

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Ludmila Maria Noronha Souza

**POLÍTICA E INTERNET – UMA TRAJETÓRIA DA
PARTICIPAÇÃO INDIVIDUAL NO CONTEXTO
DEMOCRÁTICO**

Juiz de Fora

2016

Ludmila Maria Noronha Souza

Política e Internet – uma trajetória da participação individual no contexto democrático

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Área de Concentração em Cultura, Democracia e Instituições, da Universidade Federal de Juiz de Fora, com estadia sanduíche de cinco meses no Instituto de Sociologia, Universidade do Porto, Portugal, como requisito parcial para obtenção do título de doutor.

Orientador: Prof. Dr. Raul Francisco Magalhães

Coorientador: Prof. Dr. João Miguel Trancoso Vaz Teixeira Lopes

Juiz de Fora

2016

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Souza, Ludmila Maria Noronha.

Política e Internet – uma trajetória da participação individual no contexto democrático / Ludmila Maria Noronha Souza. -- 2016. 279 f. : il.

Orientador: Raul Francisco Magalhães

Coorientador: João Miguel Trancoso Vaz Teixeira Lopes

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2016.

1. Política. 2. Democracia. 3. Participação Individual. 4. Internet. 5. Esfera Pública. I. Magalhães, Raul Francisco , orient. II. Lopes, João Miguel Trancoso Vaz Teixeira, coorient. III. Título.

LUDMILA MARIA NORONHA SOUZA

**POLÍTICA E INTERNET – UMA TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO
INDIVIDUAL NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO**

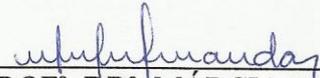
Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Área de Concentração em Cultura, Democracia e Instituições, da Universidade Federal de Juiz de Fora, com estadia sanduíche de cinco meses no Instituto de Sociologia, Universidade do Porto, Portugal, como requisito parcial para obtenção do título de doutor.

Aprovada em 19 de dezembro de 2016.

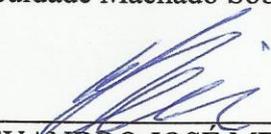
BANCA EXAMINADORA



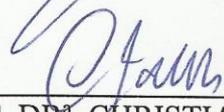
PROF. DR. RAUL FRANCISCO MAGALHÃES (Orientador)
Universidade Federal de Juiz de Fora



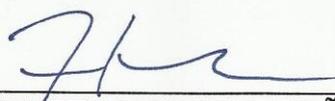
PROF^a. DR^a. MÁRCIA MATHIAS DE MIRANDA
Faculdade Machado Sobrinho



PROF. DR. EVANDRO JOSÉ MEDEIROS LAIA
Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora



PROF^a. DR^a. CHRISTIANE JALLES DE PAULA
Universidade Federal de Juiz de Fora



PROF. DR. FELIPE MAIA GUIMARÃES DA SILVA
Universidade Federal de Juiz de Fora

AGRADECIMENTOS

A Deus, meu refúgio, minha certeza mais profunda; por me pedir coragem e por fazer valer cada instante da entrega.

À minha família: à minha mãe, por personificar todos os meus motivos; a meu pai, por trazer sentido à minha fé; a meu irmão, por partilhar comigo os múltiplos significados da palavra família (e são tantos...); a minha cunhada, por todas as orações que sei que foram feitas por mim, sem que nada precisasse me ser dito; a meu sobrinho, por ser meu oásis quando tudo parecia pesado demais.

A meu orientador, Professor Doutor Raul Magalhães, por ser, incondicionalmente, muito mais do que um orientador – exemplo, referência, mestre.

A meu coorientador em Portugal, Professor Doutor João Teixeira Lopes, por ser, simultaneamente, a estrutura profissional e o acolhimento humano ao longo de todo o percurso do meu doutorado sanduíche.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCSO), da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), por me oferecer novos caminhos e direcioná-los num percurso amplificador.

Ao Instituto de Sociologia (IS), da Universidade do Porto (UP), por permitir que esses caminhos fossem trilhados em novas e desafiadoras contingências.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pela viabilização da realização do meu doutorado e, também, do doutorado sanduíche, através da concessão de bolsas de apoio.

À Neia, por ter sido, tantas vezes, o olhar que viu o que eu não conseguia ver; por me emprestar ânimo quando ele me faltou; por caminhar comigo neste percurso.

À Graça e à Rosilda: por serem família para mim – quando estive no Porto e antes disso; por continuarem sendo depois de minha volta; pelo amor que torna os meus dias melhores e mais doces.

Aos amigos que participaram desta trajetória, que rezaram por mim, que torceram por minhas conquistas e que contribuíram de tantas formas para que eu pudesse chegar até aqui.

RESUMO

O presente estudo enfoca o contexto de disponibilização de canais de participação política institucionalizada aos cidadãos através de mecanismos digitais. O conceito de representação é colocado em foco no eixo temático da democracia através de uma análise acerca da teoria participacionista e da teoria deliberacionista, apresentadas como possibilidades de incremento da democracia representativa. As modalidades de participação foram enquadradas sob a ótica da atuação on-line e a democracia deliberativa tem expressão, para a pesquisa, no conceito habermasiano de esfera pública. Estabelece-se uma reflexão acerca do conceito de sociedade em rede e suas implicações na conformação de uma esfera pública no espaço virtualizado, em confluência com a prerrogativa da participação individual. Configura-se, então, um quadro sociotemporal da oferta de mecanismos digitais voltados à participação política individual on-line no Brasil. Abordam-se, primeiramente, iniciativas advindas de entidades e organizações da esfera civil, com a exemplificação de dois modelos: o site *Votenaweb* e o componente on-line da campanha pela Lei da Ficha Limpa, capitaneado pela Avaaz. Ao abordar, especificamente, a interface entre Estado e sociedade no âmbito da institucionalização da participação, a tese parte da conformação do cidadão individual e de seu papel de destaque nas propostas disponibilizadas pelo aparato governamental no percurso em questão. À luz de tal premissa, é analisada a plataforma Dialoga Brasil. Visando amplificar a abordagem, coloca-se este objeto em perspectiva com um outro mecanismo de participação digital, também consolidado num regime democrático; analisa-se, para tanto, o sistema de petições on-line da Assembleia da República de Portugal. De forma geral, confirmando a hipótese principal, conclui-se que os objetos analisados se encontram inseridos na estruturação de um percurso de ampliação da oferta de mecanismos digitais voltados para a participação individual. Verifica-se que os dois objetos analisados, considerando-se seu potencial e seus limites, contribuem como incrementos da participação na democracia representativa e promovem uma maior aproximação entre sociedade civil e instâncias governamentais, contando o peticionamento on-line português com uma estruturação mais sistemática como mecanismo de participação, inclusive em função de estar estabelecido por um período mais longo do que a plataforma brasileira analisada. Na relação contemporânea estabelecida entre Internet e política, com foco na participação individual institucionalizada, faz-se a ressalva, a partir da abordagem desta pesquisa, de que as novas modalidades on-line devem se estabelecer em consonância com outros mecanismos coletivos e organizacionais, integrados num contexto sistêmico, para que não se configurem como experiências isoladas.

Palavras-chave: Política. Democracia. Participação Individual. Internet. Esfera Pública. Ativismo On-line.

ABSTRACT

The present study focuses on the context of the structuring on offering institutionalized political participation channels for citizens through digital mechanisms. The representation concept is brought into focus in the thematic axis of democracy through an analyse about participationist theory and deliberacionist theory, presented as possibilities to increase the representative democracy. The modalities of participation were framed from the perspective of the online performance and the deliberative democracy has expression, for the research, in Haberman's concept of the public sphere. It establishes a reflection about the network society concept and its implications in the formation of a public sphere in the virtualized space, in confluence with the prerogative of individual participation. Configures than, a sociotemporal framework of the offering of digital mechanisms aimed to online individual political participation in Brazil. Approaches, firstly, initiatives arising from entities and organizations of the civil sphere, with exemplification of to models: the *Votenaweb* website and the online component of the campaign by the *Ficha Limpa* law, led by Avaaz. When addressing specifically the interface between State and society within the institutionalized participation, the thesis of the conformation of the individual citizen and his role of featured in the proposals available by the government apparatus in the course in question. In light of this premise, it is analyzed the *Dialoga Brazil* platform. In order to amplify the approach, arises this object in perspective with another digital participation mechanism, also consolidated in a democratic system. Analyses therefore, the online petition system of the Assembly of the Republic of Portugal. In general, confirming the main hypothesis, it is concluded that the analyzed objects are inserted in the structure of an expansion path offering focused digital mechanisms for individual participation. It is noted that the two objects analyzed, considering its potential and its limits, contributes as increments of the participation in a representative democracy and promote a closer approach between civil society and government bodies, counting the petitioning online portuguese with a more systematic structure as a mechanism for participation, including in living function established for a longer period than the brazilian platform analyzed. In a contemporary relation established between Internet and politics focusing on institutionalized individual participation, it is made the reservation, from the approach of this research, that the new online arrangements should be established in line with other collective and organizational mechanisms, integrated in a systemic context, so they do not configure as isolated experiences.

Keywords: Politic. Democracy. Individual Participation. Internet. Public Sphere. Online Activism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Número de petições submetidas à Assembleia da República, média por mês (por legislatura), 1999-2013	177
Gráfico 2 - Número de assinaturas em petições, média por mês, 1999-2012	177
Gráfico 3 - Média de dias demorados pelo Parlamento português para apreciar as petições, 1999-2012	180
Gráfico 4 - Proporção de petições singulares e de petições em nome coletivo, 1999-2012..	182
Gráfico 5 - Número de petições singulares e petições coletivas, 2013-2015	183
Figura 1 – Site <i>Votenaweb</i> – Página inicial	217
Figura 2 – Site <i>Votenaweb</i> – Descrição dos projetos de lei dispostos para votação	218
Figura 3 – Site <i>Votenaweb</i> – Ranking de votação dos projetos de lei	218
Figura 4 – Site <i>Avaaz</i> – Página inicial 1	219
Figura 5 – Site <i>Avaaz</i> – Página inicial 2	219
Figura 6 – Site <i>Avaaz</i> – Destaques de atuação	220
Figura 7 – Site <i>Avaaz</i> – Destaques de atuação – Campanha Ficha Limpa	220
Figura 8 – Plataforma <i>Dialoga Brasil</i> – Página inicial	221
Figura 9 – Plataforma <i>Dialoga Brasil</i> – Ranking de votação das propostas	221
Figura 10 – Plataforma <i>Dialoga Brasil</i> – Respostas do Governo Federal às propostas	222
Figura 11 – Site da Assembleia da República de Portugal – Página inicial 1	222
Figura 12 – Site da Assembleia da República de Portugal – Página inicial 2	223
Figura 13 – Site da Assembleia da República de Portugal – Espaço Cidadão	223
Figura 14 – Site da Assembleia da República de Portugal – Formulário de petição on-line	224
Quadro 1 - <i>Dialoga Brasil</i> / Tema: Saúde - Respostas e compromissos do governo federal às propostas mais votadas por programa	254
Quadro 2 - <i>Dialoga Brasil</i> / Tema: Segurança Pública - Respostas e compromissos do governo federal às propostas mais votadas por programa	262
Quadro 3 - <i>Dialoga Brasil</i> / Tema: Educação - Respostas e compromissos do governo federal às propostas mais votadas por programa	265
Quadro 4 - <i>Dialoga Brasil</i> / Tema: Redução da Pobreza - Respostas e compromissos do governo federal às propostas mais votadas por programa	268
Quadro 5 - <i>Dialoga Brasil</i> / Tema: Cultura - Respostas e compromissos do governo federal às propostas mais votadas por programa	270

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dialoga Brasil: Educação - Propostas mais votadas por Programa	152
Tabela 2 – Dialoga Brasil: Saúde - Propostas mais votadas por Programa	153
Tabela 3 – Dialoga Brasil: Segurança Pública - Propostas mais votadas por Programa	153
Tabela 4 – Dialoga Brasil: Redução da Pobreza - Propostas mais votadas por Programa ...	154
Tabela 5 – Dialoga Brasil: Cultura - Propostas mais votadas por Programa	154
Tabela 6 – Dialoga Brasil: Propostas mais votadas por tema/programa - Ranking de visualizações	275
Tabela 7 – Número de petições por Comissões Temáticas da Assembleia da República, 2013- 2015	179
Tabela 8 – Número de petições apresentadas que obtiveram respostas do Parlamento, 2013- 2015	181
Tabela 9 - Proporção de petições enviadas por via eletrônica, 2013-2015	183

LISTA DE SIGLAS

AR	Assembleia da República
BE	Bloco de Esquerda
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CDS	Partido do Centro Democrático Social
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CGU	Controladoria-Geral da União
CNPS	Compromisso Nacional pela Participação Social
CRP	Constituição da República Portuguesa
CTPM	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
DOU	Diário Oficial da União
MCCE	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
MPL	Movimento Passe Livre
OGP	Parceria para Governo Aberto (do inglês: <i>Open Government Partnership</i>)
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PCP	Partido Comunista Português
PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNC	Petição em nome coletivo
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PP	Partido Progressista
PR	Partido da República
PS	Partido Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrata (Portugal)
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SERPRO	Serviço Nacional de Processamento de Dados
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 DEMOCRACIA E A POLÍTICA DA PARTICIPAÇÃO	19
2.1 A representação em trajetórias democráticas	19
2.2 Participação e o enfoque do arcabouço teórico	29
2.3 O viés da deliberação e a atuação da esfera pública	36
3 REDES DIGITAIS E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	49
3.1 Perspectivas da sociedade em rede	49
3.2 Ativismo on-line e esfera pública – política e participação numa confluência contemporânea	60
3.3 Democracia digital e participação individual – interface política de significados	69
4 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA ON-LINE NO BRASIL – PERCURSO DE INICIATIVAS DA SOCIEDADE CIVIL	78
4.1 A participação individual em temáticas políticas na rede - possibilidades e limites do ativismo digital na interação promovida via organizações da sociedade	78
4.2 Votenaweb: o universo legislativo em foco	87
4.3 O componente on-line no âmbito de atuação da esfera civil - Avaaz e a Lei da Ficha Limpa	95
5 PLATAFORMAS GOVERNAMENTAIS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA – A INTERAÇÃO INSTITUCIONALIZADA	105
5.1 Participação e governos democráticos – mecanismos digitais como canais de interface	105
5.2 Um percurso da participação individual on-line institucionalizada no Brasil	116
5.2.1 Dialoga Brasil – participação e resposta institucional	139
5.3 Direito de petição em Portugal – parâmetro de abordagem da participação em um percurso constitucional	161
5.3.1 Petição on-line – a Assembleia da República portuguesa e a participação digital em perspectiva	169
6 CONCLUSÃO	189
REFERÊNCIAS	199
APÊNDICE A - Screenshots dos canais de participação on-line abordados	217
APÊNDICE B - Entrevista com a coordenadora do Votenaweb, Daniele Amaral	225
APÊNDICE C - Entrevista com o funcionário da Secretaria de Governo da Presidência da República do Brasil, Rafael de Sá Andrade	227
APÊNDICE D - Entrevista com o assessor do presidente da Assembleia da República de Portugal, Tiago Tibúrcio	230
APÊNDICE E - Entrevista com o dirigente do Partido Comunista Português (PCP) e membro da Comissão para os Assuntos Constitucionais e da Justiça, José Neto	236

APÊNDICE F - Entrevista com o presidente do Partido Social Democrata (PSD) – Secção Porto, Luís Miguel Seabra de Freitas.....	239
APÊNDICE G - Entrevista com o membro da Coordenadora Concelhia do Porto do Bloco de Esquerda (BE) - Sede Distrital do Porto e eleito pelo Bloco de Esquerda na Assembleia Municipal do Porto, José Manuel Machado de Castro	243
APÊNDICE H - Quadros	254
APÊNDICE I – Tabela 6.....	275

1 INTRODUÇÃO

As relações de interface entre as instituições do sistema político e a sociedade vêm sofrendo transformações ao longo dos últimos anos. Os fenômenos de interação produzidos nesse contexto integram dinâmicas sociais complexas e têm, na influência das novas tecnologias de comunicação, um de seus eixos referenciais. No quadro sistêmico da formação de um perfil de participação no qual indivíduos atuem em prol de questões de interesse coletivo, através de redes de comunicação, e considerando-se a premissa de um espaço social de formação de uma opinião pública que tenha poder de intervenção, abordamos, nesta pesquisa, o potencial e os limites da Internet como um dispositivo dotado de perspectivas para estabelecer oportunidades do exercício de processos comunicacionais e participativos públicos.

O enfoque no processo de inserção dos mecanismos digitais no campo da participação política permite a compreensão das possibilidades de uma atuação mais ampla da esfera civil no exercício democrático. A análise estabelecida perpassa a necessidade de tradução das questões públicas em demandas políticas, vislumbrando a relação entre Estado e sociedade, especialmente em tempos de influência marcante da mobilidade, velocidade e imediatismo da Internet. A proposta desta tese apresenta o cenário em que uma nova configuração da estrutura social, influenciada pelo aparato digital, encontra ressonâncias no contexto político, delineando a conformação de novos perfis de participação democrática.

A evolução tecnológica dos meios de comunicação disponibiliza novas possibilidades de direcionamento dos fluxos informativos e do intercâmbio entre indivíduos e sistema político, num dado contexto social. É nesse cenário que verificamos um crescimento dos canais de participação disponibilizados, tanto por organizações da sociedade, quanto pelos governos, com o estabelecimento da figura do indivíduo na confluência de uma conexão entre Internet e política. A compreensão dessa conexão, na contemporaneidade, é validada através de uma análise da institucionalização governamental de canais de participação no quadro da democracia representativa. A questão fundamental, portanto, diz respeito a como e em que contexto tem se configurado a participação política individual on-line, no quadro sistêmico e sociotemporal recente, até sua institucionalização em plataformas governamentais com o compromisso de uma resposta oficial do Estado.

A hipótese a partir da qual esta pesquisa se estabeleceu diz respeito à estruturação da figura do indivíduo, na participação política, como um novo perfil de público. Conectado em

rede, tem se mostrado capaz de se mobilizar através da via digital e de se fazer reconhecido – na trajetória delineada por esta tese, primeiramente, por organizações e entidades da esfera civil brasileira e, posteriormente, pelo Estado. No que tange à institucionalização da participação individual, a justificação da análise está ancorada na plataforma Dialoga Brasil¹, lançada pelo governo federal brasileiro em julho de 2015. É preciso considerar que se trata de um objeto de estudo com implementação muito recente - considerando a dificuldade de acesso a dados relativos a ele, foi preciso manter um enfoque aberto a novas perspectivas, em estudos futuros. Institui-se, também, uma análise do sistema de peticionamento on-line perante a Assembleia da República, em Portugal², visando aplicar uma visão mais alargada desse viés da participação política, colocando em perspectiva o Dialoga Brasil.

A proposta é, portanto, explicitar o estabelecimento de uma trajetória sociotemporal da participação política individual on-line no Brasil, contrastando-a com o exercício de petição por vias digitais na democracia portuguesa, enquadrando as potencialidades e desafios desse perfil participativo a partir da perspectiva da confluência da esfera pública no âmbito conceitual de sociedade em rede.

Foi aplicada, nesta tese, uma abordagem de natureza qualitativa, com caráter exploratório, que enfoca um objeto de análise com implementação muito recente e que, portanto, apresenta todos os desafios pertinentes a uma realidade ainda em processo de estruturação. Levando em conta as questões relativas aos limites e às possibilidades da abordagem metodológica e considerando que o viés qualitativo integra o estudo heterodoxo de ações sociais individuais ou coletivas (MARTINS, 2004), a flexibilidade do método, bem como a incorporação das técnicas de coleta de dados mais adequadas à proposta, foram determinantes no estabelecimento desta metodologia.

Ressaltamos que o objetivo da pesquisa não se volta para resultados que possam apontar para uma generalização; encontra-se voltado para a elaboração de uma análise válida para os objetos em estudo, com o reconhecimento de que o resultado das observações, neste contexto, configura-se como parcial. Roberto Jarry Richardson (1999, p. 80) afirma, sobre esse perfil de abordagem: "os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem

¹ BRASIL. Dialoga Brasil. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/>>. Acesso em: 03 ago. 2015.

² PORTUGAL. Assembleia da República. Petições. Lisboa, 2015. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/Peticoes.aspx>>. Acesso em: 20 dez. 2015. Esta parte da pesquisa foi realizada no âmbito do doutorado sanduíche realizado junto à Universidade do Porto, em Portugal, tendo como coorientador o professor doutor João Miguel Trancoso Vaz Teixeira Lopes. O doutorado sanduíche foi realizado através do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no período de outubro de 2015 a fevereiro de 2016.

descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais [...]”.

Na busca de traçar o campo de ação desta trajetória participativa, lançamos mão da pesquisa bibliográfica com foco nos referenciais dos conceitos de democracia, em consonância com a representação, a participação e a deliberação. A democracia deliberativa foi abordada como uma proposta contemporânea de amplificação da relação entre representantes e representados, assim como a teoria democrática participativa. No que tange à deliberação, no entanto, o enfoque é de uma integração do conceito de “esfera pública”, na linha teórica de Jürgen Habermas (1997) como uma das referências estruturais desta pesquisa. Assim, a matriz de abordagem teórica tem inferências na teoria habermasiana; no entanto, não há uma proposta de verificação, nesta análise, da aplicabilidade de critérios deliberativos. Procuramos avaliar, criticamente, na pesquisa bibliográfica, a produção teórica a respeito dos tópicos abordados.

A configuração da Internet nas sociedades contemporâneas se referenciou no conceito de “sociedade em rede” de Manuel Castells (2006), passando pela ótica do ativismo on-line e abarcando a estruturação do exercício democrático no cenário digital. Ou seja, a linha metodológica buscou o estabelecimento da participação política na relação entre a configuração em rede e o conceito de esfera pública, com adaptações quanto às exigências de confrontação teórica com outros referenciais que estabelecem releituras do tema.

Realizamos, também, uma investigação de mecanismos da Internet que viabilizam a participação individual no campo político. Para as especificidades da tese, a metodologia abordou uma análise do desenho institucional e dos aspectos funcionais de canais de participação on-line³. O objetivo foi estabelecer uma linha de continuidade, nos últimos sete anos, de incentivo à participação individual no Brasil – partindo do âmbito das organizações não governamentais (ONGs) e entidades da sociedade, até alcançar o aparato público. No que diz respeito aos objetos de análise, a ótica concentra-se no direcionamento governamental - no sentido do reconhecimento e do incentivo a esse perfil de participação.

Em caráter de complementaridade à observação e visando abarcar uma amplificação das perspectivas abordadas, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com atores políticos ou envolvidos na proposta desta tese⁴. As entrevistas possibilitaram um

³ Os *screenshots* dos canais de participação on-line abordados nesta tese constam no Apêndice A.

⁴ Foram realizadas duas entrevistas semi-estruturadas presenciais e quatro entrevistas via e-mail. Todos os entrevistados foram informados acerca da natureza da pesquisa e de seus objetivos. Como se tratava de representantes de organizações da esfera civil ou representantes de órgãos governamentais, além de

aprofundamento da análise das motivações e dos posicionamentos dos órgãos responsáveis pelo incentivo ou pela institucionalização da participação política, no tocante a questões relevantes nesta abordagem.

De acordo com Terry Anderson e Heather Kanuka (2003), a realização da entrevista tem um papel relevante para o recolhimento de dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, o que permite ao investigador desenvolver uma ideia sobre a maneira como esse sujeito interpreta aspectos relativos à análise – trata-se da reunião de dados através da comunicação entre indivíduos. A aplicação da entrevista semi-estruturada foi a escolha de procedimento por possibilitar questionamentos básicos apoiados em hipóteses que se relacionam ao tema e oferecer margem para que novas hipóteses possam surgir a partir das respostas obtidas (TRIVIÑOS, 1987).

Além disso, o estudo envolveu uma extensa pesquisa documental, voltada prioritariamente para informações e dados dispostos na Internet, tendo em vista que a participação digital é o foco de abordagem desta tese. A pesquisa documental refere-se a materiais que ainda não receberam, necessariamente, tratamento analítico na área temática de estudo e que podem, inclusive, ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 1999). Nomeamos, em específico e neste contexto, pesquisas voltadas para a estrutura de funcionamento do site *Votenaweb*⁵, lançado em 2009, e para a estrutura de atuação do componente on-line da campanha pela Lei da Ficha Limpa, capitaneada pela Avaaz⁶, em 2010, como enfoque da trajetória da participação política individual recente no Brasil, contextualizada fora dos âmbitos institucionalizados do aparato governamental.

No tocante ao desenho da trajetória da participação individual integrada em plataformas oficiais do governo, foram realizadas pesquisas relativas a todo o contexto do percurso temporal estabelecido, além de pesquisas relativas à estrutura de funcionamento dos portais Participa.br e Dialoga Brasil. Considerando a participação institucionalizada, abordamos a implementação do Decreto nº 8.243, em 2014, que regulamenta a Política Nacional de Participação Social. Esse decreto oficializou a participação como método de governo e o Participa.br como ambiente virtual de participação. O alcance final da linha de continuidade traçada é o lançamento da plataforma Dialoga Brasil, em 2015 – espaço institucionalizado de participação que traz, em sua conformação, respostas oficiais governamentais a propostas apresentadas pelos cidadãos. Esta parte da pesquisa envolveu

representantes de partidos políticos, a identificação se fez necessária para o adequado enquadramento das entrevistas no contexto da análise. Todas as identificações foram devidamente autorizadas.

⁵ VOTENAWEB. Disponível em: <<http://www.votenaweb.com.br>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

⁶ AVAAZ. Disponível em: <<https://avaaz.org/po/highlights.php>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

dados disponibilizados na Internet, nos respectivos mecanismos digitais e, também, dados cedidos pela Secretaria-Geral da Presidência da República.

Como parâmetro da participação institucionalizada, em paralelo com a abordagem da plataforma Dialoga Brasil, analisamos dados disponibilizados pela presidência da Assembleia da República de Portugal a respeito do peticionamento on-line, além do banco de dados desse órgão público, bem como a estrutura institucional e política de funcionamento desse mecanismo. Houve, portanto, a busca de uma interação entre a análise da plataforma Dialoga Brasil e a análise do sistema eletrônico de petições português. O objetivo foi estabelecer um parâmetro para a atuação da plataforma Dialoga Brasil, de implementação muito recente, através de um mecanismo de participação já consolidado, num outro contexto democrático.

Não nos propusemos dimensionar o impacto, para a democracia, da interação estabelecida entre sociedade e Estado através da plataforma Dialoga Brasil, nem através do direito de petição em Portugal. Também não foi proposta desta tese enfocar as possíveis repercussões dessa interação no tocante às políticas públicas dos respectivos países. O que nos cumpre responder, através deste estudo, é em que configuração sociopolítica se estabelece a potencialização do cidadão comum como ator social, no enfoque da participação política individual institucionalizada pelo governo brasileiro e, em perspectiva, pelo governo português, através da utilização da Internet como meio de interação e gestão de demandas.

De acordo com Paul de Bruyne, Jacques Herman e Marc de Schoutheete (1977), o estudo de caso, como procedimento, reúne informações amplas a respeito do objeto de estudo, visando apreender a totalidade de uma situação. Desta forma,

[...] permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real – tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais, administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns setores. (YIN, 2002, p. 21).

Neste âmbito, enquadramos a realização de estudos multicase. É válido ressaltar que eles diferem do estudo comparativo de casos pelo fato de possibilitarem ao pesquisador estudar dois ou mais objetos, sujeitos ou organizações sem a necessidade de perseguir objetivos de natureza comparativa. Além disso, permitem que seja formulado um número maior de perguntas em relação ao caso individual, levantando elementos que possam confirmar ou não os resultados de análise alcançados (TRIVIÑOS, 1987). O objetivo da pesquisa foi reunir um conhecimento amplificado sobre a temática em questão, considerando

sua transversalidade e multisetorialidade, incorporar informações inéditas e buscar novas dimensões que pudessem ser aprofundadas através de outras instâncias de análise.

No segundo capítulo, apresentamos as prerrogativas do arcabouço teórico da democracia representativa e os argumentos conceituais da democracia participativa e deliberativa, como propostas de complementaridade à representação. A abordagem não trata, portanto, da ideia de substituição do sistema representativo por instâncias de participação direta da sociedade no tocante a decisões governamentais relativas a políticas públicas. Nosso enfoque teórico se direciona para a conciliação entre a representação política e mecanismos de participação, no sentido do estabelecimento de um progressivo fortalecimento democrático. Os mecanismos de participação on-line e a confluência de uma esfera pública, conceitualmente situada no cerne da teoria deliberativa habermasiana, podem ter potencial para incrementar a participação da sociedade junto às instâncias políticas num modelo de democracia representativa.

No terceiro capítulo, a viabilização de interações mais eficazes entre Estado e sociedade perpassa transformações nos conceitos de democracia e cidadania, enfocando as novas formas de organização e participação política pela via digital. A discussão, nesse capítulo, envolve as potencialidades e os limites dos efeitos democratizantes da Internet, ancorada na topologia da estrutura de redes. Neste contexto, visamos enquadrar a conformação virtual da participação em torno de questões públicas numa perspectiva atual do que Jürgen Habermas (1997) convencionou chamar de esfera pública.

O Capítulo 4 enfocou o desenvolvimento de novas formas de participação baseadas na conformação digital e seu incentivo via organizações e entidades da esfera civil. Ou seja: a apresentação, na construção de uma linha sociotemporal, de iniciativas voltadas para a participação individual on-line que não se encontram ancoradas no aparato governamental. Apresentamos uma descrição das principais características e das peculiaridades de atuação de dois modelos participativos, em específico, porque apresentam dois direcionamentos distintos das formas como a participação pode ser exercitada. Duas iniciativas advindas da sociedade caracterizam o ativismo político on-line, neste capítulo: o site *Votenaweb* e o componente on-line da campanha pela Lei da Ficha Limpa, que contou com a coordenação da Avaaz. Agindo como mobilizadoras, fomentadoras, organizadoras ou mediadoras, as organizações da esfera civil representam uma renovação dos movimentos institucionais do sistema, tendo o indivíduo como foco da participação política.

O Capítulo 5 abriga a descrição e a análise dos objetos de estudo: a plataforma Dialoga Brasil, do governo brasileiro e o sistema de petições on-line da Assembleia da

República portuguesa. Realizamos um estudo sistemático sobre os aspectos institucionais, que compreendem elementos organizacionais e políticos, bem como os aspectos estruturais envolvidos na conformação dos dois mecanismos de participação política.

Pippa Norris (2000) considera o potencial para a conformação de redes da Internet um fator que merece ser considerado na instância da participação política. Além de possibilitar a interligação entre as esferas local, regional, nacional e transnacional, abre possibilidades de aproximação entre o cidadão e seus representantes. De acordo com Norris (2000), as informações veiculadas via Internet podem se constituir como ferramentas importantes para promover a articulação social e para uma maior divulgação e, conseqüentemente, um maior conhecimento, das políticas públicas por parte da sociedade.

No âmbito do ativismo on-line, os atores figuram, em se tratando de política e de forma cada vez mais delineada, num palco onde, além de se compartilhar informações, exercita-se a autoexposição através do bônus da visibilidade – no sentido do elemento detido, até então, quase como exclusividade dos conglomerados de mídia, e da invisibilidade – no sentido da característica inerente ao mecanismo de funcionamento da Internet. As nuances da Internet e seus processos comunicacionais voltados para o incremento da participação delineiam o papel que o ativismo individual on-line ocupa no cenário de interação social e de que forma pode promover transformações nesse cenário. A análise da influência de novas configurações no estabelecimento de um diálogo entre a sociedade e as instâncias governamentais implica em abordar um território ainda em construção, dotado de delimitações fluidas.

Diversos fatores podem contribuir para a potencialização da participação virtual: a mobilidade, o baixo custo e a eficácia na amplificação da exposição de uma temática, especialmente em curto e médio prazos. Por outro lado, a exclusão digital pode ser responsável pela criação de uma representação desproporcional (considerando os que não têm acesso à Internet ou não dispõem de habilidades para sua utilização eficaz). Além disso, a fragmentação e a polarização dos temas colocados em exposição podem ser determinantes para um enfraquecimento conceitual da discussão pública estabelecida em meios digitais.

Neste quadro contextual, acreditamos que um dos principais desafios da participação digital possa se encontrar na necessidade de uma sinergia entre a capacidade dos indivíduos de se mobilizar virtualmente e sua capacidade de estabelecer uma organização institucionalizada através da qual suas demandas encontrem ressonância nas instâncias públicas. O desafio apresenta-se, portanto, no estabelecimento de um diálogo profícuo entre os representantes políticos e a sociedade.

A atuação em rede de entidades da sociedade civil e de ONGs, inclusive de alcance internacional, expressa a transformação de questões de interesse coletivo em tópicos propostos para a discussão pública. O alargamento e a extensão do papel da sociedade na arena social e política alcança, partindo deste âmbito e na trajetória traçada por esta tese, as instâncias governamentais institucionalizadas. O voto a cada eleição parece estar cedendo espaço, no que diz respeito à participação do cidadão, a uma nova agenda – as possibilidades suscitadas pela relação da Internet com a política.

É esta a premissa apresentada por esta tese: um olhar sobre a emergência de sujeitos com possibilidades ampliadas e disponibilizadas pela comunicação digital, de atuação na arena política pública, no estabelecimento de uma interface entre Estado e esfera civil. Num formato renovado de democracia, mecanismos de participação incrementam a relação estabelecida entre a política e a sociedade, com enfoque na figura do indivíduo e seu papel como ator social.

2 DEMOCRACIA E A POLÍTICA DA PARTICIPAÇÃO

2.1 A representação em trajetórias democráticas

Um dos desafios contemporâneos da teoria democrática tem sido encontrar soluções que apontem para uma articulação entre os pressupostos da preservação dos avanços institucionais alcançados pela democracia liberal e as possibilidades da ampliação de suas perspectivas, através do estabelecimento de uma relação de complementaridade entre representação, participação e deliberação. O movimento do fluxo social direciona para uma influência cada vez mais perceptível da sociedade nos âmbitos de domínio do Estado, no que diz respeito a um incremento qualitativo das instituições democráticas.

Esta tese estabelece um percurso da participação política individual on-line no Brasil, num contexto temporal recente, passando pela atuação de organizações e entidades da esfera civil e alcançando plataformas governamentais institucionalizadas (incluindo, nesta etapa da análise, um objeto de estudo instaurado na democracia portuguesa). Cumpre-nos, neste capítulo, focar os aspectos da representação nas teorias contemporâneas e abordar as teorias participativa e deliberativa sob um viés de complementaridade – o direcionamento é da promoção de uma maior aproximação entre Estado e sociedade, bem como de um incremento qualitativo da democracia representativa.

O referencial da participação política é abordado, nesta tese, pela ótica da participação individual e da atuação de uma esfera pública, na linha conceitual habermasiana, configurada numa sociedade em rede. Esta proposta de pesquisa não diz respeito a uma crítica ao modelo representativo de democracia – no sentido de considerá-lo ineficaz. Não se trata, também, da apresentação da democracia participativa como modelo ideal de estruturação política, nem da realização de uma aplicabilidade de critérios de verificação do conceito de esfera pública como forma ideal de interação, nos moldes da abordagem teórica de Habermas (1997), em detrimento da democracia representativa. Trata-se de apresentar a participação on-line e a conformação de uma esfera pública, no tocante à representação, como um acréscimo qualitativo no formato de atuação da sociedade nas arenas políticas.

O enfoque na teoria participativa se dá num direcionamento da análise do objeto de estudo, a plataforma Dialoga Brasil⁷, lançada pelo governo brasileiro em julho de 2015. Ela é abordada em perspectiva com o sistema de peticionamento on-line perante a Assembleia da República de Portugal⁸, em funcionamento desde 2005. Esta análise está inserida numa trajetória sociotemporal que a antecede, pontuada por iniciativas da sociedade civil brasileira no sentido do incentivo à participação política individual on-line, com enfoque em duas abordagens específicas: o site *Votenaweb*⁹, lançado em 2009, e o componente on-line da campanha pela Lei da Ficha Limpa, liderado pela Avaaz¹⁰, em 2010.

A teoria deliberativa tem ressonância no arcabouço teórico desta tese, fundamentalmente, na concepção democrática de Jürgen Habermas (1997), através do conceito de esfera pública. Acreditamos que esta linha conceitual tenha repercussões na configuração em rede da Internet no que tange à participação política e à conformação de novas instâncias de interação que tenham potencial para ampliar as arenas do debate em torno de questões de interesse público. A incidência de fatores deliberativos não se configura como método de análise dos objetos de estudo. No entanto, outras teorias voltadas para a deliberação serão integradas à linha de abordagem porque se apresentam como contributos relevantes para um adequado enquadramento da participação em sociedades complexas.

Diante do exposto, analisar as inferências da teoria democrática a partir do século XX faz-se relevante para estabelecer parâmetros através dos quais os desafios atuais dos regimes democráticos possam ter se estabelecido e para verificar quais direcionamentos inter-relacionais podem se apresentar neste contexto. A linha teórica do modelo liberal, influenciada pelo elitismo competitivo e pelas teorias econômica e pluralista, apresenta-se relevante neste enfoque. Luiz Felipe Miguel (2005) tece uma interessante análise do campo hegemônico da teoria democrática contemporânea. O autor propõe a definição da teoria democrática hegemônica como "democracia liberal pluralista", explicitando que esta

[...] amalgama as posições 'descritivas' dos sistemas políticos ocidentais para a qual a realização do projeto democrático passa, sobretudo, pela vigência de um conjunto de liberdades cidadãs, competição eleitoral livre e multiplicidade de grupos de pressão, que se envolvem em coalizões e barganhas, cada qual tentando promover seus interesses. A ideia de 'governo do povo' é esvaziada (MIGUEL, 2005, p. 7).

⁷ BRASIL. Dialoga Brasil. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/>>. Acesso em: 03 ago. 2015.

⁸ PORTUGAL. Assembleia da República. Petições. Lisboa, 2015. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/Peticoes.aspx>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

⁹ VOTENAWEB. Disponível em: <<http://www.votenaweb.com.br>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

¹⁰ AVAAZ. Disponível em: <<https://avaaz.org/po/highlights.php>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

O caráter instrumental que reduz a política ao mecanismo eleitoral é apontado por Boaventura de Sousa Santos (2002) como presente, tanto no elitismo competitivo, quanto no pluralismo, apesar de esta última abordagem teórica, na visão desse autor, alargar, em alguma medida, o exercício democrático. Carole Pateman (1992) também aborda a redução do papel da participação e o esvaziamento do processo de construção da dimensão coletiva nestas duas vertentes teóricas da democracia.

O elitismo competitivo enfoca a política sob a ótica de uma disputa de poder entre líderes profissionais e grupos de interesse, num arranjo institucional que reduz a importância da participação do cidadão (considerado apático e desinteressado) à instância da realização das eleições. Fundamentou-se no início do século XX, numa releitura crítica dos autores clássicos da teoria democrática. A ressignificação da participação política foi enfocada sob o viés do estabelecimento da sociedade industrial e das formas burocráticas de organização. A gestão pública é outorgada, nesta linha, essencialmente, aos representantes eleitos e o voto se estabelece como o mecanismo participativo por excelência. Os líderes políticos ganham, assim, um papel de destaque como representantes legítimos da vontade popular. O regime democrático liberal considera que o exercício dos direitos individuais dos cidadãos poderia, inclusive, ser prejudicado pela ampliação da participação (SCHUMPETER, 1976; BURKE, 1942).

A influência de Max Weber (1996) no pensamento liberal e na tradição elitista é relevante. As políticas públicas e toda a complexidade que envolve sua formulação e implementação ficariam sob a responsabilidade de profissionais especializados – o que justificaria, nesta linha conceitual, o estabelecimento da burocracia e da racionalização como um processo emblemático da modernidade. Leonardo Avritzer (2000) destaca que a tradição do elitismo competitivo acentua os aspectos não participativos da teoria democrática; enfatiza, também, a relevância da teoria weberiana no ceticismo expresso pela concepção hegemônica no tocante à deliberação.

Um dos autores referenciais da teoria democrática elitista competitiva, Joseph Schumpeter (1961) atua na tentativa de estabelecer um modelo institucional que detenha mecanismos eficazes de decisão política. Entre as críticas à doutrina clássica, encontram-se as que se direcionam às ideias de "bem comum" e de "vontade do povo". Não há, de acordo com Schumpeter (1961), a possibilidade de existência de um bem comum absolutamente determinado. No que diz respeito à vontade do povo, para o autor, ela representa “[...] o produto e não o motor do processo político” (SCHUMPETER, 1961, p. 328). De acordo com Pateman (1992), Schumpeter propõe uma abordagem procedimentalista da democracia.

Ausente a possibilidade de realização do conceito clássico de soberania popular, estabelece-se a competição eleitoral entre políticos profissionais como um método de autorização de governos e, conseqüentemente, de legitimação democrática.

A democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governa em qualquer sentido óbvio dos termos ‘povo’ e ‘governo’. A democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que o governam. Um aspecto disso pode ser expresso dizendo-se que a democracia é o governo do político (SCHUMPETER, 1961, p. 346).

Um dos apontamentos referenciais de Schumpeter em *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1961) está voltado para a negação da ideia de que o indivíduo detém independência e racionalidade nos processos de escolha política. A abordagem teórica apresenta, no tocante a este contexto, os cidadãos como desinteressados e incapacitados. Apenas uma elite política profissional, estabelecida em grupos de interesse, seria capaz de representá-los: “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” (SCHUMPETER, 1961, p. 269).

Os eleitores fora do Parlamento devem respeitar a divisão de trabalho entre os próprios e os políticos que elegendem. Não devem retirar facilmente a confiança entre eleições e devem compreender que, uma vez eleita uma pessoa, a ação política é competência deste e não daqueles (SCHUMPETER, 1961, p. 295).

Trata-se de uma configuração ancorada na liberdade de competição pela liderança, estabelecendo a democracia como um arranjo institucional voltado para fins específicos; ou seja, um método político. A proposta da democracia competitiva não envolve a participação como mecanismo propulsor da atuação da sociedade em instâncias decisórias. Os cidadãos, de acordo com Crawford Macpherson (1978), na democracia sob a ótica dos elitistas competitivos, estão inseridos numa lógica mercantil e são meros consumidores políticos. O autor defende a criação de mecanismos de participação política dos cidadãos, inclusive incentivando sua participação junto a associações da sociedade civil. De acordo com ele, a teoria liberal não abre perspectivas à participação democrática via canais institucionais diferenciados. O potencial comunicativo da dimensão estrutural da política tem seu alcance limitado pela centralização da atuação focada no governo autorizado.

Uma outra vertente que integra o que Miguel (2005) conceitua como teoria democrática hegemônica, a linha teórica pluralista, referencia a organização de grupos de interesse na sociedade. A lacuna existente entre a disputa das lideranças políticas profissionalizadas e os cidadãos apáticos a essa disputa, considerando-se a proposta do elitismo competitivo, é preenchida, nesta abordagem e de acordo com David Held (1987), pelos grupos organizados que atuam como intermediários. Novas estruturas de poder são estabelecidas através da capacidade dos indivíduos de se reunirem em grupos e exercerem alguma forma de pressão sobre o Estado.

Na proposta de uma teoria pluralista da democracia de Robert Dahl (1981), a descentralização é o ponto fulcral para a abordagem do poder. De acordo com o autor, os indivíduos são capazes de ampliar sua influência, como atores, a outros indivíduos ou grupos. O sistema político ideal apresentado por esse autor estabelece o cumprimento de alguns critérios: participação efetiva dos cidadãos; igualdade/liberdade de voto; oportunidades iguais e efetivas aos cidadãos para que tenham acesso à informação a respeito de alternativas políticas; controle da agenda das políticas do governo e inclusão/integração de todos no processo político democrático ou, ao menos, da grande maioria dos residentes fixos adultos (DAHL, 2000).

Dahl (1997) elabora um sistema aplicável à democracia moderna - a poliarquia. Alguns pressupostos a estabelecem: controle das decisões políticas pelos eleitos; eleições justas e frequentes; direito de voto à quase totalidade dos adultos; elegibilidade para cargos públicos (também para a maioria dos adultos); liberdade de expressão; acesso a fontes alternativas de informação; além de liberdade de criar e aderir a associações (DAHL, 2012). A obra *Poliarquia: participação e oposição* (1997) sistematiza o conceito explicitando que, nas complexas sociedades modernas, o sistema representativo é a alternativa mais viável para o exercício democrático no contexto decisório político. A existência de um sistema efetivamente democrático se viabiliza, portanto, através da sistematização de condições institucionais – trata-se de uma visão das possibilidades da ampliação da influência dos indivíduos, considerando a impossibilidade do estabelecimento, em essência, da soberania popular (DAHL, 1997).

A participação não é enfocada, na poliarquia, como um modelo de democracia direta, mas no sentido da promoção de um relativo grau de autonomia do indivíduo no tocante ao poder que se encontra instituído, através da mobilização em grupos de interesse. O poder partilhado entre grupos governamentais e interesses externos que exercem pressão sobre eles oferece uma abordagem das instâncias de decisão nos processos políticos. Configurada por

Dahl (1997) como um tipo moderno de governo democrático, em escala ampla, a poliarquia pressupõe cidadãos dotados de interesses distintos e configurados na possibilidade de se agruparem com foco na descentralização do poder. A participação através de eleições, ou seja, estruturada via instituições representativas, continua se configurando como a forma mais aplicável de legitimar o poder político e deve ser assegurada, em democracias pluralistas, a liberdade de organização. Sobre a democracia pluralista, Leandro Molhano Ribeiro (1993) afirma:

A premissa básica da concepção pluralista, inerente ao modelo poliárquico, é a multiplicidade dos centros de poder, distribuídos funcional e espacialmente em associações voluntárias de indivíduos que partilham interesses políticos, econômicos ou culturais, permitindo que os mesmos tenham a possibilidade de participar na formulação de políticas públicas e, assim, influenciar o processo decisório de acordo com seus interesses. A sobreposição de interesses dos diversos grupos, impede a subversão de mecanismos jurídicos e institucionais a favor de determinados grupos ou indivíduos, limitam e controlam os poderes das diversas associações, impedindo o fortalecimento de determinados grupos em detrimento de outros e protegendo os indivíduos da ação da burocracia pública ou das grandes empresas [...] (RIBEIRO, 1993, p. 3).

A legitimação da democracia, ao longo do século XX, como estrutura voltada para a produção de decisões políticas em estamentos governamentais é expressiva (DRYZEK; TORGERSON, 1993). Entretanto, o caráter de sua ampla aplicabilidade tem encontrado críticas, no cerne da teoria política, no que diz respeito ao fato de que seu aprofundamento não se deu, ainda, numa escala e proporção que sejam capazes de abarcar toda a complexidade de suas implicações como sistema de governo. Problemas como a presença de intermediários entre os cidadãos e o Estado, atuando em prol de interesses particulares, bem como a dificuldade de capacitação dos cidadãos para que detenham possibilidades de uma atuação qualificada nas gestões democráticas são apontados por Norberto Bobbio em *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo* (1986). Mark Warren (2002) também aponta limites estruturais da democracia – de acordo com ele, ela não é capaz, por si só, de assegurar a institucionalização participativa dos cidadãos.

James Bohman (1996) explicita, no tocante às críticas à democracia:

Critics of current democratic institutions, ranging from communitarians to radical democrats, share a remarkably consistent set of themes. They argue that current arrangements undermine the most important principles of democracy: contemporary political practices are based on a politics of self-interest that produces social fragmentation, they permit an unequal

distribution of social and economic power that persistently disadvantages the poor and the powerless, and they presuppose institutions that depend almost entirely upon merely aggregative, episodic, and inflexible forms of decision making and that leave deep structural problems of social and economic renewal unresolved (BOHMAN, 1996, p. 1)¹¹.

É importante considerarmos, neste contexto, a conceituação de "crise da democracia" (COHEN; ARATO, 1992). Seja pela impossibilidade de que o Estado atenda a todas as demandas advindas da sociedade civil (ROSANVALLON, 1981), seja pela crescente desconfiança dos cidadãos no estamento político (WARREN, 1999) – as deficiências na dimensão institucional do regime democrático têm sido colocadas em pauta. A respeito da "crise democrática", Bernard Manin (1997) argumenta:

The currently prevailing impression of crisis reflects the disappointment of previous expectations about the direction of history. In that its base has expanded enormously, representative government has, since its establishment, undoubtedly become more democratic. [...] However, the democratization of representation, the narrowing of the gap between representatives and represented, and the growing influence of the wishes of the governed on the decisions of those in government have turned out to be less durable than expected. While one can certainly say that democracy has broadened, one cannot say with the same certainty that it has deepened (MANIN, 1997, p. 234)¹².

Pippa Norris (2001) explicita divergências no tocante a essa conceituação. De acordo com a autora, diante do cenário de críticas à estrutura do funcionamento democrático, existe a possibilidade de um fortalecimento institucional estruturado a partir das conquistas ancoradas nos valores implementados pela democracia. Norris (2001) destaca os progressos constituídos na garantia de direitos dos cidadãos nos processos políticos, entre eles, a realização de eleições, a consolidação das instituições representativas, as liberdades civis e a liberdade de expressão.

¹¹ Os críticos das atuais instituições democráticas, dos comunitaristas até os democratas radicais, compartilham uma consistente e notável pauta de temas. Eles argumentam que os arranjos correntes minam os princípios mais importantes da democracia: as práticas políticas contemporâneas são baseadas em uma política de interesse próprio a produzir fragmentação social, permitindo uma distribuição desigual do poder econômico e social que, de maneira persistente, desfavorece os pobres e aqueles desprovidos de poder, pressupondo, ainda, instituições que dependem quase que inteiramente de formas de produção da decisão política episódicas, meramente agregativas e inflexíveis, sem levar em conta e deixando sem resolução problemas de estrutura social e econômica (BOHMAN, 1996, p. 1, tradução nossa).

¹² A impressão corrente e predominante de crise reflete a frustração de expectativas anteriores acerca da direção da história. Uma vez que sua base se expandiu vigorosamente, o governo representativo tem, desde seu estabelecimento, tornado-se, sem dúvidas, mais democrático. [...] Entretanto, a democratização da representação, o estreitamento do hiato entre representantes e representados e a crescente influência dos desejos dos governados sobre as decisões daqueles que estão no governo têm se mostrado menos consistente do que o esperado. Enquanto certamente é possível dizer que a democracia se expandiu, não se pode dizer, com a mesma certeza, que ela tem se aprofundado (MANIN, 1997, p. 234, tradução nossa).

A visão de Bobbio (1986) segue um direcionamento semelhante. O autor ressalta falhas no âmbito da aplicação procedimental da democracia. De acordo com ele, a complexidade que caracteriza as sociedades contemporâneas e as falhas sistêmicas na gestão dos processos contribuem para uma limitação na eficácia de aplicabilidade do regime democrático. No entanto, o direcionamento do autor é no sentido de que a democracia encontra-se em processo contínuo de transformação. Na relação entre atores sociais e Estado, a busca pelo atendimento das novas demandas constantemente colocadas em pauta estabelece o caráter não estático da democracia como forma de governo.

A menção a uma crise da democracia surge, portanto, em âmbitos e contextos teóricos diferenciados – seja apontando para a necessidade de mudanças estruturais (BARBER, 1984; PATEMAN, 1992), seja apontando para a possibilidade do estabelecimento de ajustes. Há, ainda, vertentes que abordam uma crise da representação, e não da democracia, propriamente dita. Os limites do sistema representativo estariam evidenciados na incapacidade governamental de atender à caracterização cada vez mais heterogênea das demandas advindas da sociedade. Manuel Castells (1999), enfocando o contexto da crise de representatividade, afirma que “[...] os sistemas políticos estão mergulhados em uma crise estrutural de legitimidade, periodicamente arrasados por escândalos, com dependência total da cobertura da mídia e de liderança personalizada e cada vez mais isolados dos cidadãos” (CASTELLS, 1999, p. 43).

Nesta pesquisa, nossa proposta não envolve o enfoque de uma crise da democracia, nem de uma crise da representação. O contexto desta abordagem é da aplicação compartilhada de elementos de vertentes da teoria democrática contemporânea à representação – a proposta é de ampliação das margens de influência do indivíduo no campo político, no sentido de uma atuação cada vez mais expressiva junto ao estamento governamental. As teorias participacionista e deliberacionista apontam para este perfil de envolvimento. As duas vertentes estabelecem críticas ao modelo liberal hegemônico de democracia e dão ênfase aos processos comunicativos voltados para o amplo incremento da participação – apontando para a necessidade de um maior envolvimento da sociedade no universo da política durante o exercício do mandato dos representantes eleitos e, também, para formas específicas da concretização dessa participação, voltadas para a busca da construção de uma razão pública.

Toda participação configurada no indivíduo como cidadão se dá a partir de sua integração no contexto de uma dada sociedade. De acordo com Lúcia Helena Lückmann (2002), a partir de 1970, o conceito de sociedade civil começou a assumir um papel de

centralidade no âmbito das Ciências Sociais, nos países da América Latina e nos países democráticos centrais.

Movimentos ecológicos, Organizações Não Governamentais, levantes populares contra Estados autoritários, organizações pacifistas, feministas, raciais, enfim, a emergência de uma multiplicidade de movimentos sociais, vão se constituir em base empírica suficiente para se repensar as relações entre Estado, mercado e sociedade. Nesta perspectiva, o resgate contemporâneo do conceito de sociedade civil apresenta-se intimamente relacionado aos movimentos sociais ('ou novos movimentos sociais') (LÜCHMANN, 2002, p. 4).

Jean Cohen e Andrew Arato, em *Civil Society and Political Theory* (1992), propõem um conceito de sociedade civil que coloca em foco, como atores imprescindíveis das democracias contemporâneas, a diversidade das manifestações coletivas em seus múltiplos contextos. Andrew Arato (1994) destaca, neste âmbito de conceituação, a relevância do conceito hegeliano, por abarcar a complexidade da sociedade moderna, com embasamento fundamentado na racionalidade universal e na consciência individual.

Em *Princípios da Filosofia do Direito* (1990), Hegel estabelece a sociedade civil entre os domínios da família e do Estado – as associações independentes que a compõem atuam como ponto intermediário entre o indivíduo e o estamento público sendo, a sociedade civil, constituída pelo sistema de necessidades e sua satisfação pelo trabalho; pelo aparato jurídico; pela administração pública e pelas corporações. O conceito envolve a satisfação das necessidades individuais que, através da identificação no exercício de estruturação do espírito público, integrando organizações e elevando seus níveis éticos, formaliza a sociedade civil, simultaneamente, como a raiz ética do Estado. A figura do indivíduo, consciente e reflexivo, ganha papel de destaque nesta sistematização.

Além da influência de Hegel (1990), a abordagem do conceito de mundo da vida, da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas (1987), tem influência marcante na vertente conceitual de Cohen e Arato (1992). Estabelecido como palco da interação social e da intersubjetividade, o mundo da vida constitui o ser social e é constituído por significados; estabelecido pela via comunicativa, tem bases ancoradas na linguagem e na cultura. Os autores enfocam uma identidade relacional entre o mundo da vida habermasiano e os movimentos da sociedade civil, num projeto emancipatório.

Os movimentos sociais constituem-se, portanto, como atores que constroem e ampliam a esfera pública, no âmbito das práticas sociais e institucionais, tendo papel fundamental na democracia deliberativa; oferecem uma interpretação sintética da ação coletiva. A análise, no

tocante à atuação desses movimentos no modelo de esfera pública de Habermas, parte da ótica crítica da impossibilidade de que eles exerçam o poder político de fato – sua função é reduzida à influência. Para Cohen e Arato (2000), o papel da esfera pública deveria ser, integrando os movimentos sociais, não apenas o de identificar as demandas sociais, mas, também, de problematizá-las politicamente.

Esta tese apoia a definição de sociedade civil da matriz conceitual de Jürgen Habermas (1997): um núcleo constituído através das organizações e associações livres, não estatais e não econômicas. A sociedade civil habermasiana é responsável pela institucionalização das demandas sociais das esferas privadas, promovendo sua sistematização e sua apresentação à esfera política. Nesse enfoque, há uma íntima conexão entre o sistema político, a sociedade civil e a esfera pública: a participação democrática encontra-se intrinsecamente ligada à autonomia pública, e a garantia dos direitos fundamentais encontra-se ligada à autonomia privada (HABERMAS, 1997).

Sérgio Costa (2006) aborda a integração social em Habermas, vinculada à articulação entre a comunicação voltada ao entendimento e a legitimação política. O mundo da vida, comunicativamente gerado, apresenta-se socialmente integrado por consensos. A esfera pública é, neste quadro sistêmico e de acordo com Habermas (1997), uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento - uma rede aberta e permeável através da qual os fluxos comunicacionais são sintetizados. O espaço público se constitui, portanto, através da linguagem e não tem, como espaço de manifestação da esfera e da opinião públicas seu significado restrito ao caráter da localidade física.

O limiar entre esfera privada e esfera pública não é definido através de temas ou relações fixas, porém, através de condições de comunicação modificadas. Estas modificam certamente o acesso, assegurando, de um lado, a intimidade e, de outro a publicidade, porém, elas não isolam simplesmente a esfera privada da esfera pública, pois canalizam o fluxo de temas de uma esfera para outra. A esfera pública retira seus impulsos da assimilação privada de problemas sociais que repercutem nas biografias particulares. (HABERMAS, 1997, p. 98).

A cidadania é uma referência importante nesse contexto. Habermas (1995) a aborda num quadro comparativo. Em relação ao modelo liberal, a cidadania vincula-se aos direitos subjetivos, com enfoque nos interesses privados. A competição política pelo poder estabelece o lugar da participação no entremeio do processo eleitoral – trata-se de um embasamento mercadológico e não reivindicatório. No modelo republicano, de acordo com ele, a cidadania

é pautada num conjunto relacional de direitos de participação e comunicação; os cidadãos são reconhecidos como atores políticos.

De um ponto de vista republicano, o objetivo de uma comunidade, ou o bem comum, consiste no sucesso de seu empenho político por definir, estabelecer, efetivar e sustentar o conjunto de direitos melhor ajustados às condições e costumes daquela comunidade, ao passo que num ponto de vista contrastadamente liberal, os direitos baseados na lei superior ministram as estruturas transcendentes e os limites ao poder indispensáveis para a operação mais satisfatória possível da busca pluralista de interesses diferentes e conflitantes (HABERMAS, 1995, p. 41-42).

Archon Fung (2006) defende a implementação de processos participativos e deliberativos como incrementos democráticos, considerando a instância eleitoral insuficiente como possível mecanismo de controle dos cidadãos no tocante à gestão do aparato governamental. De acordo com ele, é a integração entre instituições representativas e participativas, nos mais variados formatos, que se mostra capaz de englobar uma conexão estruturada e eficaz entre Estado e sociedade.

A recuperação do papel da participação na legitimação do exercício democrático é a proposta da teoria da democracia participativa. Sob o enfoque do caráter argumentativo, a teoria da democracia deliberativa também propõe uma ampliação da participação estabelecendo o espaço para o debate focado na apresentação de demandas configuradas sob o viés da razão. Ambas defendem a ideia de que a atuação da sociedade nos sistemas democráticos não pode se restringir à instância da realização das eleições e precisa encontrar outros espaços através dos quais possa alcançar o âmbito decisório dos sistemas políticos constituídos. É a um aprofundamento da compreensão do enfoque destas duas linhas teóricas democráticas que nos dedicamos nos próximos subcapítulos.

2.2 Participação e o enfoque do arcabouço teórico

A contemporaneidade tem trazido à tona uma ampla discussão a respeito da atuação dos sistemas representativos, especialmente no que diz respeito à relação entre o Estado e a sociedade. Uma ampliação das possibilidades de participação dos cidadãos nas instâncias decisórias tem sido enfocada por diversas linhas teóricas. Em *The concept of representation* (1976), Hanna Pitkin aborda questões relevantes acerca da representação. Ela defende, no

contexto de uma sociedade ativa, que os representantes eleitos não se limitem a governar em prol da promoção do interesse público, mas, também, prestem contas do exercício de seus mandatos.

[...] 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 (PITKIN, 1976, p. 232)¹³.

Pitkin (1976) critica a visão de representação defendida por Edmund Burke (1942), que destaca a importância da autonomia do mandato legislativo. A autora aponta, para além do processo de escolha formal dos representantes via instância eleitoral, apontado por Burke como contexto limite através do qual se daria o enfoque participativo dos cidadãos, outras formas de participação que envolveriam o acompanhamento do trabalho dos representantes políticos eleitos e a manifestação contínua das demandas e interesses da sociedade. Portanto, sob a ótica de Hanna Pitkin (1976), para que um sistema possa ser considerado efetivamente representativo é necessário que este combine o mecanismo de realização de eleições periódicas com outros arranjos institucionais que possam garantir a participação ativa da sociedade. Trata-se, assim, de uma proposta de amadurecimento das instituições representativas através da realização de ajustes que possam viabilizar o atendimento das demandas do interesse público.

Em *Advanced Democracies and the New Politics* (2004), Russell Dalton, Susan Scarrow e Bruce Cain realizam um estudo no qual analisam a democracia representativa, a democracia direta e a *advocacy democracy* sob a ótica dos critérios democráticos de Robert Dahl (2000). No primeiro caso, abordam a participação ligada às instâncias eleitorais; no segundo caso, formas diretas de participação da sociedade e no terceiro caso, um perfil de participação que visa, sob a ótica dos autores, ampliar as oportunidades de acesso dos cidadãos às instâncias decisórias de políticas públicas.

¹³ [...] 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 (PITKIN, 1976, p. 232, tradução nossa).

A conclusão, neste estudo, é de uma expansão da *advocacy democracy* a partir de 1990. De acordo com os autores, essa abordagem amplia as possibilidades de acesso dos cidadãos às instâncias decisórias de políticas públicas, aumentando o potencial de influência no tocante aos critérios, na teoria de Dahl (2000), de "controle da agenda" e "participação efetiva". Por outro lado, enfatizam que pode acentuar a desigualdade política. As formas que melhor satisfazem o critério "igualdade política" são, no âmbito conclusivo do estudo em questão, a democracia representativa e a democracia direta.

Nadia Urbinati, em *Representation as advocacy: a study of democratic deliberation* (2000), defende a ideia de representação como *advocacy*. Essa noção conceitual admite o conflito de interesses; no entanto, é necessário que ele esteja ancorado no distanciamento dos representantes no que diz respeito às posições que advogam, pautados na razoabilidade. A eficácia desponta como um bônus para os representados. Luis Felipe Miguel (2011) aponta algumas críticas à conceituação de Urbinati. De acordo com ele, é preciso considerar que o representante (*advocate*) ocupa uma posição de poder:

Ele possui acesso a recursos políticos que o colocam em posição de autoridade em relação a seus próprios constituintes. Graças à especialização na política, possui também uma superioridade de conhecimento. A assimetria entre representantes e representados é um dos problemas da democracia representativa e o modelo de *advocacy*, com sua ênfase na eficácia, tende a agravá-la (MIGUEL, 2011, p. 41).

Outra crítica é direcionada à crença nos mecanismos de *accountability*¹⁴ da autora, na conceituação de "julgamento eleitoral". Miguel (2011) ressalta que as assimetrias de recursos políticos entre representantes e representados podem trazer consequências ao ambiente político relacional:

Esse julgamento é contaminado pela baixa informação dos eleitores, pelo baixo incentivo à capacitação política que a mera participação eleitoral provê e pelo distanciamento entre a vivência cotidiana e o mundo das decisões políticas. Um modelo que exige um fluxo de comunicação pujante e horizontal entre representantes e representados pode funcionar em seus próprios termos, mas não se aplica às sociedades desiguais realmente existentes (MIGUEL, 2011, p. 41-42).

¹⁴ Anna Maria Campos (1990) define o termo *accountability* como um conceito de caráter normativo, relacionado com a questão dos direitos do cidadão e com os deveres da administração pública – no sentido de esta última poder ser responsabilizada por seus atos, bem como dever prestar contas por seu desempenho. Nesse sentido, caracteriza-se por uma responsabilidade subjetiva.

Luis Felipe Miguel (2011) ressalta que essa noção de representação, em suas diversas interpretações¹⁵, recai, sempre, sobre a constituição de intermediários entre a sociedade civil e o Estado. Daí a recorrência da importância do enfoque no caráter constitutivo da representação, no sentido de que, na abordagem da *advocacy*, os representados não têm a possibilidade de construir suas perspectivas políticas – recebem-nas de seus representantes e as acolhem.

A teoria da democracia participativa, em sua concepção moderna, ganha ênfase na segunda metade do século XX. Ela estabelece uma ampliação do espaço de interação dos indivíduos frente ao aparato político - há um alargamento do arranjo institucional, de forma a incluir novos atores (BRANDÃO, 1997). Em *Participação e teoria democrática* (1992), Carole Pateman direciona a participação para o centro das discussões sobre a democracia. Ela apresenta a abordagem participativa através de uma teoria democrática que se fundamenta pela via das relações estabelecidas entre indivíduos e instituições.

O desenvolvimento das qualidades e atitudes psicológicas necessárias ao regime democrático é estruturado através da participação exercida em esferas que extrapolam os limites das instituições políticas, num processo de educação para a cidadania. Assim, a atividade se instaura nas instâncias institucionais de representação e para além delas - a igualdade política significa igualdade da capacidade de avaliar as consequências da participação na tomada de decisões (PATEMAN, 1992).

A teoria democrática participativa volta seu olhar para uma participação viável dos atores da sociedade através, simultaneamente, de um estreitamento do vínculo Estado-sociedade e de uma ampliação da arena de participação do indivíduo frente às questões políticas. O confinamento do processo participativo aos espaços governamentais, proposta da teoria hegemônica, é substituído pelo enquadramento dele nos domínios da sociedade. A política é conceituada num contexto mais abrangente e definida como:

[...] um fenômeno encontrado em e entre todos os grupos, instituições (formais e informais) e sociedades, perpassando a vida pública e privada. Ela é expressa em todas as atividades de cooperação, negociação e luta pelo uso e distribuição de recursos. Ela está envolvida em todas as relações, instituições e estruturas que estão implicadas nas atividades de produção e reprodução da vida da sociedade. A política cria e condiciona todos os aspectos de nossa vida e está no coração do desenvolvimento dos problemas da sociedade e dos modos coletivos de sua resolução (HELD, 1987, p. 250).

¹⁵ Representação presuntiva, representação virtual, representação pelas organizações da sociedade civil, representação por afinidade (MIGUEL, 2011).

O sentido pedagógico existente no fortalecimento das instituições, para que atuem de forma cada vez mais participativa, tem despertado discussões relevantes. Carole Pateman (1992) é representativa de um olhar referencial para o papel do processo educativo na formação de uma cultura de participação. A autora aponta a premissa de que quanto mais o indivíduo participa, mais ele se torna capaz de fazê-lo e aborda essa participação sob a ótica de três funções. A primeira delas, a educativa, objetiva dotar o indivíduo de capacidades cidadãs para atuação nas esferas pública e privada. A segunda, que aborda o fato de que as decisões coletivas devam ser mais facilmente aceitas pelos cidadãos, assegura a interdependência entre os indivíduos e a sua igualdade perante a lei. A terceira função, a de integração, destaca a inserção do cidadão numa comunidade. Assim, estabelece “[...] uma inter-relação entre as estruturas de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos, e do argumento relacionado com este, de que a principal função da participação tem carácter educativo” (PATEMAN, 1992, p. 42).

Carol Gould (1988) também tem um direcionamento teórico no que diz respeito à importância do processo educativo no desenvolvimento de uma democracia participativa. A estabilidade do sistema se fundamenta, de acordo com a autora, no fato de que as instituições são, simultaneamente, receptoras de um incremento de qualidade pela via da participação e estimuladoras de uma participação cada vez mais qualificada.

O sistema participativo proposto por David Held (1987) apresenta partidos que continuam como estruturas competitivas no âmbito da representação; no entanto, atuam de forma menos hierárquica, integrando princípios de democracia direta. Sua proposta de exercício democrático participativo envolve:

Participação direta dos cidadãos na regulação das principais instituições da sociedade, incluindo o local de trabalho e a comunidade local; reorganização do sistema partidário, responsabilizando diretamente o partido perante os seus membros; funcionamento dos partidos participativos na estrutura parlamentar ou do congresso; manutenção de um sistema institucional aberto, que garante a possibilidade de experimentar com formas políticas (HELD, 1987, p. 315-316).

A atuação dos partidos deve ser complementada por organizações de autogoverno em nível local: “[...] a participação direta e o controle sobre os cenários imediatos, juntamente com a competição entre partidos e grupos de interesse nas questões governamentais, é a forma mais realista de avançar os princípios da democracia participativa” (HELD, 1987, p. 328).

Crawford Macpherson (1978) afirma que a transição para um sistema participativo depende da diminuição sistemática das desigualdades e de uma percepção do cidadão de que detém potencial para o exercício político no âmbito da sociedade que integra. Em *A Democracia Liberal: origens e evolução* (1978), ele aborda um modelo institucional que estabelece uma combinação da democracia direta em sua base – em nível local, e da democracia por delegação - a partir dessa base e chegando ao nível nacional.

Uma democracia direta ao nível da fábrica ou vizinhança – discussão concreta face a face e decisão por consenso majoritário, e eleição de delegados que formariam uma comissão no nível mais próximo seguinte, digamos, um bairro urbano ou subúrbio ou redondezas. Os delegados teriam de ser suficientemente instruídos pelos que os elegessem, e responsáveis para com eles de modo a tomar decisões em nível de conselho em caráter razoavelmente democrático. Assim prosseguiria até o vértice da pirâmide, que seria um conselho nacional para assuntos de interesse nacional, e conselhos locais e regionais para questões próprias desses segmentos territoriais. Seja em que nível for além do primeiro em que as decisões finais sobre diferentes assuntos fossem tomadas, as questões teriam certamente de ser formuladas por uma comissão do conselho (MACPHERSON, 1978, p. 112-113).

Uma limitação no tocante a este modelo é a ausência e a provável impossibilidade de articulação da estrutura de conselho piramidal, com partidos políticos competitivos (MACPHERSON, 1978). De acordo com o autor, a completa exclusão de elementos democráticos liberais inviabilizam que um determinado modelo possa se denominar participativo. Esta articulação seria, portanto, imprescindível para o estabelecimento de um equilíbrio entre a participação direta do cidadão no sistema político e a manutenção de instituições que garantam liberdades e direitos fundamentais.

Benjamin Barber, em *Strong democracy: participatory politics for a new age* (1984), propõe que a participação seja viabilizada partindo da intensificação dos laços comunitários em nível local, para alcançar um sistema nacional. Uma democracia forte se constituiria a partir da disponibilização de informação política à sociedade, através de mecanismos de abertura e facilitação do acesso às questões de interesse público – o que legitimaria as instâncias decisórias e estabeleceria um sentimento de comunidade.

Considerando o conceito de sociedade civil que, a partir da década de 1970, ganha centralidade teórica na América Latina e nos países democráticos centrais, ligado ao contexto dos movimentos sociais (LÜCHMANN, 2002) e, também, à conceituação de matriz habermasiana (HABERMAS, 1987), é válido mencionar o estudo realizado por Samuel Barnes e Max Kaase, em *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*

(1979). Os autores reconhecem, no referido estudo, as atividades de protesto como uma modalidade de participação política, elaborando uma distinção entre participação convencional e não convencional. Formas de participação mais formais e integradas institucionalmente, que passam pela via do sistema político, caracterizam a participação convencional; a participação não convencional é caracterizada pela informalidade e acontece em confronto com a elite política, fora do aparato institucional.

Em se tratando das críticas dirigidas à teoria participativa, a proposta de aplicação da democracia direta, no sentido de uma suplantação da democracia representativa, apresenta-se como um fator deflagrador. Norberto Bobbio (1983) destaca a importância da participação vista sob a ótica de um incremento de qualidade à democracia representativa e não da proposta de sua eliminação. Luis Felipe Miguel (2005) aponta para a "possibilidade do aprimoramento da representação por meio da qualificação política dos cidadãos e das cidadãs comuns" (MIGUEL, 2005, p. 25). Ambos abordam uma revitalização das instâncias de representação – estão tratando da ampliação de seu alcance interativo e não colocando em posição de questionamento sua validade como sistema político. A democracia representativa não exclui, portanto e nesta linha de enfoque, as possibilidades de participação dos cidadãos – ao invés disso, estabelece com essas possibilidades participativas uma relação de complementaridade (BEETHAM *et al*, 2002).

Na discussão da democracia direta, há um enfoque importante no que diz respeito ao uso das novas tecnologias. Carol Gould (1988) aponta, para além do estabelecimento de novas instituições participativas em nível local, em articulação com arranjos democráticos do sistema político, uma democratização do processo eleitoral através de instrumentos como consultas populares e referendos. Uma ampliação do alcance da difusão da informação pode ser viabilizada, na linha de argumentação da autora, através da utilização da tecnologia eletrônica (GOULD, 1988). Para Macpherson (1978), a utilização das novas tecnologias enfrentaria um desafio importante: o estabelecimento do debate coletivo para o processo de formulação da agenda pública.

Outra crítica dirigida à teoria participativa enfoca a concepção da participação como o objetivo, por excelência, da teoria democrática. De acordo com John Elster (2007), a teoria da democracia participativa concentra a política nos efeitos educativos sobre os participantes, numa concepção incoerente. O autor destaca que a perspectiva da participação como um fim em si mesma esvazia o sentido da política, pois desconsidera que os resultados advindos do processo decisório democrático é que se configuram como a finalidade primordial do processo político.

James Bohman (1996) aponta fragilidades na discussão institucional dos participacionistas no tocante ao procedimento democrático. Para o autor, simultaneamente à disponibilização de oportunidades de democracia direta, seria preciso haver, nos espaços de participação, a premissa lógica deliberativa e a prevalência da reflexão coletiva voltada para o bem comum. Bohman (1996) questiona a forma como devem ser construídos os espaços de participação, nos quais a tomada de decisões possa ser pautada na discussão pública e racional. Em sua perspectiva, a teoria participativa se configura como um paradigma relevante do rompimento com a proposta hegemônica, mas, ainda assim, seria um modelo insuficiente para garantir a construção de uma teoria da democracia alternativa.

As instâncias de participação têm se constituído como referências cada vez mais efetivas no processo de interação Estado-sociedade. Na abordagem desta tese, sob a ótica da participação política individual on-line, o cidadão, instituído como ator social na configuração em rede, tem demarcado espaços de manifestação de demandas junto ao estamento governamental. À representação constituída, é acrescentada a competência de instituir outros *locus* discursivos que interajam nas múltiplas arenas das sociedades complexas. A democracia deliberativa advoga a participação igualitária através do envolvimento em discussões sobre políticas públicas e da primazia do melhor argumento, com vistas ao bem comum. É no cerne da deliberação que se estabelece o conceito de esfera pública. Passamos, no subcapítulo que segue, à abordagem dos princípios democráticos deliberativos, que ancoram a participação cidadã no âmbito dessa esfera.

2.3 O viés da deliberação e a atuação da esfera pública

O exercício coletivo do poder político instituído através da discussão pública entre indivíduos livres e iguais – esta é uma premissa fundamental da democracia deliberativa (COHEN; SABEL, 1997). O processo cooperativo e dialógico tem primazia na institucionalização do debate público objetivando o alcance do bem comum; é dele a competência de conferir legitimidade à tomada de decisões pautadas na razoabilidade. De acordo com a abordagem teórica deliberativa, os mecanismos de competição e a pluralidade da sociedade moderna não abarcam uma construção do entendimento que seja voltada para a formação democrática da vontade coletiva. O procedimento deixa de ser, na deliberação, um

método de autorização de governos para se tornar uma “[...] forma de exercício do poder público num processo de livre apresentação de razões entre iguais” (SANTOS, 2002, p. 42).

A teoria da democracia deliberativa representa uma contraposição à concepção da política como um arranjo institucional competitivo numa arena de conflito de interesses e da participação como um exercício limitado ao voto na instância eleitoral (BESSETTE, 1980). O privilégio da centralidade encontra-se na razão pública e na participação efetiva dos atores sociais nos processos políticos decisórios através do estabelecimento de uma qualificação contínua da discussão pública.

Afirmando a existência de uma potencialidade, disposta em qualquer indivíduo – e não apenas em uma elite política especializada, para atuar no debate público das arenas sociais, Lígia Helena Lüchmann (2002) destaca que a participação política se volta, na democracia deliberativa, para a “[...] generalização e aprofundamento da cidadania enquanto autodeterminação da população na definição e construção da vida e do interesse comum” (LÜCHMANN, 2002, p. 2).

Tem ênfase, neste perfil democrático, a ideia de esfera e debate públicos – a sociedade civil detém um âmbito de participação nos processos políticos decisórios. O deliberacionismo se concebe em torno de um ideal de justificação com foco na institucionalização do uso público da razão. A proposta é de uma intervenção da sociedade na promoção da eficácia do sistema de representação política. James Bohman (1996) aponta para a necessidade de um acompanhamento efetivo da sociedade no tocante às políticas públicas, ao longo dos mandatos dos representantes eleitos. Neste sentido, a publicidade das ações do Estado é uma referência fundamental.

Na deliberação, de acordo com Bohman (1996), a justificação pública de razões encontra-se focada nos processos dialógicos e cooperativos que legitimam as decisões políticas; as organizações partidárias têm, neste sentido, caráter de responsabilidade na implementação de espaços de deliberação. O exercício do poder político está atrelado às decisões coletivas (COHEN, 2000); daí a necessidade de que os atores políticos estejam empenhados na criação de espaços dialógicos e na efetivação das decisões originadas nesses espaços. O que a teoria deliberativa prevê é a possibilidade de institucionalização das prioridades de atuação elencadas num debate público e coletivo.

O apontamento de Amy Gutmann e Dennis Thompson (1996) é de que a inclusão da racionalidade nos processos decisórios implicaria numa reformulação da representatividade, pautada e legitimada pelos princípios da razão, através de uma maior participação da sociedade no âmbito político. Processos de *accountability*, numa premissa que vai ao encontro

do caráter da publicidade da gestão pública, seriam mecanismos relevantes, de acordo com esta abordagem, para promover o indivíduo da figura de cidadão para o perfil de parceiro do Estado – o que possibilitaria uma maior transparência para o sistema de políticas públicas.

No tocante à necessidade de uma representação igualitária nos processos deliberativos, dissonante da poliarquia de Dahl (2012), em que a prioridade se encontra na maior diversidade possível de pautas colocadas em discussão na competição entre grupos de interesse nos arranjos da representação, James Fishkin (1991) argumenta que grupos formados por grandes corporações podem ser prejudiciais para a igualdade de representação, incidindo sobre a possibilidade da exclusão de grupos minoritários no que tange à participação. Ou seja, a legitimidade do modelo democrático deliberativo deve se estabelecer no entendimento construído em torno dos processos de constituição coletiva de perspectivas.

Não se trata, apenas, da articulação de preferências e convicções – o que a deliberação prevê, através do debate público, é a estruturação e possível reformulação destas preferências e convicções. Sob esse ângulo de análise, a troca de conhecimentos, interesses e expectativas detém a potencialidade de provocar transformações em direção à ampliação de perspectivas. A concepção de formas participativas mais institucionalizadas objetiva, assim, o poder de decisão, à luz do estabelecimento público e coletivo de princípios vinculados à promoção do bem comum (LÜCHMANN, 2002). Nesse direcionamento, as trocas estabelecidas pelos atores sociais nos espaços dialógicos formulam prioridades coletivas (VITULLO, 2000).

Diversas críticas à eficácia de aplicação da proposta deliberativa de democracia envolvem aspectos como a inviabilidade de aplicação do modelo em larga escala (em países de médio e grande porte, por exemplo) e a falta de interesse, por parte dos cidadãos, no tocante a questões políticas (MARQUES, 2008). Considerando o enfoque da igualdade nos processos deliberativos, a prerrogativa é da inclusão de todos os atores inferidos num determinado processo decisório, considerando o maior número de perspectivas argumentativamente livres de coerções e dotadas de razoabilidade. Uma crítica recorrente, neste sentido, aponta para a impossibilidade de eliminação da hierarquia dos discursos; influenciada por contingências sociopolíticas, ela seria responsável por abrir precedentes para que abordagens segmentadas tenham a perspectiva de atuar de forma prioritária no debate.

Um dos grandes desafios para a viabilização da democracia deliberativa, de acordo Bohman (2000), é o fato de esta se constituir como uma atividade social compartilhada num contexto de complexidade, conflituosidade e desigualdade. A deliberação se estabelece, portanto, num cenário marcado pelo

[...] pluralismo cultural, o qual mina a possibilidade de existência de uma vontade geral, de um bem comum unitário e de uma razão pública singular; pelas desigualdades sociais, que podem produzir um círculo vicioso de exclusão com respeito à efetiva participação na deliberação; pela complexidade social, a qual se faz necessária a inserção da deliberação em âmbitos institucionais cada vez mais amplos e poderosos; e pela diversidade de interesses dentro de uma mesma comunidade, a qual pode restringir a comunicação pública, assim como a gama de soluções factíveis dos problemas e conflitos sociais (BOHMAN, 2000, p. 49).

De acordo com Luis Felipe Miguel (2001), a teoria deliberativa, em sua concepção inicial, concedia ao argumento racional o monopólio do debate. Há o reconhecimento da desigualdade estabelecida por essa regra, no sentido da possibilidade de conferir privilégio aos que detêm uma maior habilidade de argumentação. Sendo assim, a aceitação, por vertentes deliberacionistas, de outras formas de discurso, como o testemunho e a narrativa, configura-se como uma tentativa de possibilitar uma expressão mais democrática no cerne do debate público (SANDERS, 1997).

O provimento de razões é entendido como a forma escolhida pelo sujeito para justificar e legitimar sua perspectiva e pode perpassar, inclusive, aspectos emocionais (MANSBRIDGE *et al*, 2010; DAHLBERG, 2005). Trata-se do reconhecimento da retórica e dos diversos tipos de narrativas como capazes de produzir discursos no contexto democrático (DRYZEK, 2000). Sob a ótica de Miguel (2001), no entanto, a inclusão dessas outras possibilidades de discurso não tem propriedade, por si só, para equacionar as questões relativas à desigualdade, tendo em vista o fato de que o argumento racional continua detendo uma legitimidade simbólica mais efetiva.

A teoria deliberativa aponta para o caráter argumentativo da democracia. A legitimidade de decisões complexas encontra-se, portanto, ancorada no provimento público de razões. A proposta é de uma argumentatividade propensa a incluir a maior quantidade possível de perspectivas. A democracia deliberativa de Jürgen Habermas (1997) vai se situar na sustentação de um modelo que não abdique da interação discursiva entre cidadãos e representantes políticos para a formação da opinião e da vontade, mas que, também, reconheça direitos, liberdades e reivindicações individuais. As formas espontâneas de direcionamento do fluxo informacional são apropriadas da esfera civil e, após a construção de uma perspectiva comum, são legitimadas pela construção dialógica coletiva e apresentadas à institucionalização do Estado – o conceito de esfera pública se estabelece como eixo referencial da linha deliberativa habermasiana.

O modelo democrático de Habermas (1997) surge, não apenas em referência a um autoentendimento de caráter ético, mas, também, em referência à busca de equilíbrio entre interesses divergentes. A deliberação se formata em uma atitude voltada para o acordo e a cooperação - o conceito procedimental da política deliberativa traz, em sua autocompreensão normativa, um modo de coletivização social. A leitura da democracia vincula-se a uma abordagem para a qual o sistema político não determina a marca estrutural da sociedade; ele se constitui como um sistema de ação ao lado de outros:

[...] a política deliberativa, realizada ou em conformidade com os procedimentos convencionais da formação institucionalizada da opinião e da vontade, ou informalmente, nas redes da opinião pública, mantém uma relação interna com os contextos de um universo de vida corporativo e racionalizado (HABERMAS, 2004, p. 292).

As origens e as transformações da esfera pública burguesa e as reformulações propostas para o conceito são objeto de análise de Jürgen Habermas, em especial nas obras: *Mudança estrutural da esfera pública* (1984), *Direito e democracia: entre facticidade e validade* (1997, v. I) e *Direito e democracia: entre facticidade e validade* (2003, v. II). O conceito é concebido como um âmbito social em que pretensões concernentes a uma coletividade apresentam-se discursiva e argumentativamente sob critérios de racionalidade. O caráter dialógico legitima as proposições estabelecidas através das vias comunicativas.

Leonardo Avritzer e Sérgio Costa (2004) ponderam que a descrição de Habermas da emergência de uma esfera pública na modernidade está diretamente ligada à dicotomia entre o público e o privado. Com o desenvolvimento da modernidade, entretanto, de acordo com os autores, essa dicotomia é substituída por uma influência progressiva da sociedade sobre o Estado e por uma estatização crescente da sociedade. A esfera pública constitui, então, uma arena viva e dinâmica na qual acontece, permanentemente, o processo de construção, desconstrução e reconstrução discursiva e simbólica. Os autores destacam: “É preciso que, no seio de uma esfera pública porosa e pulsante, temas, posições e argumentos trazidos pelos novos atores sociais encontrem formas institucionais de penetrar o Estado e, por essa via, democratizá-lo, tornando-o objeto de controle dos cidadãos” (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 723).

Num primeiro momento, a esfera pública se apresenta como uma zona alternativa de liberdade de expressão e crítica às estruturas de poder, especialmente por parte da elite intelectual e da classe burguesa na Europa. Mas há uma transição importante entre o universo teórico de *Mudança estrutural da esfera pública* (1984) e a abordagem de *Direito e*

democracia: entre facticidade e validade (1997, v. I) e (2003, v. II): a formatação do conceito passa a integrar o quadro constitutivo de uma teoria da democracia habermasiana.

Todavia, a ideia de democracia, apoiada no conceito do discurso, parte da imagem de uma sociedade descentrada, a qual constitui – ao lado da esfera pública política – uma arena para a percepção, a identificação e o tratamento de problemas de toda a sociedade. [...] A identidade da comunidade jurídica que se organiza a si mesma é absorvida pelas formas de comunicação destituídas de sujeitos, as quais regulam de tal modo a corrente da formação discursiva da opinião e da vontade que seus resultados falíveis têm a seu favor a suposição da racionalidade. Com isso, não se desmente a intuição que se encontra na base da ideia da soberania popular: ela simplesmente passa a ser interpretada de modo intersubjetivista. A soberania do povo retira-se para o anonimato dos processos democráticos e para a implementação jurídica de seus pressupostos comunicativos pretensiosos para fazer-se valer como poder produzido comunicativamente. Para sermos mais precisos: esse poder resulta das intenções entre a formação da vontade institucionalizada constitucionalmente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, as quais encontram, por seu turno, uma base nas associações de uma sociedade civil que se distancia tanto do Estado como da economia (HABERMAS, 2003, p. 24).

O teórico apresenta, assim, uma nova função da esfera pública no tocante à circulação do poder político – uma fundamentação ancorada num conceito procedimental de democracia onde a categoria assume um caráter mais ativo junto aos complexos institucionalizados do sistema. Sobre esse enfoque, Jorge Lubenow (2007) destaca:

Na linguagem política habermasiana, a esfera pública é a categoria normativa chave do processo deliberativo; é uma estrutura de comunicação que elabora temas, questões e problemas politicamente relevantes que emergem da esfera privada e das esferas informais da sociedade civil e os encaminha para o tratamento formal no centro político; é um centro potencial de comunicação pública, que revela um raciocínio de natureza pública, de formação da opinião e da vontade política, enraizada no mundo da vida através da sociedade civil. A esfera pública tem a ver com o “espaço social” do qual pode emergir uma formação discursiva da opinião e da vontade política. [...] A esfera pública constitui uma “caixa de ressonância”, dotada de um sistema de sensores sensíveis ao âmbito de toda sociedade, e tem a função de filtrar e sintetizar temas, argumentos e contribuições, e transportá-los para o nível dos processos institucionalizados de resolução e decisão, de introduzir no sistema político os conflitos existentes na sociedade civil, a fim de exercer influência e direcionar os processos de regulação e circulação do poder do sistema político, através de uma abertura estrutural, sensível e porosa, ancorada no mundo da vida (LUBENOW, 2007, p.112-113).

A crítica de Manuel Delgado em *El espacio publico como ideología* (2011), à conformação comunicativa da esfera pública de Habermas, é expressa no tocante à

inexistência da situação discursiva ideal. A igualdade comunicacional e a esfera política em que ela se institucionaliza não são, em sua ótica, realidades possíveis. Ainda que indivíduos pertencentes a grupos sociais distintos e desiguais possam promover encontros que estabeleçam sua capacidade de partilhar códigos comuns, as convergências comunicativas não são capazes de ocultar as divergências sociais. A ideologia continua presente, bem como as disparidades estruturais – a situação discursiva não deixa, portanto, de estar guiada por pautas de interpretação e inferência.

Se instaure así una tierra de nadie, reino del consenso y la comunicación, cuyos habitantes llegan a acuerdos acerca de qué creer y qué hacer en cada situación. Esa tierra de nadie en que reina el civismo – el conjunto de las llamadas no en vano 'normas de convivencia' – existe y funciona, [...], como si las instituciones y las autoridades administrativas se hubieran convertido en realmente neutrales, los dispositivos de producción, intercambio o distribución hubieran quedado al margen y los segmentos sociales que mantienen entre sí antagonismos crónicos e insuperables hubieran decidido firmar una tregua en sus conflictos en aras a pactar dilatados hechos de acuerdo y negociación (DELGADO. 2011, p. 51- 52)¹⁶.

O cidadão, de acordo com Delgado, nesse contexto, seria "[...] el morador incansablemente en tránsito de un cuarto de ecos, en que todo es reverberancia o reflejo. Cada sitio es un diálogo con otros sitios, de igual modo que cada momento interpela o otro momento y lo que esos otros sitios y momentos valen o significan" (DELGADO, 2011, p. 105-106)¹⁷.

A espontaneidade e a informalidade que estabelecem a estrutura da esfera pública caracterizam, simultaneamente, seu potencial e suas fragilidades - inserida num contexto social, tem a função de apresentar demandas para a agenda pública; no entanto, recebe influências do sistema no qual se encontra integrada. A participação política on-line, maleável e não delimitada pelas configurações do espaço físico, também se encontra propensa à infiltração das hierarquias de poder e das desigualdades. O que é relevante, em nosso

¹⁶ Se instaure una tierra de nadie, reino de consenso e de comunicação, onde as pessoas chegam a um consenso sobre o que acreditam e sobre o que fazer em cada situação. Esta terra de ninguém onde reina a civilidade - todas as chamadas não em vão 'regras de convivência'- existem e funcionam, [...], como se as instituições e as autoridades administrativas tivessem se tornado verdadeiramente neutras, os dispositivos de produção, troca ou distribuição tivessem sido marginalizados e os segmentos sociais que mantêm entre si antagonismos crônicos e insuperáveis tivessem decidido assinar uma tregua em seus conflitos a fim de estabelecer pactos feitos de acordo e negociação (DELGADO. 2011, p. 51-52, tradução nossa).

¹⁷ "[...] o morador incansavelmente em trânsito de um quarto de ecos em que tudo é reverberação ou reflexo. Cada lugar é um diálogo com outros lugares, da mesma maneira que todo momento interpela outro momento e todos esses lugares e momentos valem o que significam" (DELGADO, 2011, p. 105-106, tradução nossa).

entender, é a possibilidade, nessa configuração, de que o indivíduo se constitua, não apenas como receptor de mensagens, mas como coprodutor das mesmas na configuração discursiva.

Partindo dessa referência conceitual, no que diz respeito à estrutura da razão pública, o objetivo é o estabelecimento do debate enquanto procedimento político e do ato público enquanto ato político. O papel de uma esfera pública politicamente influente na concepção democrática está associado à forma como os procedimentos institucionalizados asseguram que os processos de formação de opinião sejam considerados nas instâncias decisórias (HABERMAS, 2003). Cabe aos atores da sociedade civil, num modelo habermasiano de democracia, um papel duplo: eles são responsáveis pela preservação e ampliação da infraestrutura comunicativa e, ao mesmo tempo, devem canalizar os problemas tematizados na vida cotidiana para a esfera pública. Habermas (2003) ressalta que:

A teoria do discurso conta com a *intersubjetividade* de processos de entendimento, situada num *nível superior*, os quais se realizam através de procedimentos democráticos ou na rede comunicacional de esferas públicas políticas. Essas comunicações destituídas de sujeito – que acontecem dentro e fora do complexo parlamentar e de suas corporações – formam arenas nas quais pode acontecer uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de matérias relevantes para toda a sociedade e necessidades de regulamentação. O fluxo comunicacional que serpeia entre formação pública da vontade, decisões institucionalizadas e deliberações legislativas, garante a transformação do poder produzido comunicativamente, e da influência adquirida através da publicidade, em poder aplicável administrativamente pelo caminho da legislação (HABERMAS, 2003, p. 21-22).

No que diz respeito à formação democrática da opinião e da vontade, a teoria do discurso confere destaque ao processo de tomada de decisões sem entender a constituição jurídico-social como algo secundário; torna a efetivação de uma política deliberativa dependente da institucionalização de procedimentos.

Esse procedimento democrático cria uma coesão interna entre negociações, discursos de autoentendimento e discursos sobre a justiça, além de fundamentar a suposição de que sob tais condições se almejam resultados ora racionais, ora justos e honestos. Com isso, a razão prática desloca-se dos direitos universais do homem e da eticidade concreta de determinada comunidade e restringe-se a regras discursivas e formas argumentativas que extraem seu teor normativo da base validativa da ação que se orienta ao estabelecimento de um acordo mútuo, isto é, da estrutura da comunicação linguística (HABERMAS, 2004, p. 286).

Procedimentos e pressupostos comunicacionais atuam como estruturadores da racionalização discursiva das decisões governamentais e a opinião pública é transformada em poder comunicativo segundo procedimentos democráticos (HABERMAS, 2004). O caminho da participação política abordado nesta tese encontra respaldo nesta estruturação conceitual: a configuração em rede da Internet, instituída como meio, permite uma aderência social mais ampla no tocante aos temas de interesse coletivo apresentados por iniciativas advindas da esfera pública. No entanto, não se estabelece apenas nesse âmbito; alcança formas de institucionalização em plataformas governamentais de participação.

Na perspectiva desta trajetória, no que diz respeito à estrutura do regime governamental e à razão pública, o cidadão tem a possibilidade de assumir o papel de ator social sem restringir os aspectos formais de tomada de decisão com base em elementos institucionais. A ampliação das arenas do espaço público estabelece a democracia como um processo de construção da participação política; configurada neste espaço, a Internet estabelece novas possibilidades de interação e de acesso à informação. Acreditamos que a rede se configure como um palco propício para a conformação de um perfil de esfera pública dotada de um potencial diferenciado de atuação. Nela os indivíduos podem, simultaneamente, quando inseridos no debate público, deter um espaço de fala e se apropriar das múltiplas lógicas discursivas que abrangem as arenas sociais.

Não está ausente, na configuração em rede da Internet, o sentido da exclusão, tampouco a hierarquia dos modelos dominantes, conforme propunha o ideal da proposta inicial habermasiana. Mas estão dispostas novas formas de acessibilidade – o indivíduo tem possibilidades de intervenção na discussão pública e de manifestação de suas demandas num viés de visibilidade. E pode viabilizar, a partir de sua constituição como cidadão, uma participação institucionalmente reconhecida em plataformas governamentais.

A configuração em rede da Internet traz, em sua própria estrutura, múltiplas possibilidades de conexão e cooperação – aspectos facilitadores no estabelecimento de uma arena dialógica. Não garante a participação, mas a possibilita; abre novos caminhos através dos quais ela pode ser exercida. E se apresenta como uma via na qual a discussão pública pode encontrar ressonâncias e tecer possibilidades de escape da mera ação de perpetuação das estruturas de poder já estabelecidas. A amplitude da esfera pública poderia ser caracterizada, então, na visão de Daniel Cefaï (2002), como uma dinâmica de produção de atores individuais e coletivos cuja identidade nunca está plenamente estabelecida – ela se estabelece no transcurso de suas intervenções e interações.

Maria João Silveirinha (2005) estabelece uma interessante constatação sobre o acesso ao poder no âmbito do discurso na democracia deliberativa:

No interior de um discurso como o pressuposto no modelo da democracia deliberativa (assertivo e confrontacional), muitas pessoas, especialmente as que estão em desvantagem, são intimidadas pelas regras formais das instituições deliberativas, sendo certo que a capacidade de argumentação (que conduz ao melhor argumento, nos termos de Habermas) não se encontra distribuída de uma forma uniforme por toda a gente. Por esta razão, a democracia deliberativa precisa de incorporar um alcance mais vasto de formas de comunicação a fim de poder incluir todos os grupos sociais e culturais, sejam eles quais forem, diferenciados na sua forma e no seu acesso ao poder (SILVEIRINHA, 2005, p. 23).

Uma gestão participativa de carácter democrático deve, na teoria deliberativa, não apenas oferecer a oportunidade de participação aos atores sociais como, também e fundamentalmente, potencializar e qualificar sua participação através de mecanismos institucionais. As esferas públicas podem ser espaços de amplificação da discussão e do debate e o espaço virtual pode se configurar como uma forma de comunicação adicional no processo de formação da opinião e da vontade, gerando novas vias de acesso da sociedade às instâncias decisórias de políticas públicas.

[...] a influência pública só se transforma em poder político após passar através dos filtros dos procedimentos institucionalizados de formação de vontade e opinião democráticas, ser transformada em poder comunicativo e adentrar através dos debates parlamentares o processo legislativo legítimo (HABERMAS, 1984, p. 87).

No tocante aos conceitos habermasianos ligados à ética do discurso e à noção de esfera pública e aos princípios do modelo deliberativo, há um papel de legitimação conferido à participação política dos cidadãos. A teoria da democracia deliberativa é construída em duas dimensões interdependentes: uma distinção normativa do processo informal da constituição da vontade na esfera pública e a deliberação política regulada por procedimentos democráticos e orientada para a tomada de decisão em sistemas políticos específicos. É condição necessária para a obtenção de legitimidade que o exercício público do poder e a organização das principais instituições sociais sejam o resultado do procedimento de deliberação na esfera pública.

O paradigma que estabelece a democracia deliberativa de Jürgen Habermas, em *A inclusão do outro* (2004), propõe um âmbito relacional e comparativo que enfoca os modelos liberal e republicano. No que diz respeito à concepção liberal, o autor afirma que o processo

democrático estabelece a política, fundamentalmente, como uma luta por posições que permitam dispor do poder administrativo. O processo de formação da vontade e da opinião é determinado pela concorrência entre agentes coletivos agindo estrategicamente. O modelo republicano traz, de acordo com Habermas (2004), uma perspectiva normativa de submissão da lógica do mercado ao diálogo. A política é constitutiva do processo de coletivização numa sociedade pautada pelas vias comunicativas; a opinião pública e a sociedade civil conferem força ao entendimento. A formação da opinião e da vontade política se dá a partir de uma comunicação pública orientada para a interlocução.

No paradigma republicano, Manuel Delgado (2011) enfatiza que Habermas apresenta, em diferenciação do paradigma liberal, o processo democrático como a fonte de legitimidade de um sistema determinado e determinante de normas. A política, segundo esse ponto de vista, estrutura a constituição de uma sociedade entendida como a associação livre e igualitária de sujeitos conscientes de sua interdependência, que estabelecem vínculos entre si. O espaço público conforma-se, assim, como o domínio em que os princípios de solidariedade comunicativa se especificam no âmbito discursivo. O espaço público, neste contexto, é descrito pelo autor como "[...] lugar para la mediación entre sociedade y Estado – lo que equivale a decir entre sociabilidad y ciudadanía -, organizado para que en él puedan cobrar vida los principios democráticos que hacen posible el libre flujo de iniciativas, juicios e ideas" (DELGADO, 2011, p. 30)¹⁸.

John Rawls (1999) também tece contribuições ao deliberacionismo, partindo de uma perspectiva liberal para a formulação de uma proposta voltada para a necessidade de uma atuação que mantenha a estabilidade e a legitimidade dos regimes democráticos. Leonardo Avritzer (1999) aponta uma contradição nessa linha teórica: Rawls reconhece a existência, no cerne das sociedades complexas, de doutrinas plurais em conflito, mas não reconhece sua centralidade na formulação de uma razão pública. De acordo com Chantal Mouffe (2005), tanto Habermas, quanto Rawls defendem a ideia de que a razão pública fundamenta a legitimação e a autoridade democrática – a divergência entre eles se encontra na interpretação do exercício e do alcance dessa razão. Neste contexto, John Dryzek argumenta:

A restrição do número de deliberantes junto à linha rawlsiana significa que a razão pública não tem que ser testada na interação política, e não há de fato qualquer razão pela qual ela deveria ser assim testada. [...] Rawls é um

¹⁸ "[...] lugar para mediação entre sociedade e estado - o que equivale dizer entre sociabilidade e cidadania - organizado de modo que possa dar vida aos princípios democráticos que fazem o livre fluxo de iniciativas, decisões e ideias" (DELGADO, 2011, p. 30, tradução nossa).

teórico deliberativo, mas não um democrata deliberativo, não obstante sua própria autodescrição (DRYZEK, 2004, p. 45).

Sobre as influências de John Rawls e Jürgen Habermas nas principais vertentes do deliberacionismo, Francisco Marques (2010) afirma:

Um primeiro ramo, inspirado em Rawls e com uma projeção mais reformista do Liberalismo, é sustentado por autores como Joshua Cohen (1996), Amy Gutmann e Dennis Thompson (1996; 2004). Outra subvertente, influenciada por Habermas e desenvolvida por filósofos tais como James Bohman (1996; 1998; 2007), John Dryzek (1994; 2004) e Seyla Benhabib (1996), preserva a necessidade de que haja alguma mudança de caráter mais incisivo no arranjo democrático para se conferir maior legitimidade a tal regime de governo (MARQUES, 2010, p. 60).

No âmbito relacional da construção da razão pública, James Bohman (2000) postula que seu exercício deve acontecer na esfera pública, com ênfase nas condições de liberdade e igualdade dos sujeitos deliberativos. A defesa do autor é de um processo de justificação pautado na cooperação e no diálogo e numa interlocução pública de caráter plural e inclusivo. De acordo com Bohman (2000), para além do estabelecimento do debate, é preciso que haja poder de intervenção no contexto das desigualdades que possam prejudicar a participação deliberativa. Este processo deve desenvolver-se em um

[...] marco institucional e interpretativo em constante revisão; o contínuo diálogo entre o público deliberante e as instituições que organizam a deliberação, mantém esse marco aberto e democrático. Sem este diálogo, a democracia perde a sua capacidade de gerar um poder legítimo (BOHMAN, 2000, p. 49).

Nesse direcionamento, o enfoque de Joshua Cohen (1998) também se pauta em pressupostos de liberdade e igualdade ao conceber como democraticamente legítimos os postulados que derivam de processos deliberativos apenas quando resultarem de acordos argumentativos. O autor propõe três princípios básicos para o estabelecimento da livre discussão racional, no que tange ao exercício do poder político: o princípio da inclusão deliberativa, o princípio do pluralismo e o princípio do bem comum.

O conceito de sociedade civil, nesta tese, ancorado na matriz habermasiana, encontra-se marcado pela emergência de uma multiplicidade de manifestações coletivas, em diferentes contextos sociais. De acordo com Raymond Ledrut (1973), como imaginários sociais, as representações coletivas que regem os sistemas de identificação e de integração social fazem

visível a invisibilidade social. A concepção de democracia deliberativa de Habermas (1997) prevê formas participativas institucionalizadas, tendo como eixo central o conceito de esfera pública. A articulação entre Estado e sociedade encontra um viés de legitimação na dinâmica institucional, viabilizando as demandas dos atores deliberativos e direcionando essas demandas para a promoção do bem comum.

Considerando o desenho institucional como uma estrutura possibilitadora da efetividade participativa e responsável pela operacionalização dos princípios democráticos, acreditamos encontrar-se entre suas prerrogativas o estabelecimento de mecanismos voltados para a presença da sociedade no tocante à discussão de questões de interesse coletivo. As plataformas governamentais de participação on-line se configuram, colocando em foco a figura do indivíduo, como formas de equacionar demandas advindas das múltiplas esferas públicas discursivas espalhadas pelas arenas sociais e configuradas em espaços físicos e virtuais.

O processo deliberativo em Habermas sugere a percepção, através do conceito de esfera pública, tanto do poder gerado comunicativamente a partir de discussões informais descentralizadas, quanto do poder empregado administrativamente nas instituições políticas formais. Entre as fundamentações de uma sociedade democrática acreditamos poder destacar o mérito da participação. E a Internet desponta como uma opção de estruturação de um perfil diferenciado de esfera pública, possibilitando novos formatos de práticas participativas e conferindo um enfoque ampliado no alcance dos intercâmbios discursivos, atravessando múltiplas expressões de interlocução. A participação individual on-line atravessa, em nossa percepção, através da configuração em rede da Internet, a porosidade da esfera pública virtual, traçando um percurso de legitimação até sua institucionalização em plataformas governamentais.

3 REDES DIGITAIS E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

3.1 Perspectivas da sociedade em rede

A caracterização das sociedades complexas se configura, atualmente, num ambiente híbrido e o ciberespaço atravessa as diferentes formas de conexão experimentadas pelos indivíduos. A rede surge como uma possibilidade diferenciada de espaço público – múltipla e fragmentada, detém mecanismos que podem ser utilizados para o desenvolvimento do debate em torno de questões de interesse coletivo e para a formação de opiniões. Sua configuração tem provocado transformações nas relações sociais e no posicionamento do indivíduo no tocante às estruturas de sua ação. A proposta de análise desta tese envolve uma abordagem da participação individual, na Internet, na temática da política – a exposição de uma trajetória que passa pela via de iniciativas propostas por organizações e atores da esfera civil e encontra, num contexto recente, ressonância em plataformas digitais governamentais.

No caso do governo brasileiro, o objeto de enfoque do processo de institucionalização dessa participação, a plataforma Dialoga Brasil¹⁹, lançada em 2015, apresenta o design referencial do compromisso de um retorno da gestão governamental a propostas individuais relativas a políticas públicas. Esse design é colocado em perspectiva através da exposição de uma iniciativa da democracia portuguesa, o sistema de petições on-line da Assembleia da República²⁰, já estruturada no cenário político democrático há onze anos, sob a ótica da resposta governamental garantida legislativamente. Buscamos contextualizar a configuração em rede da Internet no âmbito da trajetória de ampliação da participação da sociedade nas decisões das instâncias governamentais e na formação da opinião pública, no que tange às múltiplas oportunidades de abordagem dos temas da política e suas implicações. Abordamos, assim, neste capítulo, o desenho analítico das vias digitais como meios de participação individual na democracia contemporânea.

O decurso da participação política on-line envolve a abordagem das potencialidades e dos limites da Internet em rede, no tocante à configuração de uma esfera pública virtual. Gustavo Cardoso (2006) aborda a premissa de que as sociedades contemporâneas atravessam

¹⁹ BRASIL. Dialoga Brasil. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/>>. Acesso em: 03 ago. 2015.

²⁰ PORTUGAL. Assembleia da República. Petições. Lisboa, 2015. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/Peticoes.aspx>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

um processo de reconstrução institucional, ancoradas em projetos autônomos de sujeitos sociais. Esta autonomia diz respeito à cultura – ou seja, pode ser abordada individual ou coletivamente. Trata-se de uma tentativa de reconstrução de sentido, no âmbito de uma nova estrutura social. Cardoso (2006) aponta que esse processo segue duas tendências paralelas que, no tocante ao comportamento social, caracterizam transformações significativas: o individualismo, com a construção de sentido voltada para os interesses próprios do sujeito e o comunalismo, no qual a construção de sentido se dá através de valores vislumbrados coletivamente e internalizados pelos membros de uma dada comunidade.

A Internet estaria configurada, em integração com os demais mecanismos de transmissão de fluxos de informação, como a arena através da qual os sujeitos, individuais ou coletivos, têm a oportunidade de socializar seus projetos – daí a conformação da mesma neste quadro de reconstrução social das sociedades contemporâneas. Cardoso (2006) não descarta, no entanto, a possibilidade de que a Internet, emergindo dos valores da sociedade industrial, traga em sua própria constituição como meio, a possibilidade de apenas reproduzir, em estado de continuidade, as instâncias de dominação do sistema social tal como já se encontrava estabelecido.

Algumas vertentes acadêmicas, especialmente na década de 1990, abordam a Internet como um meio dotado de potencial no tocante ao incentivo à participação política e em relação aos mecanismos de comunicação praticados até então; dentre as características que justificam essa perspectiva, destacamos: baixo custo de produção e distribuição de informação, ampla potencialidade de alcance de público e a possibilidade de interação entre usuários através, inclusive, da criação de espaços para o debate. O incremento da qualidade da prática democrática está entre os efeitos apontados por teóricos como Pierre Lévy (1998) e Manuel Castells (1999) na relação entre Internet e política.

Nesse quadro socioestrutural, Manuel Castells (2006) aponta a constituição de um novo paradigma tecnoeconômico: a "sociedade em rede".

A sociedade em rede, em termos simples, é uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação fundamentadas na microelectrónica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informação a partir de conhecimento acumulado nos nós dessas redes. A rede é a estrutura formal (vide Monge e Contractor, 2004). É um sistema de nós interligados. E os nós são, em linguagem formal, os pontos onde a curva se intersecta a si própria. As redes são estruturas abertas que evoluem acrescentando ou removendo nós de acordo com as mudanças necessárias dos programas que conseguem atingir os objectivos de *performance* para a rede (CASTELLS, 2006, p. 20).

Yochai Benkler (2006) afirma, a respeito do conceito de Castells:

Manuel Castells's magisterial treatment of the networked society locates its central characteristic in the shift from groups and hierarchies to networks as social and organizational models-looser, flexible arrangements of human affairs. Castells develops this theory as he describes a wide range of changes, from transportation networks to globalization and industrialization. In his work, the Internet fits into this trend, enabling better coordination and cooperation in these sorts of loosely affiliated networks (BENKLER, 2006, p. 18)²¹.

As dinâmicas que envolvem a sociedade em rede, constituída por indivíduos, empresas e Estado operando num campo local, nacional e internacional, abarcam a formação de conhecimento econômico, baseado na tecnologia e na inovação e alcançam a proposta de uma reforma organizacional e da modernização do setor público (CASTELLS; CARDOSO, 2006).

[...] nosso mundo está em processo de transformação estrutural desde há duas décadas. É um processo multidimensional, mas está associado à emergência de um novo paradigma tecnológico, baseado nas tecnologias de comunicação e informação, que começaram a tomar forma nos anos 60 e que se difundiram de forma desigual por todo o mundo. Nós sabemos que a tecnologia não determina a sociedade: é a sociedade. A sociedade é que dá forma à tecnologia de acordo com as necessidades, valores e interesses das pessoas que utilizam as tecnologias. Além disso, as tecnologias de comunicação e informação são particularmente sensíveis aos efeitos dos usos sociais da própria tecnologia. [...] Frequentemente, a sociedade emergente tem sido caracterizada como sociedade de informação ou sociedade do conhecimento. Eu não concordo com esta terminologia. Não porque conhecimento e informação não sejam centrais na nossa sociedade. Mas porque eles sempre o foram, em todas as sociedades historicamente conhecidas. O que é novo é o facto de serem de base microelectrónica, através de redes tecnológicas que fornecem novas capacidades a uma velha forma de organização social: as redes (CASTELLS, 2006, p. 17).

Castells apresenta as "redes" (2006, p. 17-18) num quadro comparativo com outras formas de organização social, simultaneamente, como uma grande vantagem e como um grande problema. Ao longo da história e de acordo com o autor, elas integraram o universo da vida privada como formas organizacionais flexíveis e adaptáveis. No entanto, em relação à produção, não foram suficientes, durante um grande período, para coordenar os recursos necessários a projetos mais complexos – fazia-se necessário o estabelecimento de uma

²¹ O tratamento magistral que Manuel Castells dá a sociedade em rede coloca como sua característica central a mudança de grupos e hierarquias para redes como modelos sociais e organizacionais, arranjos mais flexíveis de sentimentos humanos. Castells desenvolve sua teoria através da descrição de um amplo alcance de mudanças, desde redes de transporte à globalização e industrialização. Em seu trabalho, a Internet se encaixa nessa tendência, permitindo uma melhor coordenação e cooperação nesses tipos de redes frouxamente filiadas (BENKLER, 2006, p. 18, tradução nossa).

organização vertical, como o Estado, com objetivos definidos por uma autoridade centralizada. A grande proposta da tecnologia, de acordo com o autor, é permitir que as redes ultrapassem seus limites. Elas podem, então, ser adaptáveis no tocante à sua performance e, ao mesmo tempo, coordenar toda a sua atividade descentralizada e autônoma através da partilha na tomada de decisões.

As redes de comunicação digital são a coluna vertebral da sociedade em rede, tal como as redes de potência (ou redes energéticas) eram as infraestruturas sobre as quais a sociedade industrial foi construída [...]. Na verdade, a sociedade em rede manifesta-se de diversas formas, conforme a cultura, as instituições e a trajetória histórica de cada sociedade, tal como a sociedade industrial englobou realidades tão diferentes [...], que partilhavam algumas características fundamentais que permitiam a sua definição, dentro do industrialismo, como uma forma distintiva de organização humana não determinada pelas tecnologias industriais, mas impensável sem elas (CASTELLS, 2006, p. 18).

Estabelecida a conformação da Internet como um conglomerado de redes, consideramos válido abordá-la a partir da lógica rizomática de Gilles Deleuze e Félix Guattari (2004). Trata-se da caracterização como um sistema "[...] a-centrado não hierárquico e não significativo, sem General, sem memória organizadora ou autômato central, unicamente definido por uma circulação de estados" (DELEUZE; GUATTARI, 2004). A configuração seria estabelecida, a partir desta lógica, como "[...] um mapa que deve ser produzido, construído, sempre desmontável, conectável, reversível, modificável, com múltiplas entradas e saídas, com suas linhas de fuga" (DELEUZE; GUATTARI, 2004). Pierre Lévy (1999) explicita o caráter modificável e descentralizado das redes afirmando sua ampla aceitação dos usuários como produtores ou receptores de informações – não há uma linha diretriz nem um processo unilateral na emissão da mensagem.

Capturar as virtualidades será controlar os fluxos da própria vida. A noção de rede – trazida da realidade das conexões telemáticas – explicita exatamente a forma organizada de extração desses fluxos. Nas redes virtuais, a vida se processa como interação em tempo real e se mantém sempre registrada na forma de informação. Todo contato com o outro (seja o sujeito ou a própria máquina), na forma de cooperação, acaba por resultar em um conhecimento registrado, então acessível a todos, inclusive aos dispositivos de comando. Mas o comando, nesse caso, é uma função da rede e não o sujeito dela (MALINI; ANTOUN, 2013, p. 13).

A globalização é apresentada, neste contexto, por Manuel Castells (2006), como um sinônimo do conceito de sociedade em rede – apontado como mais descritivo e menos

analítico que as implicações do conceito. A exclusão digital encontra lugar nos apontamentos do autor:

Porém, como as redes são selectivas de acordo com os seus programas específicos, e porque conseguem, simultaneamente, comunicar e não comunicar, a sociedade em rede difunde-se por todo o mundo, mas não inclui todas as pessoas. De facto, neste início de século, ela exclui a maior parte da humanidade, embora toda a humanidade seja afectada pela sua lógica, e pelas relações de poder que interagem nas redes globais da organização social (CASTELLS, 2006, p. 18).

O julgamento do impacto valorativo das transformações estruturais provocadas pela emergência da sociedade em rede permanece, na visão do autor, como um percurso em aberto.

Assim, a questão não é como chegar à sociedade em rede, um auto-proclamado estádio superior do desenvolvimento humano. A questão é reconhecer os contornos do nosso novo terreno histórico, ou seja, o mundo em que vivemos. Só então será possível identificar os meios através dos quais, sociedades específicas em contextos específicos, podem atingir os seus objectivos e realizar os seus valores, fazendo uso das novas oportunidades geradas pela mais extraordinária revolução tecnológica da humanidade, que é capaz de transformar as nossas capacidades de comunicação, que permite a alteração dos nossos códigos de vida, que nos fornece as ferramentas para realmente controlarmos as nossas próprias condições, com todo o seu potencial destrutivo e todas as implicações da sua capacidade criativa (CASTELLS, 2006, p. 19).

Fica claro, nesta abordagem teórica, que há um carácter de superioridade na performance do paradigma tecnológico digital em relação aos sistemas anteriores. No entanto, a utilização de todo o seu potencial implica na necessidade de um conhecimento expressivo da sociedade em rede como estrutura social no qual ele se encontra inserido. Essa estrutura condiciona um manancial comunicativo que alcança limites para além do sistema de *mass media*²² da sociedade industrial. Castells (2006) ressalta, entretanto, que esse fator não aponta a Internet como uma ideologia libertária e universalmente constituidora. Ele reconhece o carácter oligopolista no âmbito do mercado multimídia, com mecanismos de controle amplamente estabelecidos via esquematização de hipertexto. O que é enfático, em sua ótica, apesar das configurações de inserção no sistema dominante que todo paradigma social carrega em sua constituição, é a existência de redes horizontais de comunicação local e global. A virtualidade estabelece, segundo o autor, novos fluxos de comunicação e socialização.

²² "[...] a expressão *mass media* se monta [...] a partir de uma concepção que não vê nessas formas da indústria da cultura e da informação outra coisa a não ser os dispositivos de emissão e a capacidade de difundir conteúdos e mensagens para audiências massivas" (GOMES, 2003, p. 5).

A própria concepção da Internet é ancorada num modelo de sistema aberto – ou seja, a cultura de rede, que se encontra em contínuo processo de expansão e mutação, envolve mais do que tecnologia; a cultura em rede diz respeito a interconexão. A partir do início da década de 1970, a Internet estrutura novos dispositivos de comunicação dotados de interações complexas. A constatação de Tiziana Terranova, em *Network Culture: Politics for the Information Age* (2004), é de que a cultura de rede, assim como é inseparável de sua formatação técnica, também o é em relação aos processos políticos que se estabelecem na dinâmica dos fluxos de informação.

De acordo com essa ótica, as possibilidades de auto-organização propiciadas pela conformação da Internet obedecem a uma lógica intrínseca a seu funcionamento como sistema aberto. O caráter descentralizado pode ser representado pelo movimento autônomo do caminho percorrido pelas mensagens e, conseqüentemente, pela informação. Em outras palavras: a conformação técnica da Internet é indissociável de sua conformação como meio – a transmissão de conteúdo encontra-se diretamente ligada à forma como esse conteúdo é recebido.

Terranova (2004) parte da proposta de uma visão específica sobre os mecanismos de controle presentes na Internet – encontram-se lá, como encontram-se nos demais canais de distribuição de informação. O diferencial apontado pela autora é que, na Internet, esses mecanismos são descentralizados, em função da própria constituição técnica do formato digital; a análise apresenta-se muito mais complexa, portanto, tendo em vista que a informação disseminada segue um percurso não linear.

[...] the control of acentred multitudes thus involves different levels: the production of rule tables determining the local relations between neighbouring nodes; the selection of appropriate initial conditions; and the construction of aims and fitness functions that act like sieves within a liquid space, literally searching for the new and the useful (TERRANOVA, 2004, p. 115)²³.

Michael Hardt e Antonio Negri, na obra *Império* (2001), situam a Internet no terceiro momento de uma sequência de paradigmas econômicos: no primeiro, há o domínio da agricultura e da extração de matérias-primas; no segundo, o domínio da indústria e da fabricação de bens duráveis; o terceiro período caracterizado pelos autores envolve o

²³ [...] o controle centralizado envolve diferentes níveis: a produção de regras que determinam a relação local entre nós vizinhos; a seleção de condições iniciais apropriadas; e a construção de metas e funções de enquadramento que ajam como uma peneira no espaço líquido, literalmente buscando o novo e o útil (TERRANOVA, 2004, p. 115, tradução nossa).

paradigma atual de predomínio da oferta de serviços e do manuseio de informações. Dessa forma, os processos de informatização da produção têm sido responsáveis por transformações da conformação social. A informação toma o centro do quadro valorativo como mercadoria – daí o poder atribuído à estrutura das redes de comunicação no estabelecimento da economia informacional.

Pierre Lévy (1999) apresenta três princípios orientadores do estabelecimento da estruturação em redes no ciberespaço e que deram origem à Internet em seu formato atual: a interconexão, configurada na busca pela comunicação universal; a criação de comunidades virtuais, ancorada em processos de cooperação e compartilhamento de interesses entre indivíduos; e a inteligência coletiva, caracterizada por uma nova estrutura de pensamento sustentada por conexões sociais constituídas através da utilização das redes digitais abertas. Trata-se da virtualização do real por meio das interfaces digitais, com aspectos participativos e socializantes. O ciberespaço é, portanto, um espaço informacional que oferece suporte à inteligência coletiva – como rizoma, só existe através da relação entre a multiplicidade de nós que o compõem, em movimento contínuo.

Em se tratando da sistematização de um novo perfil de configuração social, o espaço público da comunicação estabelece conformações diferenciadas no tocante à opinião pública e às instituições. Na sociedade em rede, há uma nova estruturação de alcance do aparato governamental, relacionada com a formação de "uma rede de redes globais" seletivamente ligadas, integrando os aspectos funcionais de uma dada sociedade (CASTELLS, 2006, p. 25). A esfera pública surge, nesse contexto e na visão de Wilson Gomes (2005), como um espaço virtual de discussão política que pode ser revigorado através da ampliação das possibilidades de participação.

Acreditamos ser importante ressaltar que, mesmo se manifestando como entusiastas do potencial democratizador da Internet, tanto Manuel Castells (2004), quanto Pierre Lévy (1998), fazem ressalvas em relação a uma perspectiva determinista desse perfil de atuação das vias digitais. Manuel Castells afirma que a tecnologia “[...] certamente não pode substituir a mudança social ou a reforma política” (CASTELLS, 2004, p. 135). Pierre Lévy, nesse mesmo âmbito de abordagem, argumenta que “[...] as tecnologias não determinam, mas condicionam as mudanças à medida que criam as condições para que elas ocorram” (LÉVY, 1998, p. 93). Justificando o posicionamento dos dois autores, Massimo Di Felice (2013) aponta:

[...] não se trata de analisar a inserção das tecnologias na sociedade como um padrão determinista de transformação cognitiva, mas de constatar que a

substituição de técnicas de armazenagem e processamento de informações é importante fator condicionante de modificações culturais (DI FELICE, 2013, p. 31).

É possível verificar a transição de uma primeira fase, que advoga o caráter redentor e universal da Internet como mecanismo de participação em contextos democráticos, para uma nova fase, enfocada por teóricos críticos da magnitude do potencial de alcance político, até então defendido.

The first-generation critique of the democratizing effect of the Internet was based on various implications of the problem of information overload, or the Babel objection. According to the Babel objection, when everyone can speak, no one can be heard, and we devolve either to a cacophony or to the reemergence of money as the distinguishing factor between statements that are heard and those that wallow in obscurity. The second-generation critique was that the Internet is not as decentralized as we thought in the 1990s. (BENKLER, 2006, p. 10)²⁴.

Benkler (2006) ressalta: "[...] any consideration of the democratizing effects of the Internet must measure its effects as compared to the [...] public sphere, not as compared to an idealized utopia that we embraced a decade ago of how the Internet might be" (BENKLER, 2006, p. 10)²⁵.

Ainda sobre as expectativas estabelecidas em torno do potencial da Internet como mecanismo democratizador da política, Wilson Gomes (2005) declara que a estrutura digital pode atuar como um mecanismo facilitador no processo emancipatório; no entanto, o autor deixa claro que reformas sociais e políticas precisam acontecer para que a emancipação política se concretize.

[...] a mudança do ambiente da comunicação não reconfigura automaticamente o ambiente político, nem as convicções que o acompanham. Assim, novamente nos encontramos diante de uma frustração que só se explica pelo irrealismo da expectativa anterior: um meio de

²⁴ A primeira geração de críticas do efeito democratizante da Internet se baseou em várias implicações do problema da sobrecarga de informação, ou a objeção de Babel. De acordo com a objeção de Babel, quando todos podem falar, ninguém pode ser ouvido, e nós desenvolvemos ou uma cacofonia ou a reemergência do dinheiro como o fator distintivo entre demonstrações que são ouvidas e aquelas que ficam imersas na obscuridade. A segunda geração de críticas foi que a Internet não é tão descentralizadora como pensávamos na década de 1990. Os padrões emergentes de uso da Internet mostram que muito poucos sites capturam uma quantidade extremamente grande de atenção, e milhões de sites passam despercebidos (BENKLER, 2006, p. 10, tradução nossa).

²⁵ "[...] qualquer reflexão sobre os efeitos democratizantes da Internet deve medir seus efeitos, em comparação com a [...] esfera pública, não em comparação a uma utopia idealizada que abraçamos na década passada de como a Internet poderia ser" (BENKLER, 2006, p. 10, tradução nossa).

comunicação, per se, não basta para modificar um sistema político (GOMES, 2005, p. 25).

A reprodução dos modelos dominantes é uma crítica apresentada no que diz respeito aos mecanismos de controle: “[...] o modelo de resistência mais eficaz tem a mesma forma que os modelos dominantes de produção econômica e social” (HARDT; NEGRI, 2005, p. 103). Nessa conformação, toda resistência proposta tende a seguir a mesma arquitetura de organização dos modelos dominantes aos quais se propõe resistir. De acordo com os autores, ainda assim, no entanto, os modelos de resistência da configuração em rede se referem a aspectos relevantes no cenário contemporâneo, tais como o rompimento do monopólio de informação dos grandes veículos de comunicação e a possibilidade de um envolvimento ativo dos indivíduos em sua produção e distribuição.

Em *Técnica e Ciência como Ideologia* (1987), Jürgen Habermas aborda o alcance social da tecnologia: “A despolitização da massa da população e o desmoronamento de uma opinião pública política são componentes de um sistema de denominação que tende a eliminar da discussão pública as questões práticas” (HABERMAS, 1987, p. 122). A linguagem adquire existência como sistema de uma determinada tradição cultural e entra na ação comunicativa inscrita numa rede de interações. O autor explicita que a dominação pode perpetuar-se não somente mediante a tecnologia, mas como tecnologia. Se a tecnologia fornece legitimação ao poder político, para o teórico, somente no sistema da opinião pública é que pode surgir uma nova zona de conflito.

A Internet e sua conformação como meio de distribuição de informação se apresenta como um potencial portal de acesso para a exposição de demandas na configuração da participação política. A organização *Internet World Stats*²⁶ realiza um monitoramento do crescimento da Internet em todo o mundo. Os dados relativos ao período de janeiro de 2000 a junho de 2016 registram um aumento de mais de 900% do uso da Internet pela população mundial. Em junho de 2016, foram contabilizados mais de 3,6 bilhões de usuários no mundo. No quadro comparativo de usuários e acessos, a Ásia aparece em primeiro lugar, com 49,6% dos usuários no mundo; seguida pela Europa, com 17%. A América Latina e Caribe estão em terceiro lugar na população mundial no tocante a usuários de Internet, com 10,7%.

Ausente a ideia de uma forma de disseminação de informação liberta de toda dominação e isenta de mecanismos de controle, assentamos nosso entendimento, nesta tese, nas novas possibilidades de participação propiciadas pela Internet. Nos referimos à

²⁶ INTERNET WORLD STAT. Disponível em: <<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>>.

disponibilização de conformações participativas simultâneas e múltiplas num contexto em que os indivíduos têm a possibilidade de se estabelecer como mais do que meros receptores de informação. A arquitetura organizacional da estrutura dominante tende a se repetir na rede – porque também se adapta e se constrói através dela. Mas, a linearidade vertical não é a única via sistêmica de interface informativa.

Infinitas as possibilidades, a rede é, ao mesmo tempo, o ambiente de igualdade e de exclusão, da atuação política comunitária ou de consumismo compulsivo. Se por um lado representa ultrapassagem de fronteiras, utopia, liberdade, por outro representa desastre, controle, ‘invasividade’. A rede, o ciberespaço, ou ambos configuram assim nova antropologia, em tempos de desreferencialização, desterritorialização, substituição de ‘mapas’ por ‘trajetos’, de ‘fronteiras’ por ‘margens’. [...] Tempos em que o excesso passa a ser limitador da liberdade, como, por exemplo, o excesso de informações. Tempos em que o imperativo da liberdade talvez seja a operação de seleção, isto é, a emancipação como tentativa de filtragem dos excessos. Há informações demais e incapacidade dos atores sociais de processá-las a contento (SALGADO, 2003, p. 5).

De acordo com o argumento de Evgeny Morozov (2011), as expectativas geradas pelo aumento do acesso à informação são, constantemente, limitadas pelo sistema dominante. Assim, a tecnologia “[...] leads a double life, one which conforms to the intentions of designers and interests of power and another which contradicts them—proceeding behind the backs of their architects to yield unintended consequences and unintended possibilities” (MOROZOV, 2011, p. 283)²⁷. A regulamentação das novas tecnologias é um dos caminhos apontados pelo teórico como forma de estruturar seu impacto no âmbito da sociedade que as condicionam. Ele afirma que: “The irony of the Internet is that while it never delivered on the uber-utopian promises of a world without nationalism or extremism, it still delivered more than even the most radical optimists could have ever wished for” (MOROZOV, 2011, p. 282)²⁸.

O sociólogo português Boaventura de Souza Santos (1999) afirma que o alcance da democracia depende, em larga escala, da criação de condições para que ela possa se estabelecer. O surgimento de novas tecnologias, especialmente em se tratando de comunicação e informação, sugere novas possibilidades, mas, também, novos desafios. Em

²⁷ “[...] conduz a uma vida dupla, uma que está de acordo com as intenções dos interesses de seus criadores e do poder e uma outra que lhes contradiz – passando pelas costas dos seus arquitetos para produzir consequências não intencionais e possibilidades não pensadas” (MOROZOV, 2011, p. 283, tradução nossa).

²⁸ “A ironia da Internet é que embora nunca tenha entregado suas promessas utópicas de um mundo sem nacionalismo ou extremismo, ainda assim entregou mais do que até os otimistas mais radicais jamais poderiam ter desejado” (MOROZOV, 2011, p. 282, tradução nossa).

perspectiva histórica, de acordo com Morozov (2011), o surgimento de novas tecnologias - destacando entre elas os meios de comunicação – esteve constantemente atrelado à expectativa de um incremento de qualidade na democracia: "[...] there has hardly appeared a technology that wasn't praised for its ability to raise the level of public debate, introduce more transparency into politics, reduce nationalism, and transport us to the mythical global village" (MOROZOV, 2011, p. 275)²⁹.

O crítica se direciona ao determinismo tecnológico, definido pelo autor como a crença de que certas tecnologias irão, determinadamente, produzir certos efeitos sociais, culturais e políticos. A direção apontada para a resistência a esse determinismo é a consideração de todos os enquadramentos referentes a mecanismos não tecnológicos envolvidos nos contextos abordados, como indispensáveis no estabelecimento da estrutura sociopolítica de uma dada sociedade.

Juliano Borges (2007) afirma que o ciberespaço dispõe da possibilidade de uma alteração dos papéis do modelo clássico emissor-receptor; de acordo com ele, emerge da Internet a capacidade de promover uma multiplicação dos fluxos comunicacionais. No entanto, é ressaltado o risco de que, antes de se consolidar como meio participativo, servindo ao interesse público, a interatividade se reduza a uma ferramenta para a constituição de um banco de dados a partir do registro de rotas de navegação que visam identificar interesses e hábitos de consumo dos indivíduos.

Os significados inscritos nos discursos são ideológicos e encontram-se centrados numa inscrição - a identificação predominante dessa inscrição corresponde à hegemonia que integra os espaços institucionais. A legitimidade institucional dos significados, neste sentido, é atribuída pelo consentimento de indivíduos diante de um sentido hegemônico. Habermas (1997) admite que o modelo de esfera pública apresenta problemas estruturais no campo discursivo da comunicação pública quando se refere à infiltração do poder num âmbito idealizado como espaço de discussão e entendimento, pautado na razoabilidade. As possibilidades de uma repolitização da esfera pública, entretanto, perpassam seus princípios normativos.

A discussão sobre Internet e democracia ganha os contornos da participação, nesta tese, pelo viés da linha conceitual dessa esfera pública, enfocada como uma caixa de ressonância. O desenho participativo se dá através da formação da vontade e da opinião no

²⁹ "[...] quase nunca aparece uma nova tecnologia que não seja elogiada por sua capacidade de elevar o nível de debate público, introduzir mais transparência na política, reduzir o nacionalismo e de transportar-nos para a mítica aldeia global" (MOROZOV, 2011, p. 275, tradução nossa).

contexto das quais podem ser constituídos os fundamentos para a produção de decisões legítimas pelo poder político perante as demandas da sociedade civil. O indivíduo que transita pelas vias virtuais encontra-se inserido numa configuração que permite a interface e a conexão. Ruptura e continuidade são perspectivas de uma mesma configuração no contexto digital – enfocamos um cenário que ainda se encontra em estruturação e adaptação. O que nos cumpre abordar é que, através do papel do indivíduo enquanto cidadão, no tocante a este quadro em contínua conformação, a institucionalização se mostra, nesta trajetória, um estatuto possível.

3.2 Ativismo on-line e esfera pública – política e participação numa confluência contemporânea

A definição da Internet como um novo meio, no sentido da ambiência através da qual as interações comunicativas se processam, tem impactos sobre as possibilidades de participação política. Sua conformação molda linguagem e discursos, permitindo a inserção de componentes estéticos, e tem potencialidade para a formação de novas disposições para novos perfis de público. Os critérios de visibilidade são alterados e, sob a ótica dessa pesquisa, dispostas as singularidades e as limitações da confluência em rede, a Internet tem potencial para ampliar o número dos que têm a possibilidade de participar.

Três condicionantes são apontados no tocante ao desenvolvimento da Internet nas décadas de 1970 e 1980; são elas: o exército e a universidade – através da parceria no desenvolvimento de técnicas de inovação tecnológica para compartilhamento de informação; e a contracultura norte-americana, responsável pela estruturação digital em rede (CASTELLS, 2004). A Internet é projetada pelos militares como um aparato operacional e instituída pelas universidades como uma potência cooperativa - uma ambivalência no sentido da luta e da colaboração.

1984 é o ano em que a rede global de computadores é nomeada de Protocolo Internet. Antes, no dia 1º de janeiro de 1983, os militares deixam a Arpanet para criar a MilNet. A Internet – criada originalmente como uma máquina de combate – era um dispositivo de monitoramento e controle. Mas foi tomada de assalto por micropolíticas estanhas, fazendo da rede um meio de vida e uma máquina de cooperação social, por intermédio da multiplicação de grupos de discussão na usenet e nas BBSs (de quem as atuais redes sociais se originam), tornando a então Arpanet um dispositivo de produção de relações, de afetos, de cooperação e de trocas de conhecimentos micropolíticos, e não

apenas um meio de transporte de informações científicas, financeiras e militares (MALINI; ANTOUN, 2013, p. 17).

Fábio Malini e Henrique Antoun (2013) explicitam que a primeira fase da Internet, com estrutura *peer to peer*³⁰, dependia do tecnicismo das universidades para concretizar suas conexões. No entanto, a "Internet *hacker* do modem e da telefonia³¹" (MALINI; ANTOUN, 2013, p. 17), instaurou a multiplicação das conexões entre os demais usos da rede.

A forma rede, na sua configuração P2P, cooperativa, desindividualizada, não responde mais aos atos de fala e de comando vindo de uma centralidade qualquer (partidos, mídia, ONGs, grupos já previamente organizados, etc.), mas emerge como uma rede policêntrica ou distribuída capaz de se articular local e globalmente, numa conexão máxima, e capaz de rivalizar (inclusive por sua imprevisibilidade) com as redes constituídas dos poderes clássicos (MALINI; ANTOUN, 2013, p. 13).

A colonização do ciberespaço pelo mercado é apontada pelos autores como um marco da década de 1980. O desenvolvimento de produtos multimídia integrados a uma interface digital ganha força e envolve conteúdos de diversas indústrias culturais: é a união de texto, imagem e som na sinapse da imprensa, do rádio, do cinema, da televisão e da telefonia. Na década de 1990, devido à expansão social de sua aplicação, estabelece-se um extenso mercado de consumo no qual empresas, indivíduos e instituições públicas ofertam, gratuitamente ou não, conteúdos e serviços nas redes virtuais (MALINI; ANTOUN, 2013).

Wilson Dizard Júnior, na obra *A Nova Mídia* (2000), aborda um deslocamento e uma consolidação da indústria da mídia na esfera do ciberespaço. O caráter de instantaneidade é responsável por transformar a rede de Internet em indústria, atrelada às antigas modalidades da comunicação apoiadas nas relações da cultura de massa. À instantaneidade pode ser adicionada a capacidade de desdobramento da rede em outras múltiplas, configurando o que Pierre Lévy caracterizou como “multiplicidade organizada das competências disponíveis em uma comunidade” (LÉVY, 1999, p. 177).

³⁰ O sistema P2P (*peer to peer*) foi a base técnica responsável pela origem da *web70*. Tem uma configuração para além da dinâmica cliente-servidor, o que possibilita uma ação dialógica entre os pares da relação. A formação desse sistema não hierárquico e descentralizado é representativo do método de articulação do trabalho de desenvolvimento da rede (MALINI; ANTOUN, 2013).

³¹ Em 1979, três estudantes da Universidade de Duke e da Universidade da Carolina do Norte – não participantes da Arpanet – criaram uma versão modificada do protocolo Unix que possibilitou a ligação de computadores por meio da linha telefônica. Usaram-na para iniciar um fórum de discussões on-line sobre os computadores, o Usenet, que logo se tornou um dos primeiros sistemas de conversa eletrônica em larga escala (CASTELLS, 1999, p. 377).

Malini e Antoun (2013) nomeiam 1984 como o "ano da invenção do ciberespaço" (2013, p. 19). E, também, como "[...] o ano em que surge o ciberativismo como sinônimo de ações coletivas coordenadas e mobilizadas coletivamente através da comunicação distribuída em rede interativa" (MALINI; ANTOUN, 2013, p. 20). Considerando o ativismo on-line numa abordagem paradoxal, as redes interativas de comunicação distribuída trazem um ponto comum – suas interações se contrapõem a um poder de informação e a uma potência de comunicação (DYER-WHITHEFORD, 1999).

A evolução técnica da rede determina a própria reconfiguração das práticas do ativismo imanente a ela. As práticas sociotécnicas têm origem na própria gênese da tecnologia que lhe dá suporte - o ativismo on-line tem influenciado grande parte da dinâmica sobre os principais protocolos de comunicação utilizados na conformação digital. Sérgio Amadeu Silveira (2010) define o ciberativismo como “um conjunto de práticas em defesa de causas políticas, socioambientais, sociotecnológicas e culturais, realizadas nas redes cibernéticas” (SILVEIRA, 2010, p. 31). Interessa-nos, nesta tese, a abordagem de um dos enfoques do conceito - o ativismo em defesa de causas políticas.

O termo ciberativismo, de acordo com Massimo Di Felice (2013), inaugura “[...] um novo tipo de participação baseada na construção de redes informativas pela difusão de informações na web” (DI FELICE, 2013, p. 34). É uma transformação substancial do ativismo não limitada à incorporação da Internet a esse perfil de processos comunicativos; envolve conceitos de participação, espaço democrático e identidade coletiva. Jorge Alberto Machado (2007) propõe a utilização do termo ativismo em rede como referência à designação de mudanças operadas pela utilização das novas tecnologias em interface com a participação política.

A matéria-prima básica dessa nova forma de organização é a informação gerada e eficazmente distribuída. Este poder resulta da ampliação da capacidade de produzir, reproduzir, compartilhar, expressar e difundir fatos, ideias, valores, visões de mundo e experiências individuais e coletivas em torno de interesses, identidades e crenças – e em um espaço muito curto de tempo. A possibilidade de comunicação rápida, barata e de grande alcance faz atualmente da Internet o principal instrumento de articulação e comunicação das organizações da sociedade civil, movimentos sociais e grupos de cidadãos (MACHADO, 2007, p. 268).

Esse enfoque de definição segue a abordagem de "movimentos em rede" de Manuel Castells (2013), dando destaque para o modelo de ação e não, necessariamente, para o formato digital. Não se trata, nesta concepção, de antagonismos entre o real e o virtual ou

entre o público e o privado. O direcionamento é para um fluxo informacional contínuo e suas conexões. O autor aborda a noção de ativista como um indivíduo engajado na busca de mudanças de valores sociais simbólicos. As redes são, neste contexto, mecanismos de propagação de um discurso. De acordo com Castells (2013), trata-se de uma ótica de ampliação da autonomia comunicativa através de um processo de autoagregação espontâneo.

O ativismo on-line é apresentado, assim, não como uma vertente de atuação universal e livre de qualquer dominação, mas como uma opção de resistência à estrutura do sistema dominante que permeia o espaço das redes virtuais de conexão, caracterizada pela relação horizontal entre os atores. A ação dos hackers tem papel fundamental na modificação e na instituição do espectro da adaptabilidade da Internet numa disposição de rede distribuída (BARABÁSI, 2003). Em outras palavras: o próprio trabalho técnico de constituição da Internet como uma confluência em redes multiplicadamente conectadas já expressa um modo colaborativo de atuação.

Ao analisar o trabalho hacker, veremos que a motivação para a criação de inovações tecnológicas reside na construção de meios de circulação de saberes que possam tornar a sociedade mais desenvolvida e democrática. Não se trata, em nenhuma hipótese, de altruísmo. O hacker busca o reconhecimento social, o que torna o seu principal instrumento de valoração do próprio trabalho. Quanto maior é o seu reconhecimento social, maior é o seu acúmulo de capital humano [...]. A economia política da cultura hacker faz residir o valor na circulação (dos seus conhecimentos, mas também dos valores da sua própria vida) (MALINI; ANTOUN, 2013, p. 30-31).

A figura do hacker surge, de acordo com Joon Ho Kim (2004), como uma espécie de elo de ligação entre o conhecimento e o poder de manusear a configuração de visibilidade conferida pela rede:

[...] o hacker é a própria síntese da apologia ao mundo sintético como extensão do homem, incorpora a imagem daquele que transcende a condição de objeto virtualizado e torna-se sujeito capaz de superar a mediocridade e o estranhamento que temos em relação ao nosso próprio cotidiano cibernetizado (KIM, 2004, p. 217).

John Thompson (1998) afirma que essa nova perspectiva de atuação, configurada em rede, apresenta potencial de intervenção social. O agente possui campos poliárquicos de participação e conta com as possibilidades de expandir suas perspectivas de aplicabilidade prática como usuário. As novas tecnologias apresentam transformações na circulação de

informações, gerando inovações resultantes da experimentação, do compartilhamento do tempo, dos mecanismos de busca, da instantaneidade e da aceleração.

O poder é analisado por Thompson (1998) como um fenômeno social. As instituições da mídia seriam responsáveis pela acumulação dos meios de informação através da produção e distribuição de um conteúdo simbólico. O autor critica, nesse sentido, a concepção de publicidade essencialmente espacial e dialógica de Habermas, afirmando que este não considerou, de forma efetiva, em sua abordagem, a comunicação mediada. Na reconfiguração produzida pelas novas vias de mediação, a busca pela legitimidade encontra ressonância em uma grande variedade de processos e práticas sociais. A Internet dá aos partícipes o critério da invisibilidade e, conseqüentemente, da ausência da credibilidade fundamentada na presença física; mas, por outro lado, virtualiza as chances de acesso, apresentando novas possibilidades de participação democrática.

As interações estabelecidas pela configuração em rede da Internet apresentam um elemento que merece observância: a possibilidade de ampliação do domínio público. O conceito habermasiano da esfera pública (HABERMAS, 1997) encontra ressonâncias no manancial do ativismo on-line enquanto propiciador de uma comunicação mais aberta e configurada num esteio que envolve o pressuposto da cooperação e do compartilhamento de informações. A revisão do enfoque inicial dado pelo autor ao conceito permite a incorporação de novos processos participativos – há o reconhecimento de uma pluralidade de esferas públicas, não restrita aos espaços institucionalizados, permitindo a participação política como forma de interação socioestrutural.

A formação democrática da opinião e da vontade depende de opiniões públicas informais que idealmente se formam em estruturas de uma esfera pública não desvirtuada pelo poder. De sua parte, a esfera pública precisa contar com uma base social na qual os direitos iguais dos cidadãos conseguiram eficácia social. Para desenvolver-se plenamente, o potencial de um pluralismo cultural sem fronteiras necessita desta base [...]. No entanto, numa sociedade secularizada, que aprendeu a enfrentar conscientemente a sua complexidade, a solução comunicativa [...] forma a única fonte possível para uma solidariedade entre estranhos – entre estranhos que renunciam à violência e que, ao regularem cooperativamente sua convivência, também se reconhecem mutuamente o direito de *permanecer* estranhos entre si (HABERMAS, 2003, p. 33).

O contingente de informação gerado pela constituição da Internet como veículo de produção e distribuição de discursos oscila na expressão, ora da autonomia do usuário, ora do controle do sistema. O que é inegável é o fato de que a globalização comunicacional incluiu a

Internet como uma fonte estimuladora da distribuição dos fluxos de informação. Em *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (1984), Habermas expõe a configuração de um espaço democrático para uma ação comunicacional coletiva que amplificasse a noção de esfera privada. A esfera pública seria o vetor de escoamento e expressividade da racionalidade dialógica como exercício democrático. Ao elaborar essa concepção, o autor, simultaneamente, ampliou a noção de sociedade civil e propôs uma análise da atuação sociopolítica sob novas perspectivas. Os meios de comunicação ganharam, no contexto da esfera pública, o papel de protagonistas da conexão entre públicos dispersos, atuando como uma caixa de ressonância das redes de estrutura dialógica e se configurando como uma esfera pública abstrata.

É no âmbito de atuação dos meios de comunicação que Habermas (1984) ancora a proposta de construção e transformação do espaço público e de ampliação dos conceitos de cidadania e subjetividade. Dominique Wolton (1995) ressalta que a tecnologia digital apresenta as noções de espaço, tempo e conteúdo sob permanente desconstrução e reconstrução num espaço entre-sujeitos. Assim, o espaço para o debate público, colonizado pelos meios de comunicação e os vínculos simbólicos proporcionados por eles ganharam repercussão e influência. No entanto, Wolton (1995) ressalta que, ainda que a comunicação seja uma condição funcional e normativa do espaço público e da democracia, ela não pode, por si só, garantir a qualidade do exercício democrático.

Há, nesse cenário, um destaque para o aspecto individual da participação via Internet: “[...] este novo espaço remete para uma sociedade aberta, urbanizada, na qual as relações sociais estão marcadas por uma forte valorização do indivíduo, tanto no plano do trabalho, como no que se refere ao consumo” (WOLTON, 1995, p. 168). O autor destaca que a multiplicação das redes envolve a amplificação do envio de informação. Mas, informação diz respeito à mensagem. O aspecto relacional que qualifica o debate é estabelecido pela comunicação. O apontamento é de que, no tocante à comunicação em rede, há um enorme diferencial entre transmissão de informações e comunicação. A multiplicação das vozes no ambiente digital pode encontrar, assim, de acordo com Wolton (1995), a premissa de que quando todos falam, ninguém fala – no sentido da legitimidade e da validade argumentativa do discurso.

Cumpramos apontar a linha teórica habermasiana como arcabouço onde se encontra ancorado o conceito de sociedade civil enfocado nesta tese (HABERMAS, 1997). O desenvolvimento de identidades individuais e sociais num dado sistema interativo se estabelece a partir da esfera civil. Entendida como um conjunto de movimentos dotados de motivações geradas espontaneamente no mundo da vida e não necessariamente vinculadas ao

poder administrativo do Estado ou ao poder do sistema econômico, a sociedade civil tem um papel relevante na prática comunicativa voltada para o entendimento. Seu caráter definidor encontra-se, portanto, centrado num conjunto de associações não econômicas e não estatais que representam as bases das estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida.

A multiplicação de espaços onde se dá a interação vai ao encontro desta abordagem – a Internet, estabelecida em rede, permite que os indivíduos se desloquem em relação aos papéis que desempenham, transmutados, simultaneamente, em produtores e receptores de informação. A perpetuação das instâncias de empoderamento já estabelecidas num dado sistema é uma das possibilidades da aplicação dos mecanismos digitais em contextos de participação na política democrática. Assim, levando-se em conta o enfoque deliberativo onde se encontra ancorada a linha conceitual da esfera pública, permanecem no debate os que lá sempre estiveram. Permanecem no debate e detém influência no trânsito da informação porque o meio pelo qual se dá a participação pode ser apenas um reproduzidor do sistema dominante e, conseqüentemente, das desigualdades de acesso estabelecidas por ele.

No entanto, o perfil da Internet em rede é, em nosso entender, um meio que não deve ser desconsiderado no âmbito político - apresenta a possibilidade da instauração de um cenário dialógico que se propõe mais horizontal e, portanto, potencialmente mais democrático. Para além da possibilidade redentora de eliminação de toda a desigualdade inerente aos processos comunicativos, porque estes acontecem num dado contexto social e refletem realidades próprias deste contexto, a rede digital, como mecanismo interativo, pode, de acordo com o enfoque desta tese, ser utilizada em benefício do acesso dos indivíduos à discussão pública e a processos comunicativos voltados para o entendimento.

Sobre a dimensão informacional das tecnologias de informação e comunicação, Pipa Norris (2001) destaca:

O ponto chave na avaliação do papel de tecnologias digitais para a democracia é o quanto governos e a sociedade cívica aprendem a usar oportunidades fornecidas pelos novos canais de informação e comunicação para promover e fortalecer as principais instituições representativas que conectam os cidadãos e o estado (NORRIS, 2001, p. 104).

O entendimento da Internet como uma configuração diferenciada de espaço público envolve a prerrogativa da instituição de múltiplas arenas discursivas que integrem a circulação de temas de interesse coletivo e se disponham a acolher interpretações plurais acerca das perspectivas dos indivíduos e grupos que as compõem. Revisitando seu conceito de

esfera pública, Habermas (1984) aponta o papel relevante dos conflitos e dos movimentos sociais, bem como da participação de grupos que se encontram às margens do debate, para a fundamentação de novas esferas públicas autônomas.

A introdução da possibilidade de uma relação interativa com a organização política através da participação on-line abre espaço para uma aproximação do modelo habermasiano num viés de aplicabilidade. O ativismo digital, em se tratando de política, é permeável ao contexto de experiências participativas que visam um compartilhamento do poder entre o estamento governamental democraticamente representativo e a sociedade que o elegeu na formulação e decisão a respeito de questões que envolvam o interesse coletivo.

Tanto a plataforma Dialoga Brasil, quanto as petições on-line do governo português, se aproximam dos referenciais teóricos de construção pública de interesses voltados para o bem comum. Dois casos de participação política institucionalizada e proposta aos cidadãos em sociedades democráticas, que se apresentam como possibilidades de ampliação das ações da sociedade civil, no caso desta pesquisa, sob a ótica da atuação individual dos cidadãos, num processo de articulação entre Estado e sociedade.

Não pretendemos, nesta tese, enquadrar características ideais do conceito de esfera pública habermasiano, tais como a eliminação das desigualdades inerentes à hierarquia social ou discursiva e a argumentação pública assentada na autoridade do melhor argumento no cenário complexo e multifacetado da interação digital nas sociedades contemporâneas. O conceito de esfera pública é considerado, aqui, como uma referência de organização social que encontra influência suficiente para tornar públicas suas demandas perante o Estado. É um lugar a partir do qual os indivíduos podem ganhar voz - a configuração permeada pelos nós da rede digital proporciona uma multifuncionalidade ao caráter participativo.

Demandar e investir na implementação de mecanismos de interação entre governos e cidadãos vai ao encontro da hipótese de que quanto maior é a oferta de participação, maiores são as possibilidades de que ela incremente a democracia representativa em seus quadros institucionais. Cientes de que uma ampliação da oferta de mecanismos participativos não implica, por si só, na qualificação de um regime democrático, acreditamos, entretanto, que essa implementação de canais de institucionalização da participação democrática por governos seja indicativa do interesse numa maior aproximação entre Estado e sociedade civil.

Ou seja, a ação da esfera pública apresenta temas a serem colocados em pauta no debate, mas o aparato governamental e sua função jurídico-estatal continuam tendo caráter imprescindível no trâmite da instituição das políticas. As demandas problematizadas pela esfera pública democrática necessitam de um canal para se institucionalizar e tomar forma

como aplicabilidade na realidade cotidiana. A Internet, vista sob a ótica de um perfil de esfera pública, transforma-se em canal através do qual se estabelece a mediação do processo de tomada de decisões políticas. Em se tratando de espaço público e de esfera pública, não apenas o processo decisório deve ser incluído no âmbito da participação, mas, também, a possibilidade de argumentação que pode auxiliar a tomada de decisões. É este o espaço aberto aos cidadãos, tanto na plataforma Dialoga Brasil, quanto nas petições eletrônicas portuguesas – o espaço da participação através do qual um sujeito privado se orienta para o âmbito público.

Um maior poder participativo estabelece a possibilidade de que os indivíduos apresentem, ouçam e contraponham propostas e argumentos, formem uma opinião individual e decidam uma opinião pública majoritária. O que está em pauta nesta pesquisa, é preciso deixar claro, não é o impacto participativo ou deliberativo da interação Estado-sociedade através da plataforma Dialoga Brasil ou do sistema de petições on-line de Portugal. Interessamos apresentar uma trajetória através da qual essa interação se tenha estabelecido. Interessamos, sobretudo, focar esta trajetória sob a ótica do olhar governamental, no sentido da ampliação de mecanismos voltados para a participação digital do indivíduo nos processos referentes à implantação de políticas públicas.

Mesmo considerando o poder de dissociação da estética da Internet, que é essencialmente não linear, o ativismo na rede se beneficia da permeabilidade na justificativa de Habermas (1984) de que somente o poder gerado comunicativamente é capaz de se legitimar. John Dryzek (1990) afirma que a configuração de novas estruturas institucionais depende das oportunidades e dos limites apresentados pelo cenário social, das tradições culturais, além das capacidades e desejos dos atores envolvidos. O que verificamos, em se tratando do ativismo político on-line, é a possibilidade de que as inovações tecnológicas tenham feito emergir um conjunto de novas oportunidades que revigoraram o espaço reservado ao indivíduo como sujeito social.

David Harvey (2014) evidencia que a institucionalização das demandas de participação política precisa alcançar os espaços decisórios e, a partir de então, operar as transformações que evidenciem o interesse coletivo expresso. A permeabilidade e a porosidade que caracterizam a configuração em rede e a aproximam do conceito de esfera pública podem se apresentar, simultaneamente, como sua força e sua fraqueza. No entanto, a democracia contemporânea nos parece indissociável dos movimentos sociais cuja fonte são os sujeitos e a noção de espaço público. Acreditamos que, considerando-se as instâncias da

mediação e da representação, a Internet é uma das possibilidades para que a esfera pública reavive seu potencial.

A tecnologia digital tem apresentado à sociedade civil novas formas de acesso dotadas de potencial para flexibilizar a hierarquia burocrática. Os meios que constituem a Internet representam mais um recurso dentre os dispositivos comunicacionais da prática política: um campo de atuação social ainda em experimentação ao redor de um conjunto estruturado de outros campos já instituídos. Portanto, o lugar da participação via Internet na política, configurada no ativismo on-line, se constituirá, sob a ótica desta tese, sempre correlacionada com os dispositivos de interação e participação já consolidados na realidade social, presenciais ou não. E sua aplicabilidade política estará condicionada pela experimentação e pela institucionalização governamental.

3.3 Democracia digital e participação individual – interface política de significados

Diversas formas de diálogo interativo despontam como perspectivas que visam tornar a relação Estado–sociedade mais eficiente e democrática. O objetivo, neste contexto, é que a participação dos cidadãos percorra o ciclo da política, com inferência para a agenda pública. As novas tecnologias de comunicação e informação têm papel de destaque no estabelecimento desta participação. De acordo com Manuel Meirinho Martins, em *Cidadania e Participação Política* (2010), elas são responsáveis pela ampliação e diversificação dos instrumentos disponibilizados para o envolvimento dos cidadãos na estruturação de políticas públicas.

As abordagens sobre a relação entre Internet e democracia apresentam contornos variados. O modelo de participação, entendido como uma forma de condução da administração pública pela sociedade civil, é um desses contornos; nele, a Internet ofereceria as possibilidades técnicas para a aplicação de mecanismos de democracia direta. Há, também, abordagens que mantêm seu foco na participação com implicações efetivas nas instâncias políticas decisórias. O foco é abrir espaços mais amplos à participação da esfera civil – uma participação que produza interferências na produção de decisões do sistema político (DAHLBERG, 2001; GIMMLER, 2001; SAVIGNY, 2002).

No foco desta tese, destacamos as abordagens que envolvem as discussões sobre Internet e participação democrática a partir do conceito de esfera pública. O desenho é de um modelo de participação delineado pelo estabelecimento de uma argumentação pública através

da qual se legitimem as demandas fundamentais da sociedade civil num contexto de aplicação digital.

As expressões democracia eletrônica, ciberdemocracia, democracia digital, *e-democracy* referem-se em geral às possibilidades de extensão das oportunidades democráticas instauradas pela infra-estrutura tecnológica das redes de computadores. [...] O que a democracia digital como experiência deve assegurar é a participação do público nos processos de produção de decisão política (GOMES, 2005, p. 218).

O conceito de ciberdemocracia é apresentado por Pierre Lévy (1999) como um modelo de estruturação de formas de organização política que se apresentam flexíveis e descentralizadas na utilização do ciberespaço. A democracia digital é, nesse sentido, uma construção conceitual voltada para o mesmo direcionamento: a definição da aplicação dos diversos usos da configuração em rede da Internet no que tange ao incremento de possibilidades de participação da sociedade civil junto ao Estado.

Cunha-se o verbete 'democracia digital' e formas semelhantes (democracia eletrônica, *e-democracy*, democracia virtual, ciberdemocracia, dentre outras), ao redor dos quais se vem formando, nos últimos 10, 15 anos, uma volumosa bibliografia interessada basicamente nas novas práticas e renovadas possibilidades, para a política democrática, que emergem da nova infra-estrutura tecnológica eletrônica proporcionada por computadores em rede e por um sem-número de dispositivos de comunicação e de organização, armazenamento e oferta de dados e informações on-line. Nesta literatura, discutem-se desde os dispositivos e iniciativas para a extensão das oportunidades democráticas (governo eletrônico, voto eletrônico, voto on-line, transparência do Estado, etc.), até novas oportunidades para a sociedade civil na era digital (cibermilitância, formas eletrônicas de comunicação alternativa, novos movimentos sociais) [...] (GOMES, 2005, p. 215-216).

Wilson Gomes, em *A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política* (2005), apresenta cinco graus correspondentes à escala de reivindicação em modelos de democracia participativa. De acordo com o autor, o primeiro grau é o mais elementar: é representado pelo acesso do cidadão aos serviços públicos através da rede e pela prestação de informação por parte do Estado, dos partidos ou dos representantes que integram os colegiados políticos formais. Algumas vantagens são apontadas por Gomes (2005) para a implementação desse tipo de interface, tanto para o Estado, quanto para o cidadão (caracterizado como cliente ou usuário): eficiência da gestão e diminuição de custos da administração pública estão entre elas.

O segundo grau apontado por Wilson Gomes (2005) configura-se nas consultas aos cidadãos, realizadas pelo Estado via rede, no que diz respeito à agenda pública. O autor considera, neste estágio, a existência de um nível de porosidade na esfera civil que permite a penetração da opinião pública. Nos dois primeiros graus apresentados:

[...] o fluxo de comunicação parte da esfera política, obtém o *feedback* da esfera civil e retorna como informação para os agentes da esfera política. São as formas típicas sintetizadas na fórmula G2C (ou vetor *government to citizen*), que vem se popularizando nos últimos anos. O vetor vai, naturalmente, do governo para o cidadão. Os graus superiores, entretanto, supõem um fluxo de comunicação cuja iniciativa está na esfera civil ou que produz efeito direto na esfera política, entendida como esfera da efetivação da decisão política (GOMES, 2005, p. 219).

O terceiro grau de democracia digital apresentado pelo autor envolve a transparência de gestão do Estado perante os cidadãos, orientado por um princípio de "publicidade política esclarecida" (GOMES, 2005, p. 219). Neste estágio, o Estado presta contas à cidadania e disponibiliza informações, mas ainda não há, por parte da esfera civil, uma atuação nas instâncias decisórias. Wilson Gomes (2005) explica que uma democracia digital de quarto grau corresponderia a determinados modelos de democracia deliberativa, combinando o modelo de democracia participativa com a democracia representativa. Neste caso, a esfera civil teria a possibilidade de intervir deliberativamente na produção da decisão política. E essa deliberação pública se daria pela via dos meios eletrônicos de interação.

O quinto grau seria, nesta abordagem, representado pelos modelos de democracia direta: a esfera política se extinguiria e a sociedade civil deteria o poder de controle legítimo sobre a decisão política³². Sobre as potencialidades e limites da democracia digital, afirma:

Sabe-se que as possibilidades plebiscitárias da internet já se provaram eficazes, assim como as ferramentas fundamentais para os fóruns públicos de toda a natureza. Não se sabe, todavia, que efeitos uma taxa muito intensa de transferência da decisão política para a esfera civil por meios eletrônicos produziria sobre a sociedade política no seu formato atual, nem como conciliar a decisão civil com uma gestão do Estado formada por representantes eleitos (GOMES, 2005, p. 219).

Nesta tese, partimos da premissa de que o movimento de formação de redes virtuais tem potencial para abrir as portas da promoção de uma interação mais alargada entre os cidadãos e o Estado. Nosso enfoque não envolve a primazia da participação como método de

³² O autor ressalta que não se conhece nenhum Estado com níveis eficientes de implementação do terceiro, quarto e quinto graus de democracia eletrônica.

governo; também não envolve uma recusa ao modelo democrático representativo. O que propomos é uma análise de atuações sociais que possam implicar em novas conformações da representação em contextos permeados pela mobilidade digital. Portanto, o enfoque é a ampliação e o incremento dos sistemas democráticos contemporâneos através das nuances de um perfil politicamente mais participativo da sociedade constituindo-se no formato on-line.

Considerando a Internet como meio é possível, em nosso entender, elencar um potencial no que diz respeito a novas perspectivas de interação que permitam ao cidadão expressar suas demandas ou mobilizar outros indivíduos para estruturar perfis coletivos de participação democrática. Nesse cenário, entretanto, o acesso à Internet não se encontra isento das implicações da rede estabelecida como meio propiciador da interface e de suas fragilidades.

Flaming, conflitos, fragmentação, inconclusão, tudo isso além de qualquer limite racional, aparecem como constituindo a natureza da discussão on-line em um grande número de pesquisas empíricas sobre comunicação política por meio da internet. Pesquisas demonstram, ademais, que as discussões políticas on-line, embora permitam ampla participação, são dominadas por uns poucos, do mesmo modo que as discussões políticas em geral. Em suma, apesar das enormes vantagens aí contidas, a comunicação on-line não garante instantaneamente uma esfera de discussão pública justa, representativa, relevante, efetiva e igualitária (GOMES, 2005, p. 221).

Características inerentes ao perfil da Internet em rede são apontadas por Michael Delli Carpini (2000) como pontos facilitadores da mediação entre a conformação digital, a democracia e a participação política. Merecem destaque: velocidade de acesso e baixo custo para transmissão da informação; ampliação do volume de dados disponível; integração de múltiplas formas de interação; eliminação de barreiras geográficas entre as comunidades de interesse e a possibilidade de exercício simultâneo, pelos usuários, das funções de produtor e receptor de informações. Julian Thomas (2000) explicita a interação multidirecional dos ambientes digitais como fator incentivador do acesso à informação, além da potencialidade de criação de redes de relacionamento e compartilhamento de interesses e perspectivas pela via da infraestrutura global.

Em outras vertentes de abordagem, há críticas substanciais no que diz respeito ao potencial da Internet como incremento qualitativo democrático. A desigualdade de acesso aos mecanismos digitais, a colonização da produção de conteúdos por grandes corporações midiáticas e a baixa qualidade da informação política disponibilizada estão entre os pontos apresentados como limitações da configuração em rede (BUCHSTEIN, 1997; DAVIS, 1999).

Quanto à participação política, as críticas se voltam para o caráter de mediação da rede, com o risco de que o enfoque não seja direcionado para uma atuação efetiva dos cidadãos (SCHNEIDER, 1997; YANG, 2003).

Yochai Benkler (2006) aponta para o fato de que o fortalecimento da figura do indivíduo, no tocante à participação política, encontra-se atrelado ao aumento das suas possibilidades de inserção em movimentos colaborativos. A Internet e a configuração em rede compartilham uma cultura específica que permite um enquadramento da atuação individual, ainda que integrada a iniciativas de sistemas coletivos. O percurso aqui afirmado é o da definição dos movimentos em rede como funcionalmente propícios ao estabelecimento de conexões; mas, é, também, o da Internet como mecanismo propício a oferecer ao indivíduo a figura de protagonista.

The networked information economy improves the practical capacities of individuals along three dimensions: (1) it improves their capacity to do more for and by themselves; (2) it enhances their capacity to do more in loose commonality with others, without being constrained to organize their relationship through a price system or in traditional hierarchical models of social and economic organization; and (3) it improves the capacity of individuals to do more in formal organizations that operate outside the market sphere (BENKLER, 2006, p. 2)³³.

A abordagem desta tese ancora-se na noção do indivíduo proposta por Jürgen Habermas (1989). Através de processos interativos da linguagem, com foco na participação efetiva no âmbito do agir comunicativo, a consciência moral se define na deliberação fundada na intersubjetividade como expressão de uma resolução consensual de conflitos. A ampliação do universo simbólico do indivíduo possibilita, a partir das esferas discursivas, uma formulação autônoma de juízos fundamentados em princípios éticos universais. Portador de habilidades para a interação simbólica e ator na ação comunicativa, o indivíduo é formado pela e para a intersubjetividade. Portanto, sua constituição supõe a presença de outros atores sociais, numa conjuntura de interação.

Na ação orientada para o entendimento, o sujeito habermasiano relaciona-se com um mundo objetivo; com um mundo social, compartilhado coletivamente e fundamentado em aspectos organizacionais e formas de interação; e com um mundo subjetivo. Alain Touraine,

³³ A economia da informação em rede melhora as capacidades práticas dos indivíduos em três dimensões: (1) melhora a sua capacidade de fazer mais para e por si mesmos; (2) aumenta a sua capacidade de fazer mais em comum com os outros, sem ser constrangido a organizar a sua relação através de um sistema de preços ou em modelos hierárquicos tradicionais de organização social e econômica; e (3) melhora a capacidade dos indivíduos para fazer mais em organizações formais que operam fora da esfera do mercado (BENKLER, 2006, p. 2, tradução nossa).

na obra *O retorno do actor* (1984), destaca que, ao assumir sua dimensão de sujeito, o indivíduo cria e recria papéis. Portanto, ser sujeito implica em reciprocidade – o lugar da subjetividade é inventado e reinventado.

O actor não tem unidade, não exerce um controlo regulador e organizador sobre as suas atividades senão na medida em que vive pessoalmente a historicidade, ou seja, a capacidade de se demarcar das formas e normas de reprodução dos comportamentos e do consumo, para participar na produção dos modelos culturais. [...] Só há movimento social, condutas colectivas empenhadas no conflito pela gestão da historicidade, se o actor possuir a capacidade de se sobrepor às meras reivindicações e mesmo às negociações políticas para se reconhecer e se afirmar mais como produtor do que como consumidor da situação social, como capaz de pôr em questão em vez de tão-só lhe responder. [...] Reside aí a unidade do sistema social: ele é o campo onde se produz a historicidade, aposta dos conflitos sociais e fundamentado na consciência do sujeito (TOURAINÉ, 1984, p. 28).

De acordo com Touraine (1984), o movimento social se define como um componente privilegiado da democracia - um ator coletivo carrega o sentido da mudança e da reapropriação da sociedade. Supõe uma consciência possível e um componente de contestação:

O movimento social é a acção, ao mesmo tempo culturalmente orientada e socialmente conflitual, de uma classe social definida pela sua posição de dominação ou de dependência no modo de apropriação da historicidade, dos modelos culturais de investimento, de conhecimento e de moralidade, para os quais ele próprio é orientado (TOURAINÉ, 1984, p. 104).

O posicionamento de François Dubet (1996), na obra *Sociologia da Experiência*, no que tange à passagem da experiência dos indivíduos para a ação coletiva explicita o fato de que, diante das interfaces que se estabelecem, o ator define seus vínculos. A partir do estranhamento em relação ao sistema por meio do distanciamento, é possível a estruturação de uma postura crítica e a construção da experiência social como sendo a sua própria experiência. O ator articula as dimensões da ação, procura dar sentido às suas condutas e reconstrói sua identidade.

A experiência dos indivíduos situa-se a montante da ação coletiva, mas é ela ou alguns dos seus elementos que são postos em jogo, que são mobilizados nos movimentos sociais e comunicam uma parte do seu sentido. Se se pode considerar que os movimentos sociais, na medida em que são acontecimentos, estão em ruptura com as formas banais da experiência porque supõem condições e racionalidades particulares, eles acham-se

igualmente num princípio de continuidade com a experiência de que os indivíduos ‘são portadores’ na ação coletiva (DUBET, 1996, p. 183-184).

O perfil do indivíduo na sociedade em rede comporta uma identidade que é, simultaneamente, global e voltada para a demanda local; habitante das redes digitais, ele se volta para demandas que emanam da esfera civil e que atendem necessidades de interesse coletivo – o exercício democrático está entre elas (DI FELLICE, 2013). A cidadania global se define neste contexto - em consonância com formas de organização coletiva e cooperativa que, em sua multiplicidade e diversidade, conferem, via mecanismos digitais, a possibilidade de protagonismo aos indivíduos no contexto da esfera civil.

No entanto, um aspecto merece observância – essa identidade global pode envolver o estabelecimento de indivíduos flutuantes, que se reúnem em torno de fins específicos (SARIGOLLU, 2011). Essa característica é um dos fatores que merecem ser considerados na dificuldade, por exemplo, da perpetuação de causas e no que se refere à efemeridade da potência de ações mobilizadas e impetradas em rede. O indivíduo tem a possibilidade, pelas vias digitais, de reconstruir significados e de ser ator de mudanças; mas, também, é permeado pela lógica do sistema no qual se encontra inserido e é impelido a repercutir esquemas de dominação e perpetuação do *status quo*.

A possibilidade de atomização dos indivíduos na atuação on-line é um dos ônus de seu protagonismo nas sociedades em rede. A reunião em torno de causas políticas, que se mantém apenas por períodos curtos e não expressam uma efetiva intervenção nas instâncias decisórias governamentais é um dos efeitos possíveis, a nosso ver, da mobilização e da participação em rede. Mas há outros. Outras repercussões têm se estabelecido no percurso que delineamos nesta tese. Esse percurso se conforma na consecução de uma proposta da normatização da participação, que é primeiramente abordada por nós através de iniciativas da esfera civil e, posteriormente, é institucionalizada em plataformas governamentais.

Estamos cientes de não poder embasar o uso da Internet, por si só, como um referencial de processo de partilha de uma cultura de participação democrática – é preciso considerar a necessidade de ampliação dessa partilha para outros ambientes (sociais e políticos). Ou seja, a Internet se configura, no âmbito desta tese, como um meio ao lado de outros, como uma via de acesso em consonância com diversas outras, já estabelecidas ou que venham a se estabelecer. De acordo com James Bohman (1996), para que as instituições democráticas sejam transformadas é imprescindível a formação de novos públicos capazes de inovar e modificar o relacionamento entre os cidadãos e as instituições governamentais. Nossa proposição é de que esses novos públicos estejam em construção – conectados através de

redes, os indivíduos têm descoberto que a participação pode conferir legitimidade às suas demandas.

O comportamento reivindicatório dos atores sociais mostra-se como um fator determinante para a promoção de mudanças na esfera civil. A ação de reivindicar “[...] não tem a ver apenas com os direitos reconhecidos pelos aparelhos estatais para os que nasceram em um território, mas também com as práticas sociais e culturais que dão sentido de pertencimento” (CANCLINI, 2009, p. 46). As alterações no modo como a cidadania é praticada podem ser exemplificadas pela ampliação, no Brasil, de ações que compõem a ideia de rede como algo que se relaciona com uma prática coletiva que, ainda que não exista materialmente, movimenta-se e se mobiliza socialmente. Como alternativa às mídias tradicionais, as plataformas on-line se apresentam como oportunidades de construir processos de autorrepresentação através de dispositivos móveis, retirando a exclusividade antes atribuída aos agentes dos grandes meios de difusão de informação.

A ação coletiva, em sua tentativa de restabelecer uma relação entre a atividade social e a manifestação da vontade política, constrói novos âmbitos de representação. Dubet (1996) apresenta a premissa de que a democracia, que produz uma representação da vida social através do jogo dos atores, é uma condição fundamental para a concepção de sociedade como uma instância dinâmica na consciência de seu inacabamento – em outras palavras, no estabelecimento de sua autorrepresentação. O autor afirma que “[...] a democracia não surge ‘somente’ como um tipo de governo, mas também como uma condição da construção das experiências sociais numa sociedade vivível” (DUBET, 1996, p. 268).

Cada sistema democrático é definido pelas suas tensões, como a experiência de cada um. Assim se estabelece, do ator ao sistema, um princípio de continuidade formal. E a democracia surge menos como um ideal ou como uma forma institucional do que como o trabalho mediante o qual um conjunto que já não é um sistema ‘natural’ consegue construir uma coerência global que associa a comunidade dos indivíduos, a diversidade dos interesses e o respeito pelas subjetividades individuais. A democracia organiza uma coerência social e surge deste modo como uma das condições do domínio das experiências individuais (DUBET, 1996, p. 267).

Nesse sentido, uma abordagem viável talvez seja uma nova organização das instâncias da esfera pública de modo que, paralelo ao aparelho estatal, possa existir maior poder participativo dos cidadãos. Enquanto membros de uma sociedade, os indivíduos compartilham tradições, internalizando valores e desenvolvendo identidades individuais e sociais. As instituições responsáveis pela reprodução desses dispositivos culturais correspondem à esfera

da sociedade civil e apresentam como característica uma prática comunicativa voltada para o entendimento. Dubet (1996) propõe uma mudança no conceito de socialização e caracteriza a experiência social dos indivíduos como uma forma de construir o mundo que é, simultaneamente, subjetiva e cognitiva, através do julgamento e da redefinição da experiência, apresentada por ele como objeto sociológico:

A sociologia da experiência tem em vista definir a experiência como uma combinação de lógicas de ação, lógicas que ligam o ator a cada uma das dimensões de um sistema. O ator é obrigado a articular lógicas de ação diferentes, e é a dinâmica gerada por esta atividade que constitui a subjetividade do ator e a sua refletividade (DUBET, 1996, p. 107).

A intervenção dos atores no movimento social e em suas modalidades de desenvolvimento configura o indivíduo, através de sua participação digital, como coprodutor da informação e interventor no contexto das demandas que a mesma possa originar. A Internet se caracteriza por múltiplas formas de expressão: reprodução dos sistemas dominantes ou instância de contestação, espaço estabelecedor de continuidades ou de rupturas – configura-se como um meio e, como tal, encontra-se predisposta ao uso que se faz dela. No quadro sistêmico abordado por esta tese, a participação política está sujeita, inserida no contexto digital, a apenas refletir a interação política tradicional. A ampliação das possibilidades de acesso à participação propiciada pela Internet não garante que esta se efetive. O que esta tese propõe é que a rede seja enfocada como um meio, estruturado junto a outros, numa conjuntura em que a participação conformada no âmbito de uma esfera pública virtual possa encontrar repercussões em canais institucionalizados de decisões relativas a políticas públicas.

4 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA ON-LINE NO BRASIL – PERCURSO DE INICIATIVAS DA SOCIEDADE CIVIL

4.1 A participação individual em temáticas políticas na rede - possibilidades e limites do ativismo digital na interação promovida via organizações da sociedade

Os espaços de participação política se delineiam numa conjuntura complexa nas democracias contemporâneas; essa conjuntura é influenciada por variáveis diversas: culturais, sociais, institucionais, tecnológicas e econômicas. A proposta de abordagem desta tese é o estabelecimento de um percurso da participação política individual e on-line no Brasil até sua institucionalização através, no caso específico desta pesquisa, da plataforma Dialoga Brasil³⁴ – espaço oficializado pelo governo federal em julho de 2015 e que trouxe a novidade do compromisso de um retorno governamental a respeito das propostas postadas pelos usuários, relativas a políticas públicas em andamento.

Há diversas abordagens no tocante a ambientes on-line de participação política: espaços disponibilizados pelo Estado ou por partidos, espaços públicos que alcançaram visibilidade e nos quais ocorre interação sem a necessária ação de organizações coletivas, além de ambientes projetados por organizações da sociedade. O recorte desta temática de pesquisa envolve a trajetória de um processo interacional entre Estado e sociedade no Brasil, com foco na figura do cidadão, como usuário individual, ancorado na premissa da resposta do governo federal. Para uma exposição deste quadro sociopolítico, o objeto de estudo é colocado em perspectiva com um outro mecanismo de participação política, desta vez na democracia portuguesa – o peticionamento eletrônico perante a Assembleia da República³⁵.

A ótica da abordagem é, portanto, de um viés descritivo da percepção estatal a respeito do potencial da Internet como mecanismo de participação política e da abertura de espaços institucionais para que essa possa ser exercida pelo indivíduo. No estabelecimento dessa trajetória, não poderíamos deixar de abordar os estímulos e incentivos à participação política, constatados nos últimos anos, a partir de iniciativas da esfera civil, e que antecedem a institucionalização que nos propusemos analisar.

³⁴ BRASIL. Dialoga Brasil. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/>>. Acesso em: 03 ago. 2015.

³⁵ PORTUGAL. Assembleia da República. Petições. Lisboa, 2015. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/Peticoes.aspx>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

Organizações e entidades da sociedade têm se empenhado em propor, aos cidadãos, formas de participação na via da temática política. Nossa hipótese é a de que essa participação, fundamentada fora dos perímetros do Estado, tenha contribuído para conferir, gradativamente, mais consistência a esse modelo participativo digital. A consistência a que nos referimos não envolve um enfoque sobre a qualidade do debate democrático estabelecido (análise que não se encontra no âmbito da proposta desta tese); refere-se ao fato de tornar público, no sentido da visibilidade, o poder de ação do indivíduo, no contexto social, em torno das instâncias decisórias políticas, através das mídias digitais. Este capítulo abordará, neste cenário, duas iniciativas que consideramos representativas, em propostas diferenciadas, de um direcionamento no sentido de atender o potencial de uma demanda participativa da sociedade brasileira no que diz respeito aos trâmites do sistema político.

[...] ao longo dos 80, enquanto o trabalho se informatizava e se tornava uma atividade em rede [...] emergem as ONGs, que são egressas dos movimentos sociais. Elas conseguem se ordenar e se desenvolver se acoplando à Internet, porque a Internet é um gigantesco facilitador e barateador de custos organizacionais e cooperativos (MALINI; ANTOUN, 2013, p. 32).

O pressuposto da caracterização da esfera pública na configuração virtual perpassa a promoção de uma análise da apropriação das temáticas de interesse coletivo pela via digital com foco na possibilidade da configuração, pelo viés da participação individual, de um novo perfil de público. Duas abordagens deste capítulo envolvem iniciativas da sociedade, perpassando a participação política individual on-line. Uma delas é a atuação proposta pelo site *Votenaweb*³⁶, desde 2009, num viés de democratização do acesso à informação. Projetos de lei em trâmite na Câmara ou no Senado são apresentados em linguagem simples e acessível e a participação se dá pela via da troca discursiva – há possibilidade, além de votar apoiando ou não os referidos projetos, de comentá-los, em interação com outros usuários. O objetivo da iniciativa não envolve a geração de influência ou impacto junto ao estamento político, nem junto às instâncias decisórias públicas. O que esse ambiente propõe é se estabelecer como um canal de incentivo à participação via ampliação do acesso a informações concernentes ao âmbito legislativo das decisões políticas.

As nuances da participação individual via petições on-line também serão abordadas neste capítulo – em específico, o componente digital da campanha pela Lei da Ficha Limpa,

³⁶ VOTENAWEB. Disponível em: <<http://www.votenaweb.com.br>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

coordenada pela organização não governamental (ONG) de petições internacionais Avaaz³⁷, em 2010. Trata-se de uma iniciativa voltada para a institucionalização de uma demanda surgida no cerne da sociedade civil em que o componente digital teve um importante papel na repercussão e no resultado alcançado. Um discurso que partiu da esfera privada e encontrou ressonância no âmbito público e nas instâncias decisórias do sistema político.

Acreditamos que essas duas iniciativas sejam representativas no estabelecimento de uma trajetória da participação política no Brasil nos últimos anos. Partindo da esfera civil, através da ação de organizações e entidades, a figura do cidadão ganha espaço de ressonância configurando, a nosso ver, novas demandas que obtém visibilidade e, no decurso sociotemporal traçado por esta pesquisa, alcançam os canais institucionais do Estado.

As expectativas em torno destes apontamentos se voltam para a premissa da possibilidade de uma participação política e de formas outras de apresentação de demandas que não sejam postuladas, unicamente, pela escolha representativa do aparato governamental, no que diz respeito ao âmbito político, ou moduladas pela via única dos grandes meios de comunicação, no que diz respeito à formação da opinião pública. Nesse sentido, novas instâncias de participação podem significar a abertura de possibilidades de ampliação da presença da sociedade na democracia representativa. A estrutura de configuração de um perfil de esfera pública virtual pode permitir que o indivíduo exerça seu poder de agente e participe de ações coletivas, fomentando a interação com as esferas políticas (MAIA, 2008).

As possibilidades de contribuição da ambiência digital passam por sua própria prospecção de questões, além da perspectiva da interação; integram o advento de novas formas de organização, no vértice de uma sociedade em rede. Não podemos deixar de considerar que a Internet, como meio, traz, em sua conformação, a lógica dos sistemas dominantes e, de uma forma ou de outra, estabelece relações permeadas pela continuidade das estruturas de poder já estabelecidas. Acreditamos, no entanto, que não pode ser desconsiderado, também, o fato de que seu entrelaçamento com as tecnologias multimídia e com a multiplicidade de processos trazidos pela conformação digital tem encontrado repercussão em novos parâmetros de participação política da sociedade.

Estamos cientes de que a abordagem da autonomia, no *corpus* sistêmico da política, é de aplicação complexa. As possibilidades de participação dos indivíduos a partir de iniciativas de atores da sociedade civil configuram novas formas de tornar públicas as significações da engrenagem político-social. Se a influência da sociedade na esfera pública se dá através da

³⁷ AVAAZ. Disponível em: <<https://secure.avaaz.org/po/>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

canalização dos fluxos comunicativos, as demandas podem se configurar como argumentações subjetivas e podem ser transmutadas em proposições de interesse coletivo através da atuação das organizações e entidades coletivas.

A Internet vem se configurando como uma vertente recente da tentativa de estruturação de uma relação mais qualificada entre esfera pública e democracia (HILL; HUGHES, 1998). Há questões relevantes a serem observadas neste entremeio: alterações na ordem do fluxo informacional expressas pela integração de uma comunicação distribuída via comunidades virtuais, além das interações potencialmente interventivas, especialmente no que diz respeito à prevalência da cooperação ou do conflito na configuração em rede. A discussão deste capítulo envolve as oportunidades disponibilizadas à sociedade, com ênfase em formas de comunicação não atreladas ao Estado, através da utilização das ferramentas disponíveis na Internet e suas possíveis consequências para uma ampliação do modelo de democracia representativa, de modo que o mesmo possa abarcar de maneira mais plena a participação da esfera civil na instância política.

O modelo habermasiano de esfera pública se estabelece como uma proposta que diz respeito às formas de comunicação como propulsoras ou possibilitadoras de uma maior presença da sociedade na condução da política (HABERMAS, 1997). Aplicadas ao contexto das organizações ou associações da sociedade, remetem a uma forma de significar a potencialidade inerente aos indivíduos, como cidadãos, de tomar parte nas instâncias decisórias, em formatos variados de participação, ao longo do mandato do aparato representativo por eles eleito. A descentralização é abordada por Robert Dahl (1997), que apresenta o pressuposto poliárquico da liberdade de criar e aderir a associações - os cidadãos detém o direito de gerir seu associativismo, incluindo partidos políticos e grupos de interesse, na tentativa de provocar alguma influência junto ao governo. A atuação das ONGs no incentivo à participação política no Brasil configura-se como um quadro alternativo de incremento à proposta de uma democracia ancorada, unicamente, na participação exercida pelo voto nas eleições representativas.

Sobre o exercício da cidadania no ciberespaço, Fernback e Thompson (1995) expõem o fato de que esse seria insuficiente para equacionar os problemas relacionados à representação democrática, em contraposição à verdadeira cidadania, construída na esfera pública real das relações sociais, em função da fragmentação política e cultural das sociedades contemporâneas. Para os autores, a participação pela via virtual teria um papel unicamente catártico – o de gerar um sentimento de envolvimento que não se constitui, no entanto, real.

As experiências políticas de exercício da cidadania se abrem a um processo de desterritorialização na ambiência em rede. O aspecto de globalidade tende a fazer com que percam força os limites geográficos e se amplifiquem os interesses políticos localizados, antes, dentro das fronteiras governamentais institucionalizadas. Há, neste cenário, o risco de uma ampliação do isolamento e da atomização dos indivíduos. Não é proposta desta tese enfatizar a primazia da atuação individual em detrimento da mobilização coletiva, especialmente em se tratando de política. A proposta é apresentar a participação individual como uma possibilidade de incremento de qualidade nos regimes democráticos. Uma possibilidade que vem sendo considerada pelas gestões públicas e que deve estar em sintonia e integração com as demais formas de organização e mobilização coletivas.

Florence Passy (2002) afirma que as identidades são constituídas através das relações sociais. Neste sentido e considerando o papel relevante estabelecido pelas redes digitais nas sociedades contemporâneas, há a conferência de uma forma de identificação virtual do usuário nos processos de participação on-line. A caracterização do indivíduo ganha contornos significativos neste cenário – de acordo com Florence Passy e Marco Giugni (2003), são as perspectivas individuais que condicionam a participação em movimentos sociais; perspectivas que dizem respeito a: percepção da efetividade da ação; comportamento das autoridades políticas; riscos da ação; e disponibilidade pessoal. Sobre as motivações da participação em movimentos sociais, Laura Langman e Douglas Morris (2003) destacam as recompensas pessoais, solidárias e sociais; bem como o enquadramento ideológico pessoal e a construção de capacidades – motivações também individuais, portanto.

Sónia Pedro Sebastião e Ana Catarina Elias (2012) identificam três perfis de participação individual em movimentos: o primeiro perfil envolve os ativistas, que apresentam um elevado envolvimento, tanto on-line, quanto off-line; o segundo perfil, caracterizado pelos contribuidores, integra indivíduos que apoiam causas, inclusive financeiramente, mas, apenas de forma esporádica; e o terceiro tipo - os subscritores, cuja participação, ainda que seja ativa, encontra-se limitada ao ambiente on-line. As autoras denominam este último perfil de participação como "ativismo *like*". (SEBASTIÃO; ELIAS, 2012, p. 63).

O que as autoras denominam de "ativismo *like*" pode apresentar outras conceituações: *slacktivism* ou ativismo de sofá. O termo se refere a um tipo de participação caracterizada como preguiçosa, por se restringir ao mínimo envolvimento e apenas em ambientes digitais. Um tipo de participação que, geralmente, não implica em continuidade e provoca nos indivíduos uma sensação de participação ativa e de geração de alguma repercussão positiva

em seu ambiente social (SEBASTIÃO; ELIAS, 2012). A ação de votar num projeto de lei disposto num site ou apresentar comentários a respeito dos índices de aprovação ou reprovação dele neste ambiente virtual, como é o caso do *Votenaweb*; bem como o ato de assinar uma petição on-line, como é o caso da petição que integrou o componente on-line da campanha pela Lei da Ficha, não implicam, necessariamente, em um envolvimento off-line.

Não faz parte da proposta do *Votenaweb* extrapolar os limites da participação on-line – seu objetivo manifesto é contribuir com formas de democratização do acesso à informação política. No caso da campanha pela Lei da Ficha Limpa, em outro viés participativo, o componente on-line não esteve restrito à assinatura da petição. Houve um chamado a ações mais amplas e um incentivo ao acompanhamento, pela sociedade, dos desdobramentos da iniciativa. A função de exercer pressão sobre os organismos políticos e alcançar repercussão nos grandes veículos de comunicação, no tocante a uma interferência na agenda pública, são função de destaque no perfil de participação política proposta pela Avaaz. E a instituição da Lei da Ficha Limpa é representativa do potencial desta proposta de atuação para o alcance de resultados.

O ativismo on-line, praticado pelas organizações e entidades da esfera civil abordadas neste capítulo, tem utilizado o alcance da configuração em rede da Internet – seja para democratizar o acesso à informação, seja para impulsionar campanhas. Neste contexto, Tiffany Danitz e Warren Strobel (2001) afirmam, sobre a Internet: “[...] more than any other technology, it permits its users to create and sustain far-flung networks based on common interests or concerns of the members, where none existed before” (DANITZ; STROBEL, 2001, p. 138)³⁸.

Luis Felipe Miguel (2011) tece uma crítica quanto ao papel dos intermediários na relação entre Estado e sociedade, no enfoque conceitual da *advocacy democracy*. De acordo com o autor, esses intermediários, que podem se caracterizar na figura das ONGs e outros organismos da sociedade civil, em diversos contextos, são aceitos como interlocutores legítimos dos cidadãos; no entanto, podem representar grupos de interesse. Essa atuação pode ser responsável, na ótica de Miguel (2011), por um aprofundamento das dificuldades de uma garantia de interface eficaz entre representantes de representados.

Crawford Macpherson (1978), por sua vez, defende a participação da sociedade na política e, também, na integração de organizações da esfera civil. No âmbito da teoria

³⁸ “[...] mais do que qualquer outra tecnologia, permite que seus usuários criem e sustentem redes com base em interesses ou preocupações comuns de seus membros, onde não existiam antes” (DANITZ; STROBEL, 2001, p. 138).

participativa, há a concepção de organizações ou instituições não governamentais como dotadas de natureza política, ou seja, também dotadas de potencial para ações capazes de gerar influência em processos políticos decisórios (BACHRACH, 1973). O que está colocado em foco é o papel relevante das estruturas sociais que se desenvolvem fora dos sistemas governamentais. A esfera política, no intuito de ampliar sua base de participação, extrapola os limites públicos e engendra o campo da esfera civil.

Jorge Alberto Machado ressalta que a Internet tem “[...] contribuído para o fortalecimento das demandas sociais, ao oferecer certos tipos de organização, formas de articular ações e de se fazer política, que não existiam antes” (MACHADO, 2007, p. 227). É este o ponto da temática deste capítulo: acreditamos que a inserção de organizações da sociedade civil no cenário político, numa configuração on-line, trouxe transformações importantes nas e para as formas já instituídas de participação. Longe de acreditar que estas iniciativas solucionaram um déficit de participação na política ou que tenham promovido a igualdade no estabelecimento das discussões em torno de demandas de interesse coletivo, nossa percepção é de que têm representado um acréscimo ao design democrático ampliando as possibilidades de acesso ao debate público. Mais do que isso – têm contribuído para tornar visível a figura do indivíduo e dos mecanismos digitais de comunicação como referências que não devem ser desconsideradas no jogo sistêmico.

Estamos diante da perspectiva, no cenário político brasileiro, de que as possibilidades de participação disponibilizadas através do modelo representativo de democracia não sejam suficientes para abarcar todas as demandas provenientes de uma sociedade complexa. Neste contexto cada vez mais plural em relação a sua extensão e alcance, a Internet apresenta uma caracterização técnica compatível com a necessidade de viabilizar a integração de temas que podem ser incluídos na agenda pública sob o vértice da participação dos indivíduos em rede. A partir dessa proposta, os sentidos da participação podem ser apropriados por novos grupos identitários, com novas formas de subjetivação, sendo reutilizados e reinterpretados em interfaces variadas – trocas simbólicas, estruturação de novos perfis de esfera pública e ampliação do acesso à informação.

Acreditamos ser possível, portanto, identificar a Internet como uma das viabilidades de interação entre a sociedade e o poder público - ainda em fase de estruturação. A utilização de plataformas on-line envolve prerrogativas e possibilidades de funcionamento que integram ações como construir um perfil público, listar outros usuários com quem compartilhar a conexão e poder identificar uma lista de conexões. Nesse sentido, o ato de compartilhar uma temática política via rede, para além de uma ação movida pelo simples impulso de seguir um

fluxo comum de ação, pode ter a caracterização de uma forma de posicionamento assumido, nesses casos, diante de interlocutores – um posicionamento que abre espaço para contra-argumentos.

A rapidez e o baixo custo na difusão de informações, além da economia de tempo e espaço, são fatores que tornaram a Internet uma fonte de comunicação diferenciada, com potencial para gerar resultados de divulgação e visibilidade muito mais eficientes se colocados em comparação com a utilização de outros meios. ONGs, entidades, grupos e indivíduos têm usado a Internet como fonte alternativa de comunicação numa tentativa de, através dela, influenciar a opinião pública – trata-se do ativismo on-line ocupando os espaços abertos pela via digital.

Este novo tipo de trabalho capaz de mobilizar milhões em todo o mundo se funda em um jogo de parcerias anônimas e produtivas, tendo sua base nos serviços de comunicação fornecidos através dos correios eletrônicos, grupos de discussão, salas de conversa, teias de documentos, blogs, mensagens curtas, faxes, celulares e outros mais que fazem parte do universo constituído através das tecnologias informacionais de comunicação (MALINI; ANTOUN, 2013, p. 59).

A velocidade e a acessibilidade da Internet têm provocado transformações nas relações sociais, econômicas e culturais. A participação pode, a partir da rede, ser expressa em novas dimensões, muitas vezes, através de mobilizações que aproveitam o potencial das novas tecnologias para reaquecer o espaço público e criar novas formas de vínculo coletivo. Esses aspectos facilitadores podem ser, também, importantes para o aumento das possibilidades de deliberação pública e para uma possível qualificação dessa deliberação.

As tecnologias de informação e comunicação têm contribuído para a formação de um tipo de cidadania digital, representada por atores múltiplos, difusos, planetários, que gerenciam a probabilidade de atingir o poder de articulação e de efetivação da democracia. O filósofo Pierre Lévy (1999) afirma que os caminhos do ciberespaço e da democracia estão interligados:

A verdadeira democracia eletrônica consiste em encorajar, tanto quanto possível – graças às possibilidades de comunicação interativa e coletiva oferecidas pelo ciberespaço -, a expressão e a elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos, a auto-organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, a transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos. [...] Colocar a inteligência coletiva no posto de comando é escolher de novo a democracia, reatualizá-la por meio da exploração das

potencialidades mais positivas dos novos sistemas de comunicação (LÉVY, 2000, p. 186).

Em se tratando da atuação política on-line como plataforma de organização e mobilização no horizonte das dinâmicas de participação, de acordo com Wilson Gomes (2011), há uma problemática no que diz respeito às possibilidades de garantia ou ampliação das liberdades de expressão, opinião e participação do cidadão nas esferas de decisão sobre políticas públicas e administrativas dos governos. Entre os desafios que se colocam diante da cultura democrática contemporânea, destacamos as relações que se estabelecem entre posicionamentos ou disposições institucionais do sistema político oficial, de um lado, e as heterogêneas práticas de mobilização da sociedade, de outro. A democracia exige “uma pluralidade de relações entre forças políticas distintas dentro da própria sociedade civil” e, além disso, “uma pluralidade de formas de participação política” (MAIA, 2008, p. 347). A Internet aparece, nesse cenário, como uma possibilidade de trajetória para que os propósitos democráticos adquiram consistência política no sentido de mobilizar a ação e a interação com os agentes sistêmicos, responsáveis pela tomada de decisões e pela institucionalização de demandas.

Acreditamos que a sociedade brasileira esteja descobrindo que, no espaço entre uma eleição e outra, existem possibilidades de intervenção nos processos de decisão política. As democracias contemporâneas estão cada vez mais caracterizadas pelas possibilidades de publicidade e de difusão de conteúdo, além da estruturação de canais de participação disponibilizados em plataformas organizacionais e governamentais. O sistema de comunicação em rede é perpassado por hierarquias que refletem a condição perpetuada no sistema socioeconômico vigente. Mas é, também, fundamentado nas trocas recíprocas, trabalhando a conexão e a interação num espaço alternativo à linearidade dos veículos tradicionais de transmissão de informação.

O incentivo à participação individual on-line no Brasil, nos últimos anos, por organizações e entidades da esfera civil, merece ser considerado. Abordaremos, nos próximos subcapítulos, dois exemplos diferenciados dessa atuação. No caso do *Votenaweb*, um incentivo ancorado na partilha dialógica de informação política, disponível desde 2009. No caso do componente on-line da campanha da Lei da Ficha Limpa, em 2010, através de uma iniciativa de petição on-line, coordenada pela Avaaz – um perfil de participação que contribuiu para o estabelecimento de uma aplicabilidade concreta de uma demanda que emergiu da sociedade civil. Nossa percepção é de que, no percurso abordado por essa

pesquisa, até a institucionalização em plataformas governamentais, a trajetória da participação tenha recebido um incremento advindo de iniciativas de entidades e organizações da sociedade.

4.2 Votenaweb: o universo legislativo em foco

Em 2009, a empresa *Webcitizen*³⁹ criou o site *Votenaweb*⁴⁰, um dispositivo focado na disseminação de informações legislativas com ancoragem no cenário político brasileiro – um exemplo das possibilidades trazidas pelas ferramentas on-line que podem incidir numa forma de incentivo à participação política. Neste caso específico, a interação se dá através de votações e da postagem de comentários sobre propostas de parlamentares em andamento (uma perspectiva de desburocratização como elemento favorável para o engajamento nas discussões políticas). A plataforma disponibiliza resumos dos projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em uma linguagem acessível e objetiva. Os números relativos ao funcionamento do *Votenaweb* expressam seu alcance ao longo dos últimos sete anos: mais de 750 mil usuários cadastrados, mais de 10 milhões de votos em Projetos de Lei em trâmite, mais de 6 mil projetos de lei disponibilizados para votação e mais de 350 mil comentários em processos de interação entre os usuários⁴¹.

O site é administrado por um grupo da sociedade que se apresenta como desvinculado de qualquer instituição governamental⁴² – o próprio *Votenaweb* se autodenomina como um "site de engajamento cívico apartidário" (VOTENAWEB, 2016). A proposta para a sua criação foi a disponibilização de ferramentas de participação política, visando o incentivo a uma atuação dos cidadãos que representasse um incremento à democracia. No site da *Webcitizen*, está definido o perfil de atuação da empresa na otimização de processos informacionais para promover compartilhamento de conhecimento: "Somos um tipo diferente de empresa de tecnologia, trabalhamos na concepção e desenvolvimento de tecnologias de impacto social" (WEBCITIZEN, 2016).

³⁹ WEBCITIZEN. Disponível em: <<http://www.webcitizen.com.br/>>. Acesso em 20 mar. 2016.

⁴⁰ VOTENAWEB. Disponível em: <<http://www.votenaweb.com.br/>>. Acesso em 15 mar. 2014.

⁴¹ Informações disponibilizadas pela coordenadora do *Votenaweb*, Daniele Amaral. As informações foram encaminhadas via e-mail, em 02 de setembro de 2016.

⁴² A equipe, de acordo com informações dispostas no próprio site, é multidisciplinar e composta por estudantes de Direito, jornalistas, publicitários, programadores e designers. VOTENAWEB. Sobre. Disponível em: <<http://www.votenaweb.com.br/sobre/>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

A referência é de uma participação voltada para tópicos institucionalizados do universo político brasileiro. A ideia não é, portanto, de proposição de novas temáticas que atendam a novas demandas sociais, mas da interação em torno de projetos de lei propostos e em andamento da Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Outro ponto relevante é o enfoque na participação individual – não há, no *Votenaweb*, nenhuma prerrogativa que envolva qualquer tipo de atuação coletiva. O aspecto da integração social encontra-se direcionado para a possibilidade de interação entre os usuários através dos comentários relativos aos projetos de lei dispostos.

O objetivo da abordagem do *Votenaweb*, neste subcapítulo, é contribuir para o estabelecimento de uma trajetória da participação política individual on-line no Brasil, via iniciativas da sociedade, até sua institucionalização. Nosso entendimento é de que, num contexto temporal recente, esse perfil de participação tem sido incentivado por iniciativas da esfera civil. No caso do *Votenaweb*, no sentido do estímulo participativo, sem expectativas de resultados práticos ou implicações nas instâncias públicas decisórias - o foco encontra-se no caráter dialógico do processo interacional. No próximo subcapítulo, através da abordagem do componente on-line da campanha pela Lei da Ficha Limpa, em 2010, numa iniciativa da Avaaz - o estímulo à participação se volta para a produção de um resultado efetivo e aplicável à realidade política brasileira. Nos dois casos, as iniciativas digitais voltadas para a participação individual têm origem na esfera civil e se configuram, em nosso entender, como possibilidades do estabelecimento de um tipo diferenciado de esfera pública, na linha conceitual habermasiana.

A coordenadora do *Votenaweb*, Daniele Amaral (2016), em entrevista, esboçou os fundamentos que motivam a estrutura funcional do site:

Acreditamos que a participação dos brasileiros na política é importantíssima para o fortalecimento da nossa democracia. Somos uma democracia jovem, os brasileiros ainda estão amadurecendo na experiência democrática, e plataformas como o *Votenaweb* contribuem com este processo. Os principais benefícios que estas plataformas oferecem são: mais acesso à informação, transparência; possibilidade de opinar livremente; maior possibilidade de engajamento; introdução da cultura da participação no cotidiano das pessoas de forma simples (AMARAL, 2016)⁴³.

⁴³ AMARAL, Daniele. São Paulo, Brasil. 02 set. 2016. E-mail. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza. Entrevista realizada pela pesquisadora, via e-mail, com a coordenadora do site *Votenaweb*, Daniele Amaral. Respostas encaminhadas em 02 set. 2016. A entrevista consta no Apêndice A deste trabalho.

Diversos aspectos são apontados na colocação da entrevistada a respeito dos benefícios desse tipo de plataforma; fica claro o objetivo de ampliação do acesso à informação. E é este o referencial mais óbvio de atuação na estrutura do *Votenaweb*. A informação legislativa é disponibilizada em linguagem clara e simples, sem necessidade de conhecimentos técnicos ou jurídicos - uma tentativa, portanto, de democratizar o acesso à informação política. É preciso mencionar a necessidade de um domínio dos conhecimentos básicos sobre o funcionamento de mídias digitais para transitar no site – aliás, como em qualquer outro mecanismo on-line de participação. No tocante à democratização, não estamos nos referindo a uma emancipação, no sentido da eliminação das desigualdades de acesso à informação. Estamos nos referindo à ação de desburocratizar a linguagem, de torná-la mais facilmente compreensível para o cidadão não diretamente envolvido com as terminologias específicas do universo jurídico ou legislativo – acreditamos que este pode ser um aspecto facilitador e, conseqüentemente, incentivador da participação política.

Benjamin Barber, em *Strong democracy: participatory politics for a new age* (1984), propõe que a participação seja viabilizada partindo da intensificação dos laços comunitários em nível local, para alcançar um sistema em âmbito nacional. Uma democracia forte se constituiria a partir da disponibilização de informação política à sociedade, através de mecanismos de abertura e facilitação do acesso às questões de interesse público – o que legitimaria as instâncias decisórias e estabeleceria um sentimento de comunidade.

A circulação de informações no *Votenaweb* segue a proposta de uma rede de debates e de um intercâmbio de inferência relacional. O domínio do aparato tecnológico e o acesso à Internet estão diretamente ligados às regras e determinam a participação. Não estamos tratando, portanto, de um modelo macro de inclusão digital, propiciador da formação de uma consciência política fundamentada deliberativamente num debate entre iguais. Trata-se de uma iniciativa privada, não ancorada oficialmente na estrutura de partidos ou instituições políticas, voltada para a participação individual. Uma iniciativa que, através de aspectos colaborativos, é representativa da visão da Internet como mecanismo de incentivo à participação política e do indivíduo como potencial participante.

A transparência mencionada pela entrevistada e explicitada na formação de um tipo de opinião pública em torno dos projetos de lei dispostos no site é um benefício que se integra com a possibilidade de expressão da opinião política – o que pode contribuir para aumentar os níveis de engajamento em questões coletivas. Benefícios que não garantem, necessariamente, a introdução de uma cultura política de participação na sociedade brasileira, mas que se

apresentam como uma possibilidade contributiva para que essa premissa possa se constituir em nosso quadro socioestrutural.

Íris Marion Young (2000) explicita que, como em sociedades complexas as decisões não são tomadas numa interação direta, o processo democrático não pode ser identificado com uma instituição ou conjunto de instituições – o Estado, os corpos legislativos ou os tribunais. Na ótica da descentralização deliberativa, os processos normativos e racionais de comunicação se configuram através do intercâmbio entre os múltiplos setores que extrapolam um princípio unificador (YOUNG, 2000). No *Votenaweb*, o esforço no sentido de facilitar o acesso a informações políticas que, de outra forma, poderiam ser inacessíveis ou de difícil compreensão para os usuários, configura-se como uma aplicabilidade de novos direcionamentos do fluxo comunicacional.

A relação entre o aumento da disponibilização de informações políticas e a formação de um efetivo conhecimento político pelos cidadãos é uma vertente teórica de análise (Davis, 1999). As informações disponibilizadas pelo site representam uma contribuição no exercício de compreensão do funcionamento das estruturas do sistema político. No entanto, é válido enfatizar que, de acordo com Jennifer Brundidge e Ronald Rice (2009), os indivíduos que acessam informações pela Internet são aqueles que já detinham informação; ou seja, no tocante a questões de interesse coletivo, os mecanismos digitais, por si sós, não geram um incremento real no sentido da formação de uma consciência política – eles abastecem informativamente quem já se encontrava abastecido, gerando, portanto, mais do mesmo.

Às informações sobre os projetos no *Votenaweb*, são adicionadas formas de participação que incentivam discussões - qualquer pessoa pode votar a favor ou contra as propostas e apresentar sua opinião. Neste sentido, para além do acesso à informação, existe a possibilidade de inserção na discussão pública, com a prerrogativa da argumentação em torno de questões de interesse coletivo. Há outras formas de interação no que diz respeito aos projetos de lei: visualização do projeto na íntegra (e, também, de uma síntese dele), informações sobre o histórico das proposições e da carreira política do parlamentar, além das opções “seguir este projeto”, “comentar”, “enviar para alguém”, “compartilhar”, entre outras. Na apresentação visual do site, o usuário pode acompanhar a tendência de aprovação ou não de cada projeto de lei através de gráficos que apresentam, também, informações sobre gênero, idade e unidade da federação de origem dos participantes. A interação entre os usuários acontece, dentro do site, via comentários, inclusive, com a exposição de justificativas para os posicionamentos apresentados.

Os administradores se intitulam como encarregados de encaminhar ao Congresso os resultados dessa participação. No entanto, não há garantias explícitas quanto a isso. A funcionalidade do *Votenaweb* aponta para a dinâmica de aproximação do cidadão comum dos aspectos legislativos e, portanto, do contexto político institucionalizado em projetos de lei, de forma ágil e simplificada. A linguagem clara e as opções de interação no tocante à estrutura de apresentação das propostas dos parlamentares são voltadas para qualquer indivíduo que tenha interesse em conhecer os trâmites políticos em andamento no país e que tenha algum domínio no acesso à Internet.

O objetivo principal do *Votenaweb* não é gerar resultados do ponto de vista de criação de políticas públicas ou legislação. Nosso objetivo é estimular a participação dos cidadãos e aproximar cidadãos e políticos, para que estes dois atores possam conversar melhor entre si e buscar soluções em conjunto. Nós não defendemos que os parlamentares devam votar nos projetos de lei exatamente como mostram os resultados das nossas enquetes do site. Isso seria reduzir o papel do parlamentar. O que queremos é envolver os cidadãos nas discussões e contribuir com o trabalho do parlamentar, para que ele possa usar o *Votenaweb* como um termômetro sobre as demandas da população (AMARAL, 2016)⁴⁴.

Consideramos relevante ressaltar que a participação parlamentar não se configura como um ponto forte do site; apresenta-se, aliás, em nosso entender, como uma possibilidade de expansão de atuação. A proposta de aproximação entre o cidadão e o sistema político brasileiro, nesta iniciativa, tem um direcionamento de via única – cidadãos se movimentam no sentido do debate a respeito de proposições do estamento governamental. No entanto, não há uma via de retorno de participação da classe política brasileira no *Votenaweb*. Toda a discussão realizada no site, bem como o ranking de votação dos projetos de lei, não se encontra vinculado a uma perspectiva institucionalizada; portanto, não há nenhuma garantia, nem mesmo o compromisso, de que alcancem os espaços decisórios políticos.

É válido ressaltar que, de acordo com a coordenadora do site, Daniele Amaral (2016), o alcance de resultados no tocante a políticas públicas ou legislação não é a proposta do *Votenaweb* - fica explícito o caráter de atuação no sentido de ampliar o acesso à informação como um incentivo à participação. É necessário focar, portanto, que não há nenhuma referência relativa à interação da classe política no que diz respeito às preferências ou discordâncias dos usuários do site em relação aos projetos de lei ali dispostos⁴⁵.

⁴⁴ AMARAL, Daniele. São Paulo, Brasil. 02 set. 2016. E-mail. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

⁴⁵ Acesso em: 22 set. 2016.

O caráter dialógico enfocado pela entrevistada encontra-se expresso no objetivo disposto no site: "[...] aumentar a politização da sociedade, oferecer uma maneira fácil de acompanhar, votar e debater sobre o trabalho dos políticos, e criar um ambiente favorável ao diálogo entre parlamentares e cidadãos". Está expressa, ainda, a busca por "[...] mais abertura, transparência e democracia para a instituições públicas, promovendo o diálogo colaborativo, o senso de comunidade acessível e significativo" (VOTENAWEB, 2016). Neste sentido, o site estabelece o espaço para o diálogo e o debate público sobre temas políticos – caráter de atuação que vai ao encontro da abordagem da conformação de uma esfera pública.

O papel do usuário aponta referências positivas no tocante à ampliação do acesso à informação política: ao mesmo tempo em que sua participação encontra-se restrita à aprovação ou não de projetos de lei em tramitação na Câmara ou no Senado – um apoio que não tem nenhuma fundamentação institucional no sentido de gerar qualquer impacto no andamento da real aprovação ou não dos projetos nas duas instâncias citadas – ela pode transbordar para canais de discussão e debate a partir do espaço para comentários relativos a esses projetos.

A ótica em pauta, aqui, não é a geração de uma influência prática nas instâncias decisórias do sistema político brasileiro a partir das discussões estabelecidas, num sentido da deliberação em si. O que está em questão é o potencial desse espaço, de iniciativa da esfera civil, integrando indivíduos em torno de questões de interesse coletivo – o universo legislativo do país encontra-se ali exposto e pode abarcar comentários dos usuários e, também, julgamentos valorativos a respeito de seu teor.

A esfera pública de Jürgen Habermas (1997) configura-se como um espaço de comunicação e deliberação pública; sua extensão e seus limites internos e externos não são, portanto, anteriormente estabelecidos, limitados ou restringidos. Nessa linha de direcionamento, os elementos constitutivos não podem ser antecipados: estão abertos para todo o âmbito social. Não existem temas ou contribuições, em primeira instância, definitivamente englobados ou excluídos. Além disso, ela é indeterminada quanto aos conteúdos da agenda política e aos indivíduos e grupos que nela podem figurar. A participação política on-line do *Votenaweb* se enquadra neste contexto: a não limitação que diz respeito a um nível de abrangência territorial e geográfica, além da possibilidade de expressão da opinião, caracterizam uma abertura construtiva para o contexto social.

Conforme já mencionamos, a desburocratização dos tópicos políticos apresentados em projetos de lei é um elemento relevante do processo de incentivo à participação através do site. Há, ali, o foco na participação individual e, também, a dinâmica da conexão em rede.

Não é preciso estar vinculado a movimentos coletivos para acessar e participar do *Votenaweb*; o que é intrínseco ao funcionamento do dispositivo é a possibilidade de interação entre os usuários. Um processo de comunicação e mediação se estabelece e configura a própria conformação do site. Em entrevista, a coordenadora Daniele Amaral (2016), expressa a valorização da participação individual na linha de abordagem do site:

Acreditamos que é importante estimular a cultura da participação dos cidadãos brasileiros. Isso significa que queremos levar a política para o dia a dia das pessoas comuns, para que elas assumam de vez o seu papel na democracia. O brasileiro precisa cumprir melhor o seu dever de fiscalizar o trabalho dos políticos e se envolver no processo de tomada de decisão. Para exercer este dever o indivíduo não precisa pertencer a um grupo, ou partido, ele só precisa fazer a sua parte e o que o *Votenaweb* quer é ajudar o cidadão a cumprir este dever, oferecendo uma tecnologia que simplifica a participação (AMARAL, 2016)⁴⁶.

Como tecnologia, a Internet facilita, de acordo com a coordenadora do site, a participação. E o objetivo deste processo, ainda de acordo com ela, é que o cidadão cumpra sua função fiscalizatória no tocante às decisões políticas. É preciso deixar claro que a exposição da entrevistada diz respeito, especificamente, à participação política através do *Votenaweb*. Não pretendemos desconsiderar, nesta tese, a relevância das formas de organização coletivas de participação política da sociedade civil, imprescindíveis ao pleno funcionamento democrático. Nosso objetivo é explicitar que a participação individual, nos últimos anos, tem sido enfocada numa perspectiva de relevância, gerando iniciativas de atores da sociedade e se estabelecendo como uma alternativa de atuação do cidadão junto ao estamento político.

O *Votenaweb* permite que o cidadão se expresse individualmente, mas não é um ambiente fechado em si mesmo. É vigente a possibilidade de que diversas arenas se misturem e que a participação individual encontre ressonância em movimentos outros que podem se configurar coletivamente. O posicionamento de Ricardo Fabrino Mendonça e Marcus Abílio Pereira (2011) sobre o site se direciona para esse apontamento: “abre uma oportunidade para que cidadãos comuns se posicionem a respeito de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional. Tais comentários permitem a expressão de visões de mundo, experiências pessoais e aspirações” (MENDONÇA; PEREIRA, 2011, p. 4).

⁴⁶ AMARAL, Daniele. São Paulo, Brasil. 02 set. 2016. E-mail. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

A dimensão informacional das TICs permite-nos visualizar a importância da experiência analisada, pois se trata de um ambiente que fornece informações políticas acessíveis aos cidadãos. O eixo da conexão entre arenas possibilita a expansão do foco, vislumbrando a existência de uma rede de arenas que se comunicam através de diferentes discursos. A partir deste eixo analítico, as manifestações dos participantes dos fóruns podem ser percebidas como discursos que alimentam e são alimentados por outras arenas (MENDONÇA; PEREIRA, 2011, p. 31).

A proposta original de Habermas (1987) concebia a esfera pública como um fórum para a formação de um conjunto de atividades que constituíssem a autorreflexão e o autogoverno numa sociedade democrática. Ele reconheceu, no entanto, que esse espaço entrou em declínio em função de estratégias de mercado que intensificaram o caráter comercial dos meios de comunicação – propôs, então, uma amenização da dicotomia entre o público e o privado através da consideração de diversas arenas discursivas espalhadas pela sociedade. A conformação em rede da Internet aponta para esse perfil de estruturação. Em entrevista, a coordenadora do *Votenaweb*, Daniele Amaral (2016), declara:

Acreditamos que a internet é uma ferramenta muito poderosa que ajuda os cidadãos a se manterem mais informados, se organizarem em grupos, se mobilizarem, e se envolverem mais com as questões políticas. Esta tecnologia pode aproximar os cidadãos de todo o país do processo de tomada de decisão que ocorre no Congresso. Hoje as pessoas podem lutar por diversas causas ao mesmo tempo, sem sair de casa, sem se arrisarem em manifestações na rua. A participação cidadã na política ficou mais fácil e disponível, e isso é incrível para o fortalecimento da nossa democracia (AMARAL, 2016)⁴⁷.

O indivíduo, enquanto usuário e ator social, pode tornar-se, através da rede, além de consumidor, potencial provedor de informação em diversos níveis: produção, armazenamento, disseminação e acesso. Trata-se da possibilidade de uma ampliação da circulação de informações, da pluralidade de opiniões e do acesso a alguma esfera de visibilidade. No entanto, o intuito de facilitar o acesso à informação e de incentivar a participação política, no enfoque desta tese, não deve restringir esse perfil de participação a uma instância atomizada. A instauração da participação coletiva é essencial à construção da configuração democrática e deve ser uma das vias para as quais a participação individual se dirige; a institucionalização da participação é uma outra via referencial para o enfoque de atuação do indivíduo.

⁴⁷ AMARAL, Daniele. São Paulo, Brasil. 02 set. 2016. E-mail. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

A expectativa é de que, a partir do uso eficiente de seus dispositivos e recursos, a Internet possa propiciar novos designs institucionais capazes de revigorar e ampliar as perspectivas democráticas, contribuindo para a construção de uma nova configuração das práticas políticas. A premissa da agregação e da maleabilidade no que diz respeito às possibilidades de mobilizações coletivas e colaborativas encontra-se contemplada no formato em rede, permitindo, simultaneamente, uma outra inferência no campo participativo: a atuação individual. Não há garantias de uma relação equitativa entre o aumento das ofertas de participação e uma sociedade mais democrática – os dispositivos, por si sós, não implicam, necessariamente, em mudanças. Mas a oferta de novos dispositivos de comunicação e informação possibilita uma gama maior de trocas discursivas, sejam elas formais ou informais.

Nos grupos de discussão o que importa não é a produção da informação, mas a transformação dos grupos de discussão em meios de vida. Em produção do comum. Os grupos podem gerar uma miscelânea só em termos de informação, mas ali se constitui relações pessoais, formação cultural, troca de experiências, capacitação em conhecimentos complexos, enfim, a vida se processa e a individuação acontece e é produzida não por um agente exterior (a mídia de massa), mas pela própria presença constante de interesses e atividades divergentes e confluentes (MALINI; ANTOUN, 2013, p. 39-40).

Acreditamos que o site *Votenaweb* cumpra o pressuposto de instituir, ancorado na premissa da porosidade da esfera pública, um incremento à participação política, ainda que não voltada para uma institucionalização que possa gerar repercussões junto à instância política. A disponibilização de um espaço que incentive a troca de argumentos e o conhecimento acerca de tópicos que terão incidência na vida prática dos indivíduos não determina a formação de uma cultura de participação, mas contribui para um acesso à informação onde, anteriormente, ele não existia. No próximo subcapítulo, a partir da abordagem do componente on-line da campanha da Lei da Ficha Limpa, abordaremos um outro viés de participação política a partir de iniciativas da esfera civil – passaremos à análise de um exemplo de incidência da participação com ressonâncias de aplicabilidade na instância governamental.

4.3 O componente on-line no âmbito de atuação da esfera civil - Avaaz e a Lei da Ficha Limpa

Organizações internacionais de ativismo digital têm se mostrado cada vez mais atuantes no Brasil, promovendo a assinatura de petições on-line e organizando campanhas e mobilizações. Nesse âmbito e no que tange a esta abordagem, no campo político, novos quadros organizacionais se estabelecem e a estrutura das organizações não governamentais tem atuado, de forma não necessariamente homogênea, sustentando projetos através de parcerias com organismos internacionais, empresas privadas e com o governo federal.

As ONGs direcionadas para o trabalho com petições on-line despontam, neste cenário, como circuitos de articulação em variados ambientes da esfera civil. Sua plataforma de desenvolvimento, entendida aqui como a estrutura que condiciona a publicação, a comunicação, o consumo e a interação dos indivíduos com os conteúdos apresentados, por determinados caminhos e sob determinadas condições, é representativa para o tipo de participação que possibilitam.

Pretendemos abordar a atuação de uma das maiores ONGs de petições on-line em atuação no Brasil e um caso de aplicação dessa atuação no campo político: o componente on-line da campanha pela Lei da Ficha Limpa. Trata-se da Avaaz⁴⁸, uma referência na prática de ativismo digital via petições, de abrangência internacional, que contabiliza, desde janeiro de 2007, mais de 300 milhões de ações. Partindo do pressuposto da interdependência global, a ONG de ativismo internacional atua em 194 países e reúne mais de 43 milhões de membros⁴⁹, sendo quase 10 milhões deles, brasileiros⁵⁰. A comunidade, que se autodenomina como uma rede de campanhas global sem fins lucrativos e independente, atua com parceiros e especialistas para desenvolver estratégias de campanha; sumariza essas estratégias através de alertas com linguagem impactante; e, se o quadro de membros desejar prosseguir com a ideia, assegura que a campanha seja executada - para tanto, procede à entrega de abaixo-assinados e mensagens de membros, organização de campanhas publicitárias, entre outras medidas.

As prioridades de atuação da Avaaz são definidas através de pesquisas realizadas entre os seus membros. A pesquisa realizada para definição da agenda de 2014⁵¹ apresenta, com

⁴⁸ Lançada em 2007, a Avaaz aponta como missão democrática a mobilização de pessoas de todos os países para "[...] construir uma ponte entre o mundo em que vivemos e o mundo que a maioria das pessoas querem". A comunidade Avaaz opera em 15 línguas e tem uma equipe profissional distribuída em 4 continentes. Suas principais ações integram a assinatura de petições, o financiamento de campanhas de anúncios, o envio de e-mails e a realização de telefonemas para governos, a organização de protestos e eventos nas ruas - "[...] tudo isso para garantir que os valores e visões da sociedade civil global informem as decisões governamentais [...]". AVAAZ. Disponível em: <<http://www.avaaz.org>>. Acesso em 23 mar. 2014.

⁴⁹ São considerados membros todos aqueles que assinam petições e recebem os e-mails da organização.

⁵⁰ Acesso em: 22 set. 2016.

⁵¹ Última pesquisa disponibilizada para consulta. AVAAZ. Quais são os próximos passos da Avaaz em 2014? Definindo a agenda. Disponível em: <https://secure.avaaz.org/po/poll_results_2014/>. Acesso em: 22 set. 2016.

49,51% de apoios e em primeiro lugar como opção de desafio prioritário da organização: "Luta contra a corrupção na política, incluindo a influência por parte de grandes empresas privadas sobre nossos governos". A ONG declara que as ideias para campanhas são testadas, semanalmente, com amostras aleatórias distribuídas a 10 mil membros e apenas as iniciativas que recebem uma "forte reação positiva" são implementadas em grande escala. De acordo com informações disponíveis no site, a Avaaz é inteiramente financiada pelos próprios membros - a afirmação é da recusa do recebimento de recursos de governos ou empresas.

Há diversos apontamentos no tocante às petições on-line que podem estabelecer um cenário limitador da qualidade da participação política exercida por essa via: o risco de legitimação dos temas escolhidos e apoiados pelas organizações sem um aprofundamento de razoabilidade; os mecanismos de controle que podem direcionar as petições eletrônicas; a pressão exercida sobre a classe política através da abertura de vias não oficiais; a possibilidade de interferência de interesses internacionais nas temáticas defendidas no Brasil e a influência de possíveis financiadores dos sites e das respectivas organizações na escolha dessas temáticas. O foco de análise deste subcapítulo, no entanto, diz respeito a uma iniciativa, em específico, realizada em 2010, que contribuiu para a viabilização de uma demanda oriunda da esfera civil nas instâncias decisórias governamentais.

Nosso objetivo é estabelecer, na trajetória da participação política individual on-line no Brasil, um ponto de referência no tocante a iniciativas da sociedade, sem participação do aparato político, que tenham alcançado potencial de intervenção em temáticas de interesse público. Partindo da abordagem do *Votenaweb*, abordado no subcapítulo anterior, que teve início em 2009, e através do qual a interação não apresenta a premissa de uma repercussão prática, abordaremos o componente on-line da campanha pela Lei da Ficha Limpa, que se configura nesta linha temporal, com outro enfoque de atuação.

O projeto Ficha Limpa, que resultou na aprovação da Lei da Ficha Limpa⁵² é, a nosso ver, um exemplo bem sucedido de aplicação da tendência internacional do ativismo virtual. De acordo com informações da organização, trata-se da primeira grande campanha da Avaaz no Brasil e está entre os destaques de atuação mundial apresentados pela ONG no site,

⁵² Lei resultante do Projeto de Lei de Iniciativa Popular Ficha Limpa (PLP 518/2009) sobre a vida pregressa dos candidatos, visando tornar mais rígidos os critérios de inelegibilidade. No dia 29 de setembro de 2009, o referido Projeto de Lei foi entregue ao Congresso Nacional brasileiro. Foi aprovado na Câmara dos Deputados, no dia 05 de maio de 2010, e no Senado Federal, no dia 19 de maio do mesmo ano - por votação unânime. No dia 04 de junho de 2010, foi sancionada, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Lei Complementar n.º 135/2010, que previa a Lei da Ficha Limpa. Em fevereiro de 2012, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou a lei constitucional. Ou seja, a Lei da Ficha Limpa entrou em vigor no dia 07 de junho de 2010 (data de sua publicação no Diário Oficial da União), mas somente passou a ser aplicada nas eleições municipais de 2012 (BRASIL, TSE, 2014).

ocupando o oitavo lugar⁵³. O Projeto de Iniciativa Popular Ficha Limpa (PLP 518/2009), de acordo com o site oficial⁵⁴, conseguiu coletar, em todo o país, mais de 1,6 milhão de assinaturas presenciais (em papel) em seu favor – percentual que cumpriu a exigência, para a finalidade a que o projeto se propunha, da adesão de, ao menos, 1% dos eleitores brasileiros⁵⁵.

No tocante a mecanismos de participação da sociedade junto às instâncias políticas, o Capítulo IV da Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 1988 configura, no artigo 14º (Dos Direitos Políticos): “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular” (BRASIL, CF, art. 14, 1988). A Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, regulamenta estes incisos. Sobre os dois primeiros, descreve, no artigo 2º: “Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa” (BRASIL, LEI 9.709, art. 2, 1998).

Tanto o plebiscito, quanto o referendo configuram-se como consultas populares convocadas através de uma iniciativa governamental: o plebiscito antecede a aprovação ou rejeição de um ato legislativo ou administrativo e o referendo refere-se a uma consulta posterior, que pode ratificar ou rejeitar um ato. A iniciativa popular é uma ação provinda da sociedade, assim disposta no artigo 13º, da Lei nº 9.709: “A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, 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 deles” (BRASIL, LEI 9.709, art. 13, 1998).

A petição pública é definida por Alexandre Moraes (1997) como o direito que pertence a uma pessoa ou a um grupo de invocar a atenção dos poderes públicos sobre uma determinada questão. Trata-se de um direito contemplado na Constituição de 1988, no artigo 5º, alínea XXXIV – “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso

⁵³As informações referentes à Lei da Ficha Limpa, no site, encontram-se sob o título: “#8 Ajudando a limpar a política no Brasil”, com referência de julho de 2010. AVAAZ. O poder popular em movimento. Disponível em: <<https://avaaz.org/po/highlights.php>>. Acesso em: 22 set. 2016.

⁵⁴FICHA LIMPA. Disponível em: <<http://www.fichalimpa.org.br>>. Acesso em: 01 ago. 2013.

⁵⁵O Senado Federal aprovou, em julho de 2013, uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 286/2013), de autoria do senador Rodrigo Rollemberg (Partido Socialista Brasileiro), que muda o número de assinaturas necessárias para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, facilitando a participação da sociedade através deste dispositivo. A proposição encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, sujeita à apreciação do Plenário, em regime de tramitação especial, desde agosto de 2013. Atualmente, para começar a ser analisado no Congresso, um projeto de iniciativa popular precisa das assinaturas de pelo menos 1% do eleitorado nacional. Com a PEC, essa exigência cai para 0,5%, distribuídas por, pelo menos, cinco estados, com não menos de 0,1% dos eleitores de cada um deles (BRASIL, CONGRESSO, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013). Acesso em: 22 set. 2016.

de poder [...]” (BRASIL, CF, art. 5, XXXIV, 1988)⁵⁶. Moraes (1997) ressalta que: “A Constituição Federal de 1988 não obsta o exercício do direito de petição coletiva ou conjunta, através da interposição de petições, representações ou reclamações efetuadas conjuntamente por mais de uma pessoa” (MORAES, 1997, p. 190). Eneida Desiree Salgado e Geisla Aparecida Van Haandel Mendes (2013) apontam que o direito de petição consta na composição de todas as Constituições do Brasil, desde 1824, como uma “[...] possibilidade de todo cidadão apresentar reclamações, queixas e petições perante os poderes legislativo e executivo” (SALGADO; MENDES, 2013, p. 8).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece parâmetros de participação da sociedade civil no Título VIII. No Capítulo II (Das Petições e Representações e Outras Formas de Participação) aborda, entre outras formas de participação, as petições, explicitando seu exercício pela via eletrônica:

Art. 253. As petições, reclamações, representações ou queixas apresentadas por pessoas físicas ou jurídicas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, ou imputados a membros da Casa, serão recebidas e examinadas pela Ouvidoria Parlamentar, pelas Comissões ou pela Mesa, conforme o caso, desde que: I – encaminhadas por escrito ou por meio eletrônico, devidamente identificadas em formulário próprio, ou por telefone, com a identificação do autor; II – o assunto envolva matéria de competência da Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

No Regimento Interno do Senado Federal consta, entre as competências das Comissões Permanentes e Temporárias: “IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas [...]” (SENADO FEDERAL, 2015)⁵⁷.

A coleta de assinaturas que endossem o pedido (o que caracteriza conceitualmente o abaixo-assinado) não é um pré-requisito para a apresentação de uma petição. Mas é uma forma já vislumbrada pelas ONGs, para expressar a adesão e o apoio da sociedade a um determinado tema - o que se configura como um fator gerador de impacto, no sentido da utilização dessa ferramenta como uma forma de exercer alguma pressão por uma resposta da classe política. As petições on-line caracterizam-se por essa conjugação da petição tradicional com a coleta de assinaturas típica do abaixo-assinado. Mônica Schieck (2009) apresenta, nesse sentido, uma ampliação do conceito de petição: “[...] compreende-se por petição (on-

⁵⁶ Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos.

⁵⁷ Título VI – Das Comissões, Capítulo VI – Da Competência, Seção I - Disposições Gerais, Artigo 90.

line ou não) os abaixo-assinados firmados por várias pessoas, no qual solicitam às autoridades competentes, a concessão de certa medida que resultará em benefícios à própria coletividade” (SCHIECK, 2009, p. 11).

A efetividade da ação impetrada pelo indivíduo na participação via petições on-line tem uma relevância que merece ser considerada, tendo em vista que o sucesso das iniciativas não está atrelado, necessariamente, à continuidade da mobilização, mas ao impacto causado através dela. Portanto, não objetivamos tratar, nesta análise, da formação de uma cultura de participação política ou da constituição de um novo sujeito, enquanto cidadão participativo, mas da utilização dos mecanismos da Internet para a conformação de um quadro de influência da sociedade, via iniciativa de uma organização da esfera civil, no quadro decisório político brasileiro. De acordo com Wilson Gomes (2005), configura-se como um incentivo à participação, o contato do indivíduo com a “experiência concreta de efetividade política da esfera civil ou com um conjunto de experimentos e iniciativas que obtêm êxito na extensão das oportunidades de participação democrática” (GOMES, 2005, p. 61).

O componente on-line da campanha Ficha Limpa, coordenado pela Avaaz, contou com quatro meses de propagação digital. Os alertas de campanha (disseminados para mais de 1,6 milhão de pessoas pela ferramenta “Avise seus amigos” e, também, propagadas diretamente) geraram repercussão midiática engajando indivíduos em diversas ações e, principalmente, sendo uma via de transmissão da demanda da sociedade aos trâmites do poder político instituído.

A petição on-line, somada aos números coletados em papel pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE)⁵⁸, ganhou centenas de milhares de assinaturas em poucas semanas, levando o total para além de dois milhões de brasileiros. A campanha Ficha Limpa se tornou, em abril de 2010, um *trending topic* do *Twitter*⁵⁹ por uma semana. De acordo com a ONG, sua lista de apoiadores brasileiros cresceu, ao longo da referida campanha, de 130 mil pessoas para 600 mil pessoas, tornando o país, na ocasião, o maior em número de membros entre todos os demais países de atuação da Avaaz.

⁵⁸ O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) é uma organização da sociedade civil integrada por 51 entidades nacionais de diversos segmentos, formando uma rede com movimentos, organizações sociais e organizações religiosas. Instituído durante o período eleitoral de 2002, foi responsável pela mobilização da sociedade brasileira em favor da aprovação de duas leis de iniciativa popular anticorrupção no Brasil: a Lei nº 9840/99 (Lei da Compra de Votos), que permite a cassação de registros e diplomas eleitorais pela prática da compra de votos ou do uso eleitoral da máquina administrativa e a campanha da qual decorreu a aprovação da Lei Complementar nº 135/2010, popularmente conhecida como Lei da Ficha Limpa. MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br>>. Acesso em: 20 out. 2013.

⁵⁹ Palavras que possuem um maior crescimento exponencial momentâneo, isto é, atingem o maior volume de publicações durante determinado período no *Twitter*.

Consideramos importante salientar que esta abordagem diz respeito ao componente on-line da campanha pela Lei da Ficha Limpa, capitaneado pela Avaaz. A campanha contou com a divulgação de diversas entidades e organizações da esfera civil, em múltiplas modalidades; em outras palavras: a via digital não foi a única responsável pelo resultado alcançado. Nosso objetivo é destacar o impacto da utilização da Internet como via majoritária de divulgação da campanha, através, inclusive, da petição on-line, para mobilizar a sociedade e encontrar respaldo nos grandes veículos de comunicação – fator relevante para alcançar ressonância nas ações da classe política.

Uma iniciativa divulgada, exponencialmente via Internet, que alcance uma mobilização eficaz, gerando uma campanha viral e que obtenha repercussões práticas, como é o caso do componente on-line da Lei da Ficha Limpa, remete à premissa de que esse tipo de movimento participativo envolve mais do que criar uma página de petição em um site e enviar alertas divulgando a campanha e incentivando sua assinatura – falamos, aqui, em específico, de uma representativa difusão, capaz de manter uma campanha viva por tempo suficiente para gerar um impacto no âmbito político do país. De acordo com os dados divulgados pela Avaaz, cada indivíduo repassou, no caso do projeto Ficha Limpa, os alertas recebidos para uma média de outras 47 pessoas – ou seja, assinou, aderiu e repassou para sua lista de contatos.

Desafiar publicamente a Ficha Limpa, na ocasião, poderia repercutir, para a classe política, naquele momento, como uma possível integração de uma abordagem negativa para sua imagem. Apenas no tocante à veiculação de notícias em sites, analisando cinco deles, todos da região Sudeste, considerando todos os perfis de distribuição on-line de informação, verificamos um total de 11.542 mil notícias referentes ao tema Ficha Limpa, no período de janeiro de 2010 a fevereiro de 2012⁶⁰.

A Avaaz e o MCCE articularam, por ocasião da campanha mencionada, uma espécie de mediação entre o que acontecia no Congresso Nacional e o alcance disso pela sociedade – transmitindo os temas e debates legislativos para o público, através de uma ação on-line, numa linguagem mais facilmente compreensível e não necessariamente técnica, e, também, repercutindo o resultado da mobilização. Os brasileiros tiveram a oportunidade de acompanhar, assim, em tempo real, todo o processo legislativo, até a aprovação do projeto de lei contando, inclusive, com a possibilidade de se manifestar ao longo desse processo. À

⁶⁰ Seguem as referências, com as respectivas quantidades de notícias veiculadas relacionadas ao tema em análise: O Globo: <<http://www.oglobo.globo.com>> (1.748); Folha.com: <<http://www.folha.uol.com.br>> (1.185); Estadão.com.br: <<http://www.estadao.com.br>> (2.059); Jornal do Brasil: <<http://www.jb.com.br>> (5.840) e EM.com.br: <<http://www.estadodeminas.com.br>> (710). Pesquisa realizada no âmbito de nossa dissertação de mestrado, com veículos de comunicação referenciais nos três estados da região Sudeste que figuravam com o maior número de membros da Avaaz no ano de 2010: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais (SOUZA, 2012).

disponibilização de informação política numa forma de democratização do acesso a ela, foi adicionada a solicitação de adesão da sociedade a uma campanha e a realização de uma mobilização de proporção ampla, visando o alcance de uma instância decisória institucional, com potencial para alcançar um resultado prático.

Diversas análises realizadas sobre a Avaaz apontam para a limitação da interação entre os usuários e a limitação no tocante ao uso de ferramentas de cooperação na construção de um debate público sobre temas de inferência coletiva (HELLEGREN, 2013; ANDRADE, 2012). Rafael Moura Andrade (2012) aponta para o risco da legitimação das organizações como representantes da sociedade, no sentido de um reposicionamento das estruturas democráticas. De acordo com esse autor, elas guardam para si mesmas o papel de protagonistas e não incentivam uma efetiva participação por parte dos usuários – participação que se concretizaria através da interação e da discussão pública.

[...] podemos observar que o modus operandi adotado pela ONG para transformar os processos de tomada de decisão política instituídos atualmente são contraditórios. Ao transformar a participação política em mera repetição de movimentos pré-estabelecidos – assinar a petição, divulgar pelas redes sociais e doar – a instituição gera uma sensação de dever cumprido no cidadão, algo como um efeito de participação que pode, no entanto, não passar de um efeito que não se efetiva. É visível aqui a simples repetição das estruturas políticas presentes na democracia tradicional. (ANDRADE, 2012, p. 10).

De acordo com Anastasia Kavada (2009), a própria estrutura do site contribui para a fragilidade interacional:

[...] the design of the platform constrains the development of interpersonal trust since it tends to afford one-to-many and non-reciprocal communication [...] the mode of engagement outlined for Avaaz supporters belongs mainly to the institutional type. Within this mode 'individuals are embedded in a larger system that controls opportunities for engagement' [...] and are expected to follow its rules and practices. While Avaaz utilizes the potential of web platforms to harness the small contributions of supporters, it places less emphasis on community-building and on developing a more direct relationship with its members (KAVADA, 2009, p. 136-137)⁶¹.

⁶¹ [...] o design da plataforma limita o desenvolvimento da confiança interpessoal uma vez que tende a suportar comunicações um-para-muitos e não-recíprocas [...] o modo de engajamento delineado para apoiadores da Avaaz pertence principalmente ao tipo institucional. Neste modelo 'indivíduos estão inseridos em um sistema maior que controla as oportunidades de engajamento' [...] e devem seguir suas regras e práticas. Enquanto a Avaaz utiliza o potencial de plataformas web para aproveitar as pequenas contribuições de simpatizantes, ela coloca menos ênfase na construção de comunidades e no desenvolvimento de uma relação mais direta com os seus membros (KAVADA, 2009, p. 136-137, tradução nossa).

Não nos referimos, nesta análise, à Avaaz como um modelo de participação democrática; nosso objetivo é apontar a atuação dessa ONG numa campanha específica de mobilização on-line que encontrou repercussões junto ao estamento político. O apontamento é, portanto, no sentido do que a organização conseguiu agregar para provocar o impacto necessário à conferência de visibilidade ao tema proposto. A campanha Ficha Limpa apresenta-se, a nosso ver, como um caso substancial de mobilização social via Internet. Mobilização que não se deu, necessariamente, via debate público advindo da interação entre os membros, mas que alcançou uma intervenção na agenda pública e na agenda política do país.

O ativismo on-line encontrou, nessa iniciativa, possibilidades comunicativas voltadas para o incentivo à participação individual mesclada com princípios de cooperação. Trata-se da ação de proporcionar às mobilizações organizadas virtualmente uma forma de comunicação na qual o engajamento possa repercutir em alguma forma de visibilidade, seja ela entre os próprios atores de determinada rede, seja ela, no âmbito de formação da opinião pública. Visando um incremento qualitativo dos processos democráticos através de uma participação mais ampla da sociedade junto às instâncias política decisórias, experiências como o caso da Lei da Ficha Limpa constituem uma aplicação das ferramentas da democracia participativa num processo de atuação política pautado na participação de sujeitos individuais em prol de questões que envolvem o interesse da coletividade.

A comunicação digital configurada como meio foi um fator importante para o sucesso da campanha - a intervenção na decisão política estabelece fronteiras mais flexíveis entre sociedade civil e instância governamental, entre cidadãos e atores responsáveis pela tomada de decisões públicas. O perfil da sociedade se amplia na medida em que seus setores passam a demandar mais autonomia e participação. O caso apresentado é representativo de uma partilha de interesses coletivos, pelo viés da cooperação em rede, além da ampliação da participação social em ações político-institucionais através de nuances de uma esfera pública, tendo em vista as decisões advindas das articulações entre o Estado e a sociedade.

Consideramos, nesta análise, a caracterização de uma nova abordagem de esfera pública, mediada pela comunicação digital. A vinculação entre democracia e participação na política possui diferentes ênfases e pode ser representada por variadas formas de fortalecimento da presença da esfera civil nesse âmbito: a formação de um debate público sobre temas de relevância política; a manifestação das demandas da sociedade nas dimensões da esfera de visibilidade pública; a incidência de formas de organização não governamentais

voltadas à reivindicação, à mobilização e à formação da opinião e da vontade; além da pressão exercida através de inferência na constituição da opinião pública.

A experiência da Internet, que tem inspirado formas de participação política protagonizadas pela esfera civil, tem demonstrado que há meios alternativos para a intervenção da sociedade nas instâncias políticas. A introdução da infraestrutura tecnológica traz à tona uma alternativa para a implantação de novas possibilidades de participação. A configuração em rede promove, no quadro sociopolítico, uma mudança no vetor do fluxo da comunicação. Novas dimensões da esfera pública surgem, neste âmbito, como substanciais inferências para o direcionamento das decisões que implicam em repercussões no que tange ao interesse coletivo.

5 PLATAFORMAS GOVERNAMENTAIS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA – A INTERAÇÃO INSTITUCIONALIZADA

5.1 Participação e governos democráticos – mecanismos digitais como canais de interface

O que analisaremos neste capítulo é a participação política individual on-line institucionalizada em plataformas governamentais. Esta análise enfoca a plataforma Dialoga Brasil⁶², lançada pelo governo federal em julho de 2015 - na democracia brasileira, um mecanismo de implantação recente e ainda em processo de definição. Com o objetivo de colocá-lo em perspectiva, a análise enfoca, também, o peticionamento eletrônico perante a Assembleia da República⁶³, implantado desde 2005 - na democracia portuguesa, um processo já estabelecido e consolidado. Nos dois casos, a participação individual encontra o respaldo do retorno do aparato político e aponta para novas convergências de movimentação do indivíduo, enquanto cidadão, frente ao Estado e à sociedade na qual se encontra integrado.

Espaços públicos voltados para a intensificação do diálogo governamental com a sociedade têm se consolidado nas democracias contemporâneas. Alguns procedimentos são intrínsecos e análogos à estrutura dos dispositivos digitais de participação; as plataformas oferecem um protocolo a partir do qual as interações se processam. De acordo com Wright & Street (2007), elas não são apenas produto da tecnologia, mas, do modo como esta é construída e desenhada – não conformam, portanto, ambientes neutros no qual as interações ocorram sem qualquer interferência.

O compromisso desta abordagem de pesquisa é tentar delinear como as novas tecnologias de informação e comunicação têm sido absorvidas pelos governos democráticos no que diz respeito ao alargamento e extensão do papel do indivíduo na arena social e política. A participação on-line no Brasil e em Portugal, via plataformas governamentais de interação, expressa, nesse sentido, o quadro de configuração da Internet frente às interfaces do sistema político. Não objetivamos tratar da eficácia da participação disponibilizada nas plataformas em análise; não pretendemos, também, estabelecer parâmetros a respeito de índices

⁶² BRASIL. Dialoga Brasil. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/>>. Acesso em 03 ago. 2015.

⁶³ PORTUGAL. Assembleia da República. Petições. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/DireitoPeticao.aspx>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

qualitativos relativos ao exercício dessa participação. O objetivo da pesquisa foi expor e esquematizar uma trajetória escolhida, entre as múltiplas outras que se estabelecem na confluência de regimes democráticos, no processo contemporâneo da instituição da figura do indivíduo como ator de participação política e do reconhecimento desta premissa por governos, através da utilização da Internet como mecanismo de institucionalização desse perfil participativo.

A escolha da plataforma Dialoga Brasil se deve ao ineditismo da proposta: não da possibilidade de participação, via espaços digitais do governo brasileiro, sem a necessidade premente de integração a organizações coletivas ou de apoio expresso a sistemas políticos – possibilidade já contemplada, por exemplo, desde novembro de 2013, no portal Participa.br⁶⁴. O ineditismo se deve ao fato de o Dialoga Brasil trazer, em sua conformação, o compromisso de respostas do governo federal acerca de propostas postadas no espaço digital em questão.

Não nos propusemos definir o impacto da interação estabelecida entre sociedade e Estado através da plataforma Dialoga Brasil, nem suas possíveis repercussões no tocante às políticas públicas do país – essa análise seria inviável tendo em vista o fato de que, de acordo com informações do governo federal⁶⁵, não havia, em setembro de 2016, garantias de manutenção de plataforma como mecanismo de participação. O que nos cumpre responder, através deste estudo, é em que configuração sociopolítica se estabelece um reconhecimento governamental da Internet como ambiente de participação e da importância do cidadão como ator social, no enfoque da participação individual institucionalizada na interação e gestão de demandas.

Ressaltamos nossa consideração da importância de um aprofundamento, em estudos futuros, do impacto da implantação da plataforma Dialoga Brasil para a democracia brasileira, no sentido da repercussão da participação dos cidadãos no contexto dos processos relativos a políticas públicas. Ou seja, uma investigação acerca da efetividade da participação – uma definição do nível de influência da sociedade, no campo da gestão pública, através de decisões políticas que se concretizem sob o foco dos sistemas administrativos governamentais da esfera federal. Além disso, considerando a possibilidade de sua manutenção como mecanismo participativo, acreditamos na relevância, para os estudos voltados para a

⁶⁴ BRASIL. Participa.br. Disponível em: <<http://www.participa.br/>>. Acesso em: 07 dez. 2014.

⁶⁵ ANDRADE, Rafael de Sá. Brasília, Brasil. 12. Set. 2016. E-mail. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza. Entrevista realizada pela pesquisadora, via e-mail, com o funcionário da Secretaria de Governo da Presidência da República, Rafael de Sá Andrade. Respostas encaminhadas em 12 de setembro de 2016. A entrevista consta no Apêndice B deste trabalho.

participação política brasileira, de uma análise de sua eficácia sob a ótica do usuário – o cidadão que interage por essa via de participação, apresentando propostas.

Não foi objeto de análise desta pesquisa o perfil dos atores da esfera civil envolvidos: nem dos usuários/proponentes, no caso do Dialoga Brasil, nem dos peticionários, no caso do sistema português. A ausência de dados disponíveis no tocante ao perfil desses atores é um fator que deve ser considerado. A caracterização sociodemográfica, entre diversos outros critérios, quando analisados, poderiam incidir sobre indicadores como "igualdade política" e "inclusão/integração" (DAHL, 2000) do processo participativo pela via digital.

Neste sentido, Ralf Lindner e Ulrich Riehm (2011), num estudo empírico sobre petições eletrônicas na Alemanha, apresentam questionamentos relevantes:

Who uses the new e-petition system and what distinguishes them from initiators and supporters of traditional, paperbased petitions on the one hand, and the public at large on the other, in terms of sociodemographics? What are their motives to use the web-based features offered by the Bundestag, and how do they evaluate the e-petition system? Does the availability of an online petitioning channel change established patterns of political participation? (LINDNER; RIEHM, 2011, p. 2)⁶⁶.

A aplicação de um questionário dirigido a uma amostragem destes atores poderia viabilizar o estabelecimento de um design sobre seu perfil; no entanto, isto representaria um distanciamento da proposta de pesquisa, que exigiria da mesma um direcionamento diferenciado. No entanto, vale ressaltar: consideramos este direcionamento relevante como proposta para estudos futuros, tendo em vista o estabelecimento de um parâmetro de eficácia da institucionalização entre a visão governamental, que disponibiliza o canal de participação política, e os indivíduos que, efetivamente, têm acesso a ele.

Colocando em foco o caráter muito recente da implementação da plataforma Dialoga Brasil pelo governo brasileiro no enquadramento do período de pesquisa que contingencia esta tese e considerando, também, o quadro de dificuldade de acesso a dados referentes a este objeto de estudo, propusemo-nos a expor o funcionamento de uma outra proposta governamental democrática de participação on-line: o sistema de petições eletrônicas da Assembleia da República portuguesa.

⁶⁶ Quem usa o novo sistema de e-petição e o que os distingue dos iniciadores e partidários de tradicionais petições em papel, por um lado, e o público em geral, por outro lado, em termos de características sociodemográficas? Quais são os seus motivos para usar os recursos baseados na web oferecidos pelo parlamento, e como eles avaliam o sistema de e-petição? Será que a disponibilidade de um canal de petições online muda os padrões de participação política estabelecidos? (LINDNER; RIEHM, 2011, p. 2, tradução nossa).

O objetivo da análise deste outro objeto de estudo foi a possibilidade de fundamentar elementos que pudessem colocar em perspectiva a tão recente experiência brasileira da plataforma Dialoga Brasil, num contexto que também envolve a participação individual e o compromisso de respostas governamentais às demandas apresentadas pelos cidadãos⁶⁷. A escolha do sistema de peticionamento on-line português foi determinada, também, pela característica de se configurar como uma atuação já consolidada, no que tange aos aspectos da participação por via digital, implementada por um governo democrático.

A impossibilidade de acesso a dados que não se encontravam dispostos na plataforma Dialoga Brasil configurou-se um fator dificultador da análise proposta. Ainda assim, como a pesquisa envolve a influência da Internet numa trajetória recente da participação política individual on-line no Brasil, consideramos que o tipo de institucionalização proposta não deveria ser desconsiderada. Para o estabelecimento da trajetória em questão, partimos de um enquadramento histórico que envolve iniciativas da sociedade civil nos últimos sete anos e delineamos um percurso possível, no que tange ao quadro institucional e político brasileiro, para detectar o cenário socioestrutural no qual esse perfil de participação alcança o compromisso da resposta governamental.

Este capítulo apresenta, portanto, dois objetos de estudo, como uma tentativa de encontrar a correspondência da participação individual sob a ótica da institucionalização governamental. Porque nos interessa enfocar uma participação que, diferente da realizada através de iniciativas propostas por organizações da sociedade, tem o respaldo de uma resposta dos governos em que se encontram integradas, já que são propiciadas por canais disponibilizados por eles.

Nas duas democracias contemporâneas abordadas, o indivíduo encontra canais institucionalizados pelas instâncias governamentais para se manifestar politicamente. No caso da plataforma Dialoga Brasil, o incentivo à participação pelo governo brasileiro é abordado, num enquadramento sociotemporal, a partir do lançamento, com a participação do Brasil, da Parceria para Governo Aberto (OGP)⁶⁸, em 2011. Esse recorte temporal segue a esteira de movimentação da participação política individual on-line num design recente, estabelecida,

⁶⁷ Esta parte da pesquisa foi realizada no âmbito do doutorado sanduíche realizado junto à Universidade do Porto, em Portugal, tendo como coorientador o professor doutor João Miguel Trancoso Vaz Teixeira Lopes. O doutorado sanduíche foi realizado através do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no período de outubro de 2015 a fevereiro de 2016.

⁶⁸ OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/>>. Acesso em 22 ago. 2016.

em primeira instância de análise, via iniciativas da esfera civil, no caso desta tese, abordadas a partir de 2009.

O enfoque da ótica governamental é estabelecido a partir da integração na OGP, em 2011, num decurso temporal sequencial. Mas, também, e principalmente, porque a partir dessa integração, decorre o lançamento da Política Nacional de Participação Social (PNPS)⁶⁹ – uma oficialização muito recente, via decreto presidencial, do reconhecimento da Internet como ambiente participativo e da importância, para a gestão governamental, da participação da sociedade. A PNPS apresenta-se como uma referência de qualificação dos mecanismos e instâncias de participação social no tocante aos órgãos e entidades da administração pública federal; o objetivo proposto é a ampliação da aderência social ao ciclo de gestão de políticas públicas, além da contribuição para o aumento da transparência administrativa.

Em perspectiva com o Dialoga Brasil, no caso do direito de petição no site do Parlamento português, interessa-nos a análise desta oficialização a partir de 2005, em função de ser o contexto temporal do início da utilização da Internet como via participativa para esse mecanismo. A meta de análise não é o estabelecimento de uma comparação com a plataforma brasileira. O objetivo é o de encontrar parâmetros que configurem limites e possibilidades numa experiência on-line institucionalizada, que envolve a participação individual e que detém a premissa do retorno governamental no tocante às demandas apresentadas - uma experiência de participação já consolidada e estabelecida num cenário de regime democrático.

Estamos abordando a institucionalização da Internet como mecanismo participativo pelo governo brasileiro – o que abre novas perspectivas no quadro da representatividade e constata uma ampliação do papel das redes no desenho político. A PNPS fundamenta a relevância do portal Participa.br; de acordo com essa Política Nacional, é através dele que as trajetórias de ação se estabelecem e o debate é instituído – seja pelo fator da visibilidade, componente e facilitador já tão amplamente conhecido das mídias on-line, seja pela ampliação do espaço de intervenção via canais institucionais já anteriormente previstos. Em sequência, é na Internet que se configura o espaço de participação com a premissa de respostas do governo federal - na plataforma Dialoga Brasil, qualquer cidadão tem a possibilidade de apresentar propostas de contribuições a respeito das políticas públicas governamentais. Participação política individual e on-line, portanto, em formato de institucionalização oficializada.

⁶⁹ BRASIL. Palácio do Planalto. Arena da Participação Social. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/arenadaparticipacao-social/a-politica-nacional-de-participacao-social>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

A participação social não é uma novidade na realidade política brasileira. Principalmente a partir da promulgação da Constituição de 1988, a sociedade tem tido acesso a diversos mecanismos com enfoque nessa finalidade e que demarcam referências importantes no tocante à participação política; entre eles, conselhos, comissões, ouvidorias e consultas públicas. Algumas dessas referências merecem destaque no cenário recente de atuação governamental: o estabelecimento dos Conselhos Nacionais⁷⁰ como espaços institucionais de interlocução do Estado com a sociedade, focados no debate entre representantes desses dois âmbitos de atuação no que diz respeito a políticas públicas e, neste enfoque, as Conferências Nacionais⁷¹ como espaços de promoção dessa interação e de exercício da democracia participativa.

Esses espaços institucionais, nos quais o Estado pode estabelecer um diálogo mais efetivo e próximo com as demandas sociais, são abordados por Luciana Tatagiba (2005). Os conselhos de políticas são considerados, pela autora, uma das expressões da esfera pública, captando discursos oriundos da esfera civil e os tornando visíveis junto ao sistema administrativo da esfera governamental, traduzidos no formado de escolhas públicas efetivas e institucionalizáveis. De acordo com Carla Carneiro (2002), os conselhos “têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos” (CARNEIRO, 2002, p. 4).

As Conferências Nacionais, enquanto instâncias temáticas com uma confluência mais ampla de discussão e voltadas para a proposta de diretrizes sobre questões de interesse público, detêm competência para integrar diversos âmbitos do sistema político: nacional, estadual, municipal, distrital ou regional. Ana Cláudia Teixeira, Clóvis de Souza e Paula Lima (2012) afirmam que as conferências - sejam elas consultivas ou deliberativas, convocadas ou organizadas, resultam em deliberações que apresentam diretrizes alcançadas ou não em consenso, mas que, ainda assim, refletem, simultaneamente, as perspectivas da sociedade civil e do governo no direcionamento conjunto relativo a políticas públicas.

A participação social e seu potencial de contribuição no diálogo em torno da gestão democrática têm sido colocados em perspectiva estratégica no que diz respeito à tentativa de construção de uma discussão em torno das ações governamentais. Além dos Conselhos e das Conferências Nacionais, a realização de audiências e consultas públicas também se enquadra no incentivo à participação da sociedade no acompanhamento das instâncias decisórias

⁷⁰ BRASIL. Secretaria de Governo. Conselhos Nacionais. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conselhos-nacionais>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

⁷¹ BRASIL. Secretaria de Governo. Conferências Nacionais. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conferencias>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

governamentais. Informações disponibilizadas na página "Arena da participação social"⁷², no portal do Palácio do Planalto, afirmam que, no período compreendido entre 2003 e 2012, mais de 7 milhões de cidadãos brasileiros participaram de 87 conferências nacionais, abrangendo 40 áreas setoriais. Além disso, informam a existência, no tocante a este mesmo período, de mais de 120 conselhos, dos quais cerca de 40 contaram, em sua composição, com representantes da sociedade.

A via digital inclui-se entre as novas estruturas de participação disponibilizadas pelo governo brasileiro, através da qual, no caso de análise deste estudo – a plataforma Dialoga Brasil, o cidadão pode atuar no cenário participativo, ainda que não esteja vinculado a nenhuma organização ou movimento coletivo. Cumpre-nos afirmar que não se estrutura, nesta tese, uma apologia à não participação ou integração em estruturas organizadas e coletivas. Trata-se da abordagem dessa outra modalidade participativa que representa, em nosso entendimento, um acréscimo às possibilidades de atuação dos cidadãos no âmbito político. Este acréscimo, voltamos a afirmar, não exclui nem reduz a importância de todas as outras vias de participação, instituídas coletivamente, já estabelecidas ou que venham a se estabelecer no quadro político brasileiro.

O anúncio da criação do Gabinete Digital pela presidenta Dilma Rousseff, em setembro de 2013, após a incidência de uma onda de manifestações de rua ocorridas no mês de junho do mesmo ano, integra esse movimento governamental de implementação de iniciativas on-line de participação. De acordo com informações do governo federal⁷³, o objetivo da criação do Gabinete Digital foi a coordenação e a integração das redes sociais oficiais. Além disso, objetivou agregar informações dos ministérios e das políticas públicas do governo visando alinhar a divulgação realizada via redes. Em nosso entender, representou uma tentativa do estabelecimento de uma comunicação sem intermediários com as redes sociais, uma tentativa de instrumentalização do discurso das redes através da sistematização de dados oficiais que pudessem ser disponibilizados via Internet.

O discurso da presidenta Dilma Rousseff (2013), por ocasião da apresentação do novo Portal Brasil, em setembro de 2013, expõe uma visão governamental que envolve a definição de uma estratégia voltada para a ampliação das possibilidades de interação com a sociedade pela via digital – a Internet é, portanto, reconhecida como ponto fundamental de participação. Além disso, as iniciativas governamentais de incentivo à participação on-line são descritas

⁷² BRASIL. Palácio do Planalto. Arena da Participação Social. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/arenadaparticipacao-social/a-politica-nacional-de-participacao-social>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

⁷³ PORTAL BRASIL, 2013.

como uma resposta à sociedade, na sequência das manifestações de rua ocorridas em junho do mesmo ano, com a tomada do espaço público das ruas pela população. Em culminância, é estabelecida a relevância do papel do "cidadão único" no contexto democrático. O caminho que percorremos nesta tese, no que diz respeito à trajetória da participação política individual até sua institucionalização por mecanismos governamentais, encontra justificativa na visão do governo federal brasileiro expressa na citação que segue do já mencionado discurso.

Então, a nossa ideia é justamente começar um processo no qual o governo muda de analógico para digital. O Gabinete Digital é esse esforço de fazer esse processo. Ele não é simples, nós sabemos que ainda durante algum tempo teremos essas duas questões correndo paralelamente, mas a ideia por trás disso é para fazer com que essa transição seja mais rápida, é isso. [...] E isso nós fazemos para quê? Não é um fim em si. O fim é justamente melhorar duas coisas: melhorar o acesso do cidadão, mas o acesso no sentido amplo, do cidadão ao governo, não só em termos de informação, mas no uso de todos os dados que o governo tem. Isso daí eu acho muito importante, essa relação aberta em que se usam informações do governo, que são disponibilizadas brutas, e o cidadão faz o que ele quer com as informações. Isso eu considero um lado muito importante desse processo. Mas, também, o acesso a dados. [...] Então, eu tenho certeza que é um processo de melhoria da qualidade dos serviços e também da melhoria do grau de informação, para se criticar ou não, ou para buscar sugestões, ou para intervir. Esse é o propósito básico que nos moveu, ao lançarmos esse Gabinete Digital, que é justamente o motor que vai nos levar para um governo digital, quando nós vamos construir as condições para substituir o mundo analógico pelo mundo digital. Então, nós agora estamos reformulando alguns dos instrumentos que nós temos. E isso significa que nós queremos construir uma prática sistemática de ouvir as ruas, de ouvir o que querem as universidades, de ouvir o que querem as pessoas, a população da cidade e do campo do Brasil, dos diferentes segmentos sociais, e ouvir as redes sociais, ter com as redes sociais também uma interação. Nós vamos usar todos os instrumentos que a rede permite, a rede é talvez uma das grandes invenções que vai transformar, eu acredito, o século XXI. Nós estamos num momento de, cada vez mais, ter consciência delas e ter consciência do poder da rede, da rede social. [...] Ao mesmo tempo, eu acredito que usar todas as possibilidades é uma forma de fazer aquele equilíbrio entre a assimetria que existe entre governo e cidadania, governo e sociedade, no que se refere às informações. Então, o Portal Brasil, o Facebook, twitter, aplicativos, disponibilizar base de dados e tornar cada vez mais esse governo digital, um governo digital e aberto é o que nós queremos. [...] a palavra-chave é simplificar, é diminuir a burocracia, é tornar mais simples e direta a comunicação. [...] o cidadão é uno. Muitas vezes o governo trata o cidadão como se uma pessoa fosse várias pessoas. [...] Quem é múltiplo é o governo. O que o governo tem de fazer? Tem de criar uma entrada única para esse cidadão único e se subordinar ao fato de que a partir daí, ele acessa aquilo que ele quer. Então ao tratar o cidadão como uno, nós estamos reconhecendo e nos curvando, de forma humilde, ao reinado do cidadão sobre a questão da informação. Ele passa a ser aquele que define em que condições que ele acessa, e não nós que vamos definir em que condições ele vai acessar. O que nós temos de fazer é juntar as informações, dar racionalidade lógica para ele poder acessar, mas

tratá-lo como uma pessoa, que é o que ele é, ele é uma pessoa, e não várias pessoas em busca de várias informações, ele é uma e buscando várias (ROUSSEFF, 2013).

Sobre a menção, no discurso da presidenta, da importância de "ouvir as ruas", acreditamos que mereça destaque a premissa de que, abordadas como um modelo dos movimentos sociais na era digital (CASTELLS, 2013) ou como "presenças coletivas" (no sentido de serem efêmeras em demasia para que se caracterizem como movimentos sociais) marcadas pelo sentimento de indignação (BOAVENTURA, 2014), manifestações como as ocorridas em junho de 2013, em diversas cidades no Brasil, apontam para novas formas de ação coletiva que podem apresentar potencial para ultrapassar o simples uso dos recursos tecnológicos. Uma definição dos movimentos sociais proposta por Jorge Alberto Machado (2007) faz-se pertinente nessa abordagem:

[...] formas de organização e articulação baseadas em um conjunto de interesses e valores comuns, com o objetivo de definir e orientar as formas de atuação social. Tais formas de ação coletiva têm como objetivo, a partir de processos frequentemente não institucionais de pressão, mudar a ordem social existente, ou parte dela, e influenciar os resultados de processos sociais e políticos que envolvem valores ou comportamentos sociais ou, em última instância, decisões institucionais de governos e organismos referentes à definição de políticas públicas (MACHADO, 2007, p. 252).

Processos não institucionais podem contribuir para a promoção de mudanças no desenho institucional de governos: esta é uma perspectiva que merece ser considerada na descrição da trajetória sociopolítica da participação individual via Internet até a implantação da plataforma Dialoga Brasil. A expressão da tomada do espaço público das ruas por ocasião das manifestações de junho de 2013, por exemplo, evento social incluído em nossa linha temporal de análise, neste capítulo, sob a ótica governamental, tem aspectos condicionantes que se relacionam com a mobilização via espaço público da rede. É a possibilidade de transbordamento do âmbito da mobilização organizada por atores da sociedade para a institucionalização governamental participativa que enfocamos. Iniciativas da esfera civil, no tocante à mobilização em prol da participação política já foram abordadas no Capítulo 4 - nelas a figura do cidadão, como indivíduo, já se encontrava configurada.

A Política Nacional de Participação Social foi instituída pelo governo brasileiro cerca de um ano depois das manifestações. E o que determina sua importância incontestável no cerne desta tese é o reconhecimento, através do decreto que a regulamenta, da Internet como ambiente virtual de participação. Pouco mais de um ano depois da proposta de instituição da

PNPS é lançado o Dialoga Brasil, voltado para a participação via mecanismo digital, com o compromisso da apresentação de um posicionamento do governo no tocante às propostas apresentadas pelos cidadãos. Um perfil de interface entre Estado e sociedade moldado numa trajetória que envolveu, no percurso temporal abordado, a tomada do espaço público das ruas e alcançou a ambientação do espaço público institucional da rede digital.

O antropólogo Manuel Delgado, na obra *El espacio público como ideologia* (2011), afirma que o conceito de espaço público tem um papel fundamental nos discursos relativos ao conceito de cidadania, bem como à realização dos princípios atribuídos aos sistemas democráticos. De acordo com ele, antes dos anos 90, o conceito foi utilizado, de forma sempre genérica, para designar os espaços abertos e acessíveis de uma cidade – o espaço urbano, e não como um espaço-tempo diferenciado para um tipo especial de reunião humana, de intercâmbio generalizado e constante de informação estruturada a partir da mobilidade.

Neste contexto, merece nossa atenção a definição dos “novos movimentos sociais” (DALTON; KUECHLER, 1990). Não se trata, no entanto, nesta definição, de atribuir um caráter essencialmente novo a estes coletivos, no sentido de abandonarem toda a caracterização dos movimentos sociais até então. Boaventura de Sousa Santos (1999) aponta, especialmente nas décadas de 1980 e 1990, uma demanda de ampliação da representação para o âmbito da participação integrando os movimentos sociais. Ou seja, não se trata, na visão do autor, relativamente a este conceito, de uma tentativa de instaurar a instituição da participação direta como forma de suplantação da democracia representativa. A visão é de que os novos movimentos sociais demandem um incremento democrático pela via da participação – uma expansão dos canais de participação política.

Os dois objetos de análise deste capítulo têm demandas que corroboram com esta premissa do incremento da representação democrática. Nem o Dialoga Brasil, nem o sistema de peticionamento on-line português, apontam para uma superação da representação nas democracias em que são vigentes. Apresentam-se como dispositivos institucionalizados por dois governos democráticos, no sentido de aproximar os cidadãos da gestão das políticas públicas via Internet. A constatação é da coexistência e complementaridade entre a democracia participativa e o sistema político representativo.

Considerando o caráter já consolidado do sistema de peticionamento eletrônico português como um parâmetro para a análise da plataforma Dialoga Brasil, é importante explicitar a ressonância dos mecanismos de democracia participativa na Constituição da República Portuguesa (CRP), contemplados em diversos preceitos. A democracia participativa encontra-se declarada no Artigo 2º (Estado de direito democrático):

A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa (PORTUGAL, CRP, art. 2, 2005).

A afirmação do exercício dessa linha democrática encontra-se no artigo 9º (Tarefas fundamentais do estado): "c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais" (PORTUGAL, CRP, art. 9, 2005) e é expressa, também, no artigo 109º (Participação política dos cidadãos):

A participação directa e activa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos (PORTUGAL, CRP, art. 109, 2005).

Vários instrumentos estão previstos na CRP para a realização da democracia participativa; dentre eles, destacamos: o direito de petição (cuja modalidade eletrônica configura-se como um dos objetos de estudo deste capítulo), o direito de iniciativa de lei e o direito de iniciativa do referendo. O Parlamento, âmbito de integração do direito de petição, se estabelece, na democracia portuguesa, como a assembleia representativa dos cidadãos, tendo como funções principais a criação de leis, a fiscalização da ação governamental e administrativa, além da promoção do debate público e político. Um processo de democratização da gestão pública estabelece, neste cenário, uma maior proximidade entre Estado e sociedade através, tanto da criação, quanto do aperfeiçoamento de espaços e condições que favoreçam a participação dos cidadãos.

Os objetos de estudo apresentados estão inseridos na realidade política brasileira e portuguesa – sociedades heterogêneas e complexas. Nesse sentido, acreditamos na abordagem de uma nova organização das instâncias da sociedade de modo que possa existir um poder participativo cada vez maior dos cidadãos. A democracia integra as lógicas subjetivas dos atores sociais, enquanto indivíduos e cidadãos, e os posiciona num quadro sistêmico de atuação institucional. A construção política não se dá por completada ou finita – transforma-se, no ambiente em rede, numa conformação porosa e permeável, integrando os discursos colocados em pauta e entendidos como dinâmicas coletivas. A aplicabilidade da participação individual on-line como forma de interação entre Estado e sociedade, num quadro de

institucionalização de demandas, é o que abordaremos na análise dos dois objetos de estudo propostos.

5.2 Um percurso da participação individual on-line institucionalizada no Brasil

Estamos vendo surgir nas ruas uma multidão capaz de se autogovernar a partir de ações e proposições policêntricas, distribuídas, atravessadas por poderes e potências muitas vezes em violento conflito, mas que constituem uma esfera pública em rede, autônoma em relação aos sistemas midiáticos e políticos tradicionais e que emergiu e se espalhou num processo de contaminação virótica e afetiva, instituindo e constituindo uma experiência inaugural do que poderíamos chamar das revoluções P2P ou revoluções distribuídas, em que a heterogeneidade da multidão emerge em sinergia com os processos de auto-organização (*autopoiesis*) das redes. (MALINI; ANTOUN, 2013, p. 16).

O Brasil integra, desde setembro de 2011, a Parceria para Governo Aberto (OGP - do inglês: *Open Government Partnership*) - uma iniciativa internacional e multilateral que objetiva tornar os governos mais abertos por meio de um trabalho conjunto entre organizações da sociedade civil e países, difundindo e incentivando, globalmente, práticas governamentais relacionadas à transparência, ao acesso à informação pública e à participação social. Além do Brasil, outros sete países foram fundadores da OGP: África do Sul, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido; atualmente, 70 países a integram⁷⁴.

Uma das obrigações compartilhadas pelos países participantes é a apresentação de Planos de Ação contendo compromissos concretos que reflitam os quatro princípios norteadores da Parceria: transparência; participação cidadã; prestação de contas e responsabilização (*accountability*); tecnologia e inovação. A iniciativa prevê, ainda, o fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias aplicadas às áreas temáticas relacionadas a esses princípios.

A Controladoria-Geral da União (CGU) coordenou a inserção do Brasil na OGP, em articulação com diversos órgãos e segmentos da sociedade, para a construção dos Planos de Ação brasileiros. Em 2013, o Brasil lançou o seu 2º Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto⁷⁵ e através dele foram firmados 52 compromissos, por 19 órgãos do governo federal.

⁷⁴ OPEN GOVERNMENT PARTERSHIP. Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/>>. Acesso em: 22 set. 2016.

⁷⁵ A versão final do 2º Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto foi aprovada em outubro de 2013. BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Parceria para Governo

Um desses compromissos, o "Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Participação Social nas Políticas Públicas" (número 3.7), foi sistematizado através do Decreto nº 8.243, que estabelece a Política Nacional de Participação Social (PNPS)⁷⁶.

Entre os objetivos desse compromisso, em específico, está a promoção de ações que potencializem a efetividade dos fóruns de participação e das políticas públicas. O estímulo a uma cultura de participação social é a ferramenta apontada para fortalecer e aperfeiçoar os mecanismos democráticos. Inserida neste contexto, a Política Nacional de Participação Social foi instituída, no dia 23 de maio de 2014, pela presidenta Dilma Rousseff, através do Decreto nº 8.243⁷⁷. O objetivo da PNPS está exposto no artigo 1º: “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, DECRETO 8.343, art. 1, 2014). Além da PNPS, o decreto instituiu, também, o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)⁷⁸.

O decreto apresenta um conjunto de diretrizes relativas às instâncias e mecanismos de participação social existentes no governo federal (conselhos, comissões de políticas públicas, fórum interconselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogos, audiências públicas, consultas públicas e ambientes virtuais de participação), num modelo de articulação estruturado através do SNPS – a proposta é de uma atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade.

Um dos desafios da PNPS, desde sua instituição, é exatamente a implicação de interdependência e interação das instâncias envolvidas. Toda a proposta aponta para a consolidação da participação social como um instrumento de integração democrática. Entre os objetivos da Política Nacional encontra-se, no artigo 4º, o estabelecimento da participação como método de governo. A abordagem do Sistema Nacional, estabelecido na PNPS,

Aberto. 2º Plano de Ação Brasileiro. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/planos-de-acao-1/2o-plano-de-acao-brasileiro>>. Acesso em 22 ago. 2016.

⁷⁶ A PNPS é resultado de um diálogo amplo entre gestores e servidores públicos de diversos órgãos federais realizado, inicialmente, por meio da Sala de Situação do Fórum de Direitos e Cidadania e, posteriormente, do Fórum Governamental de Participação Social, assim como em reuniões bilaterais com os órgãos do governo federal e organizações da sociedade, entre 2011 e 2013. Esta interação deu origem a uma minuta de Decreto que foi submetida a um processo de consulta pública na internet, em 2013, cujas contribuições foram sistematizadas e incorporadas ao texto. BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Relatório de Autoavaliação Intermediário – 2015. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/relatorio-autoavaliacao-intermediario-2015.pdf/view>>. Acesso em 22 ago. 2016.

⁷⁷ Publicação no Diário Oficial da União (DOU), em 26 mai. 2014.

⁷⁸ De acordo com o artigo 7º do Decreto nº 8.243, o Sistema Nacional de Participação Social, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, integra as seguintes instâncias de participação social: conselho de políticas públicas; comissão de políticas públicas; conferência nacional e ouvidoria pública federal - sem prejuízo da integração de outras formas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil (BRASIL, DECRETO 8.243, art. 7, 2014).

institucionaliza uma espécie de rede que integra as organizações da sociedade e o estamento governamental no sentido de consolidar e estimular canais de participação.

O decreto apresenta a possibilidade de que a sociedade tenha a premissa da intervenção na agenda pública através de fóruns de deliberação de processos decisórios. Para tanto, são estabelecidos canais de articulação da sociedade com a gestão governamental nas instâncias nacional, estadual e municipal. Uma ação que sintetiza essa proposta é o estabelecimento do Compromisso Nacional pela Participação Social (CNPS)⁷⁹ - um acordo entre as três instâncias de governo, que define diretrizes para a promoção da participação e tem o objetivo de fortalecer os mecanismos e espaços de diálogo entre o estado e a sociedade, visando a consolidação da democracia participativa no país. Em consonância com esse enfoque, o artigo 5º do decreto promulga que

[...] os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, [...] para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas (BRASIL, DECRETO 8.343, art. 5, 2014).

Texto disponível na página "Arena da Participação Social" – espaço de divulgação oficial da PNPS no portal do Palácio do Planalto, afirma que a Política Nacional consolida os avanços alcançados nos últimos sete anos em relação à participação da sociedade no cenário político brasileiro. Além disso, declara que ela abre caminho para as novas formas participativas por meio das redes sociais e dos mecanismos digitais de participação via Internet: "dessa forma, coloca o Brasil à frente na agenda internacional de participação social, conferindo protagonismo aos novos movimentos sociais em rede, ao mesmo tempo em que reconhece e valoriza as formas tradicionais de participação e os movimentos sociais históricos" (PALÁCIO DO PLANALTO, 2014)⁸⁰.

A Política Nacional de Participação Social se estabelece, portanto, como uma consolidação das formas de participação já existentes, ou seja, não as desconsidera; no entanto, ultrapassa a consolidação dessas formas de participação quando propõe a abertura de

⁷⁹ Trata-se de documento discutido e aprovado por secretários estaduais e entidades municipais. Sua elaboração é resultado de uma integração entre a Secretaria-Geral da Presidência da República e o Fórum de Secretários Estaduais de Participação Social. BRASIL. Palácio do Planalto. Arena da Participação Social. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/arenadaparticipacao-social/a-politica-nacional-de-participacao-social>. Acesso em: 05 nov. 2014.

⁸⁰ BRASIL. Palácio do Planalto. Arena da Participação Social. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/arenadaparticipacao-social/a-politica-nacional-de-participacao-social>. Acesso em 05 nov. 2014.

novos caminhos por meio de mecanismos digitais institucionalizados. Potencializando a participação on-line através do debate público no portal Participa.br, a PNPS abre caminho para a implementação da plataforma Dialoga Brasil, cuja configuração será abordada, de forma aprofundada, no próximo subcapítulo. Na página "Arena da Participação Social", o governo federal expressa, ainda, que "as emergentes formas de participação digital, as mobilizações e manifestações da sociedade brasileira expressam a necessidade de ampliação e qualificação dos mecanismos já existentes, bem como a criação de novos processos e formas de participação" (PALÁCIO DO PLANALTO, 2014)⁸¹.

A PNPS e o lançamento da plataforma Dialoga Brasil encontram-se ligados por uma mesma trajetória de contexto sociopolítico - em sequência temporal, inclusive. Não é nosso objetivo analisar a pertinência ou a qualidade, pela ótica da eficácia democrática, da Política Nacional de Participação Social. Cumpre-nos abordá-la porque ela representa um marco da oficialização da Internet como um ambiente virtual governamental de participação. Tendo a Internet e sua configuração em rede como uma perspectiva fulcral da proposta desta pesquisa, situá-la na linha temporal de percurso, até o lançamento da plataforma Dialoga Brasil, torna-se essencial para o entendimento dos movimentos de inclusão de novos mecanismos digitais de participação no design institucional do sistema governamental brasileiro.

Neste percurso temporal, considerando o hiato entre a integração do Brasil na OGP, em 2011, e a instituição do Decreto nº 8.243 como um dos compromissos da referida Parceria, em 2014, não poderíamos deixar de abordar as manifestações de rua ocorridas em diversas cidades brasileiras em junho de 2013. Nosso entendimento é de que o componente on-line da mobilização das manifestações contribuiu para a estruturação de uma percepção, por parte do Estado, a respeito da possibilidade e, é provável, da necessidade de uma ampliação da interação com a sociedade via mecanismos digitais de comunicação. Na ocasião, novas formas de apresentação de demandas e de formação de fluxos comunicativos se estabeleceram. A ação do governo brasileiro no intuito de institucionalizá-las e tentar canalizá-las num processo de aproximação do aparato oficial vai ao encontro, sob a perspectiva de nossa pesquisa, do que fica expresso na trajetória que se encontra em exposição.

⁸¹ BRASIL. Palácio do Planalto. Arena da Participação Social. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/arenadaparticipacao-social/a-politica-nacional-de-participacao-social>>. Acesso em 05 nov. 2014.

Em junho de 2013, diversas cidades brasileiras foram palco de manifestações de rua configuradas como mobilizações que se organizaram, majoritariamente, via aparato on-line⁸². Elas continuam como uma questão aberta à discussão - várias agendas são apontadas como deflagradoras dessa, que se configurou como uma das maiores ondas de protestos populares do país. Difusa e multifacetada, a eclosão desse movimento de ação coletiva teve na multiplicidade a marca de seu foco e de sua composição. A ausência da organização expressa de partidos, lideranças institucionalizadas ou de propostas precisas não impediu, entretanto, que os temas apresentados nas ruas ganhassem a atenção da classe política.

Não é a tomada do espaço público pela sociedade, nem a tentativa do estabelecimento de mecanismos de participação que possam influenciar o desenho das políticas públicas, que traduzem o aspecto de relevância das manifestações para esta pesquisa. O que determina o espaço delas nesta trajetória é o fato de que, ainda que num processo não linear, a Internet configurou um formato renovado de mobilização e evidenciou, em nosso entender, a necessidade do estabelecimento de uma aproximação entre os agentes políticos e a sociedade.

Durante as manifestações, redes sociais como o *Facebook* e o *Twitter* se configuraram como espaços onde vozes dissonantes ganharam visibilidade sem, necessariamente, dependerem de mediação dos veículos tradicionais de comunicação. O contexto de participação espontânea e imediata se refletiu no convite para tomar as ruas das cidades - partiu do universo das redes sociais e tomou o espaço público. Um convite que abriu o precedente da abordagem da ocupação do espaço público das cidades como palco de reivindicações e do espaço virtual da rede como um novo perfil de espaço público de expressão de mobilizações coletivas.

Manuel Delgado (2011) apresenta a vertente da filosofia política que remete o conceito de espaço público a um processo de constituição e organização do vínculo social: "En este caso, espacio público se associa a *esfera pública* o reunión de personas particulares que fiscalizan el ejercicio del poder y se pronuncian sobre asuntos concernentes a la vida en

⁸² Pesquisa realizada pelo Ibope, sobre o perfil dos manifestantes que foram às ruas em junho de 2013, apresentam dados que merecem ser considerados. Os maiores percentuais apresentados como fonte de informação sobre a realização das manifestações foram "Facebook" - 62% dos entrevistados e "Internet – outros meios" – 29%. Além disso, 77% dos entrevistados afirmaram ter utilizado o *Facebook* para se mobilizar nas manifestações e 75% declarou ter utilizado alguma rede social para convocar outras pessoas. A pesquisa foi realizada nas capitais de sete estados (SP, RJ, MG, RS, PE, CE, BA) e em Brasília, no dia 20 de junho de 2013. Foram entrevistados 2.002 manifestantes, com 14 anos ou mais, com margem de erro de 2 pontos percentuais para mais ou para menos. VEJA pesquisa completa do Ibope sobre os manifestantes. Portal Globo.com. G1, 24 jun. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/veja-integra-da-pesquisa-do-ibope-sobre-os-manifestantes.html>>. Acesso em: 02 ago. 2013.

común" (2011, p. 18)⁸³. O antropólogo afirma que, nas últimas três décadas, o conceito responde a uma sobreposição de interpretações que até então existiam independentemente: a de espaço público como conjunto de lugares de livre acesso e a de espaço público como âmbito no qual se revelam formas de vínculo social e de relação com o poder.

La esfera pública es entonces, en el lenguaje político, un constructo en el que cada ser humano se ve reconocido como tal en la relación con otros, con los que se vincula a partir de pactos reflexivos permanentemente reactualizados. Esto es, un 'espacio de encuentro entre personas libres e iguales que rezonan y argumentan en un proceso discursivo abierto dirigido al mutuo entendimiento y a su autocomprensión normativa' (DELGADO, 2011, p. 20)⁸⁴.

Em São Paulo, a ocupação do espaço público que referencia a onda de protestos de junho de 2013 começa no dia 02, em resposta aos reajustes nos preços das passagens dos ônibus, metrô e trens. As mobilizações foram organizadas através das redes sociais, tendo como precursores os membros do Movimento Passe Livre (MPL). No dia 13 de junho, aconteceu o "4º Grande Ato contra o Aumento das Passagens", em São Paulo. Dados do MPL apontam a participação de quase 20 mil manifestantes⁸⁵.

Na semana do dia 17 de junho de 2013, os protestos contra o aumento das passagens, que já estavam acontecendo em várias capitais, ampliaram suas pautas e mobilizaram mais de 200 mil pessoas em diversas cidades do país⁸⁶. A demanda pela redução do custo das passagens encontrou resposta por parte da classe política - no dia 19 de junho, o prefeito da capital paulista, Fernando Haddad e o governador do estado, Geraldo Alckmin, anunciaram a revogação do aumento das tarifas de ônibus, do metrô e da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CTPM). Apontada por uma pesquisa Ibope⁸⁷ como sendo a principal

⁸³ "Neste caso, o espaço público é associado com esfera pública ou reunião de indivíduos que supervisionam o exercício do poder e se pronunciam sobre questões concernentes à vida em comum" (DELGADO, 2011, p. 18, tradução nossa).

⁸⁴ A esfera pública é, numa linguagem política, uma construção em que cada ser humano é reconhecido como tal na relação com os outros, com os quais se vincula através de pactos reflexivos permanentemente reatualizados. Isto é, um 'ponto de encontro entre pessoas livres e iguais que ressoam e argumentam em um processo discursivo aberto destinado à compreensão mútua e à sua autocompreensão normativa' (DELGADO, 2011, p. 20, tradução nossa).

⁸⁵ Movimento Passe Livre (MPL) - movimento social que se conceitua como autônomo, apartidário, horizontal e independente e luta por um transporte público gratuito para o conjunto da população e fora da iniciativa privada. MOVIMENTO PASSE LIVRE. Disponível em: <<http://www.mpl.org.br>>. Acesso em 03 nov. 2013.

⁸⁶ MANIFESTAÇÕES pelo Brasil. Portal Globo.com. G1, 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/protestos-2013/infografico/platb/>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

⁸⁷ A principal pergunta da pesquisa, de acordo com o Ibope, sobre as razões da participação nas manifestações, teve respostas espontâneas. Os manifestantes entrevistados citaram três reivindicações para estarem nos protestos e os dados foram tabulados de duas formas: considerando apenas a primeira resposta e levando em conta as três respostas dadas. No caso da tabulação considerando apenas a primeira resposta, 37,6% apontaram o "Transporte Público" como

reivindicação de vários protestos que se espalharam pelo Brasil, a tarifa do transporte público caiu em mais de uma dezena de capitais ao longo dos dias de manifestações e, também, em mais de 50 cidades do interior e regiões metropolitanas⁸⁸.

O dia 20 de junho de 2013 foi significativo no cenário das manifestações - mais de 1,4 milhão de pessoas participaram de protestos realizados em mais de 100 cidades brasileiras de pequeno, médio e grande porte⁸⁹. A presidenta Dilma Rousseff fez um pronunciamento, no dia seguinte: em cadeia nacional de rádio e televisão, declarou estar atenta às reivindicações da população que foi às ruas e destacou a legitimidade do desejo de mudança manifestado. Na esteira das reações do estamento governamental às manifestações, consideramos válido apontar algumas movimentações da classe política⁹⁰.

No dia 24 de junho de 2013, a presidenta Dilma Rousseff propôs cinco pactos para a melhoria dos serviços públicos no país (Responsabilidade Fiscal, Reforma Política, Saúde, Transporte Público e Educação). Afirmou, também, que solicitaria um plebiscito para a Reforma Política. No dia 26 de junho, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei nº 5.500/2013, determinando que fossem destinados 75% dos royalties do petróleo para a educação e os 25% restantes para a área da saúde. No dia 26 de junho, a votação da PEC 37 foi arquivada e a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), da Câmara dos Deputados, aprovou a proposta de emenda à Constituição para acabar com o voto secreto em processos de cassação de mandato. No mesmo dia, o Senado aprovou, em votação simbólica, um Projeto de Lei (PL 6616/09) que transformava a corrupção ativa e passiva em crime hediondo.

Além disso, o Senado Federal aprovou, no dia 10 de julho de 2013, Proposta de Emenda à Constituição (PEC 286/2013) que muda as regras para apresentação de proposições legislativas de iniciativa popular, de autoria do senador Rodrigo Rollemberg (Partido Socialista Brasileiro). Atualmente, para começar a ser analisado no Congresso, um projeto de iniciativa popular precisa das assinaturas de pelo menos 1% do eleitorado nacional. Com a

reivindicação motivadora da participação nas manifestações. Tabuladas as três respostas dadas, o percentual subiu para 53,7%. VEJA pesquisa completa do Ibope sobre os manifestantes. Portal Globo.com. G1, 24 jun. 2013.

Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/veja-integra-da-pesquisa-do-ibope-sobre-os-manifestantes.html>>. Acesso em 02 ago. 2013.

⁸⁸ CANCIAN, Natália; SANTIN, Wilhan. 14 capitais e dezenas de cidades já reduziram as tarifas. Folha de São Paulo, São Paulo, 20 jun. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1298628-catorze-capitais-e-dezenas-de-cidades-ja-reduziram-a-tarifa.shtml>>. Acesso em: 05 set. 2013.

⁸⁹ MANIFESTAÇÕES pelo Brasil. Portal Globo.com. G1, 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/protestos-2013/infografico/platb/>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

⁹⁰ FREITAS, Cláudia. Retrospectiva – Manifestações de junho agitaram todo o país. Jornal do Brasil, 17 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/retrospectiva-2013/noticias/2013/12/17/retrospectiva-manifestacoes-de-junho-agitaram-todo-o-pais/>>. Acesso em: 06 mai. 2014.

PEC, essa exigência cai para 0,5%, distribuídas por, pelo menos, cinco estados, com não menos de 0,1% dos eleitores de cada um deles⁹¹.

A ação policial teve um papel marcante ao longo de todo o processo de realização de manifestações. Um relatório⁹² lançado pela organização Artigo 19⁹³, em junho de 2014, apresentou números relativos a protestos realizados no Brasil no período de 01 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2013 (os dados integram o período das manifestações que abordamos aqui, mas não dizem respeito especificamente e nem apenas a essas): 696 protestos, 15 manifestações com mais de 50 mil pessoas, 16 manifestações com mais de dez feridos, 112 usos de armas não letais, 10 usos de arma de fogo, 8 mortes, 837 pessoas feridas, 2608 pessoas detidas, 117 jornalistas agredidos ou feridos e 10 jornalistas detidos.

Não havia lideranças claras capitaneando o movimento e o posicionamento anti-institucional e antipartidário se manteve em todas as fases das manifestações. O MPL, responsável pelas mobilizações iniciais, não continuou convocando protestos após a revogação do aumento das passagens. No entanto, é possível detectar, no perfil das manifestações, elementos que se aproximam do perfil de atuação do MPL: o movimento defende a política além do voto – o que aponta para formas de democracia participativa como incremento de qualidade num contexto de democracia representativa. Além disso, podemos mencionar a ausência de hierarquia, bem como o incentivo ao exercício de uma democracia direta através da mobilização coletiva.

Há, no entanto, uma diferenciação relevante: o MPL declara-se apartidário, mas não antipartidário. Ou seja, se propõe aberto à participação de partidários e, também, de militantes de partidos políticos. Não se fecha, portanto, às vias institucionais oficiais de exercício da política, apesar de atuar em eixos que não tomam esse viés como referência primordial. No caso das manifestações, verificou-se uma recusa de conexão com estruturas e mecanismos institucionais de representação.

⁹¹ A proposição encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, sujeita à apreciação do Plenário, em regime de tramitação especial, desde agosto de 2013 (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

⁹² O relatório foi realizado com base em registros e reportagens veiculados no jornal Folha de São Paulo e nos sites do MPL e da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo. ARTIGO 19. Protestos no Brasil 2013. Disponível em: <http://artigo19.gus.computer/wp-content/uploads/2014/06/Protestos_no_Brasil_2013-vers%C3%A3o-final.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2014.

⁹³ A Artigo 19 é uma organização não governamental de direitos humanos criada em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação. Seu nome tem origem no 19º artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU). Com escritórios em nove países, está no Brasil desde 2007. A organização defende pautas relacionadas à liberdade de expressão e informação – entre elas, o combate às violações ao direito de protesto. ARTIGO 19. Disponível em: <<http://www.artigo19.org/>>. Acesso em 01 ago. 2014.

Samuel Barnes e Max Kaase, em *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies* (1979), reconhecem as atividades de protesto como modalidades de participação política. No entanto, consideramos relevante abordar a crítica apontada por Manuel Delgado (2011) às manifestações contemporâneas de tomada do espaço público:

[...] pero aportan como relativa novedad su predilección por um particularismo o circunstancialismo militante, ejercido por individuos o colectivos que se reúnen y actúan al servicio de causas hiperconcentradas, en momentos puntuales y en escenarios específicos, renunciando a toda organicidad o estructuración duraderas, a toda adscripción doctrinal clara y a cualquier cosa que se parezca a un proyecto de transformación o emancipación social que vaya más allá de un vitalismo más bien borroso (DELGADO, 2011, p. 52)⁹⁴.

Sobre a utilização da mobilização em rede e das possibilidades de atuação individual inerentes a ela, neste contexto, o Delgado (2011) ressalta:

Uma de las figuras predilectas para esse individualismo comunitarista o de esse comunitarismo individualista, basado en la sintonia sobrevenida entre sujetos, es la de la red, lo que no es casual, pensando en la sociabilidad que propicia a Internet, paradigma de relación reticular, paraíso donde se há podido hacer palpable por fin la utopia de una sociedade de individuos desanclados y sin cuerpo, en un universo de instantaneidades (DELGADO, 2011, p. 53-54)⁹⁵.

Esse é um ponto referencial para a reflexão no estabelecimento do percurso participativo que nos propusemos. Na linha sequencial da trajetória sociopolítica em análise, as ruas demandaram pautas relativas a políticas públicas e manifestaram suas perspectivas de forma descentralizada e não institucional. Os movimentos do governo brasileiro no tocante ao desenho da condução da participação, a partir de então, apontam para a disponibilização de mecanismos que sejam capazes de institucionalizar demandas da sociedade. Mais do que isso, mecanismos que sejam capazes de institucionalizar demandas apresentadas por cidadãos individuais.

⁹⁴ [...] mas apontam como relativa novidade sua predileção por um particularismo ou circunstancialismo militante, exercido por indivíduos ou grupos que se reúnem e agem a serviço de causas hiperconcentradas, em momentos específicos e em cenários específicos, renunciando a toda organização ou estruturação duradouras, a toda filiação doutrinária clara e a qualquer coisa que pareça um projeto de transformação ou de emancipação social que vai além de um vitalismo bastante vago (DELGADO, 2011, p. 52, tradução nossa).

⁹⁵ Uma das figuras favoritas para esse individualismo comunitário ou esse comunitarismo individualista, baseado na harmonia entre os sujeitos, é a da rede, o que não é casual, se pensarmos na sociabilidade propiciada pela internet, paradigma de relação reticular, o paraíso onde finalmente se faz palpável a utopia de uma sociedade de indivíduos sem corpo, em um universo de instantaneidades (DELGADO, 2011, p. 53-54, tradução nossa).

Nossa abordagem do papel da Internet e de sua configuração em rede, bem como das possibilidades de atuação individual na participação política, encontra ressonância no perfil configurativo das manifestações de rua ocorridas em 2013, mas não se esgota nessa confluência. O potencial mobilizador da Internet e a abertura de possibilidades de atuação do indivíduo encontram-se caracterizados nesse evento social que integra um percurso que nos propusemos analisar, num recorte temporal específico. No entanto, a fundamentação dessa abordagem tem respaldo na institucionalização, pelo governo brasileiro, da Internet como meio e do indivíduo como cidadão.

O funcionário da Secretaria de Governo da Presidência da República do Brasil, Rafael de Sá Andrade, ressalta, em entrevista, que tanto o portal Participa.br, integrante da PNPS, quanto a plataforma Dialoga Brasil, têm foco na participação individual. Mas ressalta que, pela capacidade de divulgar externamente as propostas com contribuições relativas a políticas públicas governamentais em andamento, o Dialoga Brasil também é sujeito à conformação de rede, no tocante à sua utilização por organizações; portanto, a participação de caráter coletivo não pode ser desconsiderada.

A perspectiva da inserção das manifestações de rua ocorridas em junho de 2013 na trajetória da participação individual on-line no Brasil, sob a ótica do parâmetro governamental, nesta pesquisa, fundamenta-se no fato de que, mesmo considerando seu caráter difuso e pontual, elas são representativas de um momento em que há uma movimentação política da agenda pública. Ainda que essa movimentação possa ter sido voltada, majoritariamente, para aspectos de visibilidade midiática, a amplitude da multidão nas ruas, mobilizada e interconectada em rede, apontou para possibilidades de participação da sociedade na política.

As manifestações demarcaram o espaço da Internet, a nosso ver, não como um campo neutro e imparcial para a promoção de um debate essencialmente igualitário, deliberativo e democrático, como aponta a crítica do antropólogo Manuel Delgado (2011), ao mencionar as redes digitais no contexto das manifestações como “o paraíso da utopia num universo de instantaneidades”; mas como um mecanismo que não deveria ser desconsiderado na interação Estado-sociedade no Brasil.

Dados de pesquisas realizadas e divulgadas pelo Datafolha oferecem uma visibilidade do impacto das manifestações na formação da opinião política. Em 24 de março de 2013, o instituto havia divulgado uma pesquisa de avaliação do governo da presidenta Dilma

Rousseff⁹⁶. Um percentual de 65% dos entrevistados avaliou, na ocasião, o governo como ótimo ou bom – o que representou um avanço de três pontos em relação ao índice de aprovação que havia sido verificado pelo Datafolha em dezembro de 2012 (62%). Em 29 de junho de 2013, nova pesquisa do Datafolha⁹⁷ revelou que a avaliação positiva do governo da presidenta Dilma Rousseff havia atingido seu menor patamar desde o início do mandato – o percentual de entrevistados que consideraram a gestão ótima ou boa caiu para 27%. O índice de avaliação positiva obtido por Dilma, nesta data, representou menos da metade do que ela havia obtido em março de 2013. O Datafolha ressaltou, ainda, que em pesquisa realizada na primeira semana de junho, o índice de entrevistados que apontaram a gestão como ótima ou boa foi de 57%, enfatizando o fato de que a queda de 27 pontos em três semanas, no mês de junho de 2013, coincidia com o período de realização das manifestações de rua.

Não havia resquícios de institucionalização, nas manifestações, que pudessem incidir na obtenção de resultados que fossem capazes de influenciar os rumos da discussão das políticas públicas governamentais. As reações da classe política apresentadas não repercutiram em decisões aplicáveis e impactantes no que se refere à instância pública e se referem muito mais, em nosso entendimento, a uma forma de se posicionar, midiaticamente, como propensa à participação e às demandas apresentadas nas ruas do que, efetivamente, como forma de atuação pública decisória.

O que acreditamos que não possa ser desconsiderado, neste cenário, é que os processos de articulação, mobilização e estruturação perpassaram o viés da rede. Formas de cobertura alternativa foram responsáveis por trazer uma maior heterogeneidade ao ambiente discursivo. A sociedade brasileira pôde assistir, em tempo real, às movimentações de ocupação do espaço público alimentadas pela articulação via redes sociais, que se apresentaram como plataformas, ferramentas e, simultaneamente, palco de atuação dos agentes.

No Brasil, capítulo de um livro a ser escrito pelos muitos, a emergência de uma mídia da multidão aponta para um novo momento do midiativismo, encarnado, nos protestos em junho e julho de 2013 pela experiência da Mídia Ninja (Narrativas Independentes Jornalismo e Ação) que cobriu colaborativamente as manifestações em todo o Brasil, 'streamando' e

⁹⁶ Levantamento por amostragem estratificada por sexo e idade, com sorteio aleatório dos entrevistados. O universo da pesquisa foi composto pela população com 16 anos ou mais do país. Foram realizadas, no período de 20 a 21 de março de 2013, 2.653 entrevistas em 166 municípios, com margem de erro máxima de 2 pontos percentuais para mais ou para menos, considerando um nível de confiança de 95% (DATAFOLHA, 2013).

⁹⁷ Levantamento realizado nos dias 27 e 28 de junho de 2013, no qual foram realizadas 4.717 entrevistas, em 196 municípios, com margem de erro máxima de 2 pontos percentuais para mais ou para menos considerando um nível de confiança de 95% (DATAFOLHA, 2013).

produzindo uma experiência catártica de 'estar na rua', obtendo picos de 25 mil pessoas *online*. A Mídia Ninja fez emergir e deu visibilidade ao 'pós-telespectador' de uma 'pós-TV' nas redes, com manifestantes virtuais que participam ativamente dos protestos/emissões discutindo, criticando, estimulando, observando e intervindo ativamente nas transmissões em tempo real e se tornando uma referência por potencializar a emergência de 'ninjas' e midialivristas em todo o Brasil. Indo além do 'hackeamento' das narrativas, a Mídia Ninja passou a pautar a mídia corporativa e os telejornais ao filmar e obter as imagens do enfrentamento dos manifestantes com a polícia, a brutalidade e o regime de exceção [...] (MALINI; ANTOUN, 2013, p. 15).

A presença da população nas ruas, mobilizada, majoritariamente, via mídias digitais, não implica na formação de uma consciência cidadã que tenha a fundamentação de gerar participação política continuada. Mas apresentou ao quadro político brasileiro o amplo potencial de alcance e difusão da informação da Internet em rede. Apesar de manter declarada uma hostilidade ao sistema político, o movimento não encontrou nele um arcabouço de oposição. Assim como no caso do componente on-line da campanha Ficha Limpa, em 2010, abordado no Capítulo 4, posicionar-se contra as manifestações parecia significar, para a classe política, posicionar-se contra uma demanda da população que, naquele momento, era legitimada nas ruas. O ativismo experimentado nas manifestações contemporâneas e que encontra ressonâncias neste contexto, no entanto, é abordado com descrença por Manuel Delgado (2011):

El activismo de este tipo de movimientos se expresa de modo análogo: generación de pequeñas o grandes burbujas de lucidez e impaciencia colectivas, que operan como espasmos en relación y contra determinadas circunstancias consideradas inaceptables, iniciativas de apropiación no pocas veces inamistosas del espacio público que pueden ser especialmente espectaculares, que ponen el acento en la creatividad y que toman prestados elementos procedentes de la fiesta popular o de la *performance* artística. Se trata, por tanto, de movilizaciones derivadas de campañas específicas, para las que puede establecerse mecanismos e instancias de coordinación provisionales que se desactivan después..., hasta la próxima oportunidad en la que nuevas coordenadas y asuntos las vuelvan a generar poco menos que de la nada. Cada oportunidad movilizadora instaaura así una verdad comunicacional intensamente vivida, una exaltación en la que las relaciones de producción, las dependencias familiares o las instituciones oficiales del Estado se han desvanecido (DELGADO, 2011, p. 55)⁹⁸.

⁹⁸ O ativismo deste tipo de movimentos se expressa de modo semelhante: geração de pequenas ou grandes bolhas de lucidez e impaciência coletivas, operando como espasmos em relação e contra certas circunstâncias consideradas inaceitáveis, iniciativas de apropriação não raro hostis do espaço público que podem ser particularmente espetaculares, que enfatizam a criatividade e que emprestam elementos provenientes da festa popular ou performance artística. Trata-se, portanto, de manifestações decorrentes de campanhas específicas, para as quais se pode estabelecer mecanismos e órgãos de coordenação interinos que são desativados logo depois..., até a próxima oportunidade em que novas coordenadas e assuntos voltem a gerar pouco menos do que nada. Cada oportunidade mobilizadora instaaura assim uma verdade comunicacional intensamente vivida, uma

Delgado (2011) enfatiza a dissonância do perfil das manifestações contemporâneas com qualquer enfoque de coletividade estruturada:

E as formas crecientemente dominantes de movilización prefieren modalidades no convencionales y espontâneas de activismo [...]. Individuos conscientes y motivados, sin raíces estructurales, desvinculados de las instituciones, que renuncian o reniegan de cualquier cosa que se parezca a un encuadramiento organizativo o doctrinal, que proceden y regresan luego a una especie de nada sin estructura se prestan como elementos primarios de uniones volátiles, pero potentes, basadas en una mezcla efervescente de emoción, impaciencia y convicción, sin banderas, sin himnos, sin líderes, sin centro, movilizaciones alternativas sin alternativas que se fundan en principios abstractos de índole esencialmente moral y para las que la conceptualización de lo colectivo es complicada, cuando no imposible (DELGADO, 2011, p. 53)⁹⁹.

Estamos nos referindo a um campo de razões coletivas interligado a um campo de razões individuais intangíveis. Não houve, nesse movimento, uma lógica discursiva única; os indivíduos participantes se agregaram como feixes de retóricas e discursos variados. Não houve, também, num contexto de pluralidade e simultaneidade de processos, um espaço demarcado para a dialogia ou para a deliberação. No entanto, nesse amálgama, houve a aglomeração em torno de interesses comuns e a mobilização de uma coletividade que estava interessada em se fazer ouvir. Palco de disputas simbólicas que incidiram sobre seus próprios desdobramentos, estavam presentes nas manifestações, em nossa percepção, possibilidades de novas formas de ação e o reconhecimento de que os regimes democráticos precisam encontrar canais para acolher os discursos que se formam nas arenas sociais e que ganham, via redes, instâncias de visibilidade. Nas palavras de Manuel Castells:

Não apenas os processos são reversíveis, mas organizações e instituições podem ser modificadas, e até mesmo fundamentalmente alteradas, pela reorganização de seus componentes. O que distingue a configuração do novo paradigma tecnológico é sua capacidade de reconfiguração, um aspecto decisivo em uma sociedade caracterizada por constante mudança e fluidez

exaltação em que as relações de produção, as unidades familiares ou as instituições oficiais tenham se apagado (DELGADO, 2011, p. 55, tradução nossa).

⁹⁹ E como formas cada vez mais dominantes de mobilização preferem formas não convencionais e espontâneas de ativismo [...]. Indivíduos conscientes e motivados, sem raízes estruturais, desvinculados das instituições, que renunciam ou renegam qualquer coisa que se assemelhe a uma estrutura organizacional ou doutrinária, chegando e, em seguida, retornando a um tipo de nada sem estrutura, se prestam como elementos primários de uniões voláteis, mas poderosas, com base em uma mistura efervescente de emoção, impaciência e convicção, sem bandeiras, sem hinos, nenhum líder, nenhum centro, mobilizações alternativas sem alternativas que são baseadas em princípios abstratos de natureza essencialmente moral e para as quais a conceitualização do coletivo é complicada, se não impossível (DELGADO, 2011, p. 53, tradução nossa).

organizacional. Tornou-se possível inverter as regras sem destruir a organização, porque a base material da organização pode ser reprogramada e reaparelhada (CASTELLS, 1999, p. 78).

A análise dos movimentos tem como foco a tomada do espaço público como espaço de manifestação política. Assim como a rede pode se configurar como o ambiente no qual se estrutura uma esfera pública porosa e permeável às resiliências sociais, uma reconfiguração da organização política se faz possível através de alternativas que possam institucionalizar as demandas da sociedade. No caso das manifestações de 2013, numa trajetória multilinear, da mobilização on-line para as ruas, em ação coletiva e, no caso das plataformas governamentais institucionalizadas, através dos mecanismos digitais de participação, a Internet se posiciona, paradoxal e simultaneamente, como espaço público virtual de manifestação e via de institucionalização governamental de demandas sociais.

Em consonância com essa premissa, destacamos que, entre os mecanismos e as instâncias de participação já estabelecidos¹⁰⁰ e que, vale enfatizar, são reconhecidos e listados no artigo 6º do Decreto nº 8.243, que estabelece a Política Nacional de Participação Social, cerca de um ano após as manifestações abordadas, encontra-se o reconhecimento do papel da Internet, através de um “ambiente virtual de participação social” (BRASIL, DECRETO 8.243, art. 6, 2014). No dia 12 de novembro de 2014, foi publicada, no Diário Oficial da União (DOU), a Portaria nº 36, da Secretaria-Geral da Presidência da República, instituindo e oficializando esse "ambiente virtual de participação social" através do portal Participa.br. Além disso, o artigo 2º da referida portaria explicita a utilização da Internet como ferramenta para a promoção de um diálogo entre as instâncias governamentais e a sociedade, “[...] com o objetivo de promover a interação, a participação, a produção de conhecimento, a mobilização e a divulgação de conteúdos relacionados às políticas públicas do governo federal [...]” (BRASIL, PORTARIA 36, art. 2, 2014).

Alguns fundamentos esboçados do artigo 4º do Decreto nº 8.243 encontram visibilidade no perfil de atuação do Participa.br: “incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e

¹⁰⁰ Conselho de políticas públicas; comissão de políticas públicas; conferência nacional; ouvidoria pública federal; mesa de diálogo; fórum interconselhos; audiência pública e consulta pública.

informação” (BRASIL, DECRETO 8.243, art. 4, 2014). Definido como Plataforma Federal da Participação Social¹⁰¹, o Participa.br é concebido como

[...] um ambiente virtual de participação social que utiliza a internet para o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil, com o objetivo de promover a interação, a divulgação de conteúdos relacionados às políticas públicas do governo federal, por meio do amplo acesso dos usuários a ferramentas de comunicação e interação, fóruns de debate, salas de bate-papo, vídeos, mapas, trilhas de participação com diversos mecanismos de consulta, dentre outros (PARTICIPA.BR, 2014).

Implantado pelo governo federal em novembro de 2013¹⁰², o portal, que disponibiliza ferramentas de participação para cidadãos, redes, movimentos sociais e organizações, é uma iniciativa da Secretaria-Geral da Presidência da República, com cooperação do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), e foi desenvolvido em metodologia colaborativa, a partir do Noosfero¹⁰³. A concepção do Participa.br foi inovadora no sentido de envolver, além de órgãos do governo federal, cooperativas de software e economia solidária, e universidades numa proposta de reaproveitamento de tecnologias de interesse público. Há um enfoque expresso a respeito da participação direta e da importância da figura do cidadão em espaços de democracia participativa:

Dentre as inúmeras sugestões apresentadas, podemos destacar que a efetividade e aprimoramento das instâncias de diálogo e participação social é uma demanda presente nos debates, assim como o fortalecimento da participação direta do cidadão, a necessidade de investimentos em espaços virtuais de participação, a instituição de mecanismos de financiamento da participação, a urgência de uma campanha nacional de comunicação voltada para informar e preparar o cidadão para os espaços da democracia participativa (PARTICIPA.BR, 2014).

O portal comporta ferramentas com potencial para a criação de comunidades; blog para divulgação e animação para acompanhamento dos processos participativos; consultas públicas, fóruns e chats; além de debates, conferências e eventos transmitidos on-line. A proposta do governo federal, através dessa iniciativa, foi apresentar uma rede social com

¹⁰¹ BRASIL. SERPRO. Participa.br – Plataforma Federal da Participação Social. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.serpro.gov.br/linhas-negocio/catalogo-de-solucoes/solucoes/outras-solucoes/participa-br-plataforma-federal-da-participacao-social>>. Acesso em: 07 dez. 2014.

¹⁰² ANDRADE, Rafael de Sá. Brasília, Brasil. 12. Set. 2016. E-mail. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

¹⁰³ Trata-se de uma plataforma web para criação de redes sociais que integra ferramentas e funcionalidades de blogs, fóruns, chats, portfólios, perfis de pessoas, comunidades, além de agenda de eventos. A rede social Noosfero é uma iniciativa brasileira pautada nos princípios do software livre e da colaboração. BRASIL. SERPRO. Dialoga, Brasil! Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.serpro.gov.br/tema/noticias-tema/dialoga-brasil>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

potencial para a discussão e a consulta de órgãos de governo à sociedade no que tange a políticas públicas, bem como para se configurar como um fórum de debates a respeito delas¹⁰⁴. Acessado esse mecanismo participativo, gestores públicos, cidadãos, organizações, redes e movimentos têm a oportunidade de participar, em interface sistêmica, de discussões de temáticas de interesse coletivo.

Como plataforma virtual interativa, o Participa.br está voltado para a construção de um conjunto de ambientes que podem ser utilizados para proporcionar novas formas de participação, de acordo com informações disponíveis no próprio portal, "[...] a serem apropriadas pela cidadania e à contextualização, organização e facilitação do acesso do cidadão às formas de incidir nas políticas públicas do governo brasileiro, objetivando servir como um repositório agregador do conhecimento sobre participação social disperso na rede" (PARTICIPA.BR, 2013). Entre as ferramentas de participação disponibilizadas está o Aplicativo de Participação Social – através dele é possível participar das agendas propostas de maneira remota, via celular ou tablet.

Para viabilizar qualquer tipo de interação (fazer comentários, participar de consultas públicas, criar blogs, criar ou participar de comunidades), é preciso realizar um cadastro. Consideramos importante ressaltar que, no ato desse cadastro, é solicitada ao usuário, além de dados pessoais, a indicação da "Organização" à qual está integrado. Entre os objetivos do portal, descritos no Manual do Usuário, merecem destaque: "Criar meios para o Digital pautar o Governo - Promover métodos de leitura e resposta a temas surgidos nos espaços digitais, buscando um envolvimento transversal de governo" – que aborda a proposta de interferência na agenda pública e "Incidência estratégica - Pretende ser significativo e inovador; pretende gerar transformações na gestão e na política, promovendo a 'participação cidadã'" – uma afirmação da abertura de possibilidade de interferência na gestão de políticas públicas (PARTICIPA.BR, 2015).

Para a criação de novas comunidades, os procedimentos são: escolher um macro tema, delimitar o tema e descrever o benefício social que o debate desse tema poderá gerar. A informação disponível na página é de que a equipe responsável pelo Participa.br avaliará o tema e buscará um responsável no governo federal para debater e planejar novas ações na área escolhida¹⁰⁵. Constituído como uma rede de comunidades temáticas, o portal tem como ferramenta principal a trilha – através da qual cada comunidade pode elaborar seus processos

¹⁰⁴ ANDRADE, Rafael de Sá. Brasília, Brasil. 12. Set. 2016. E-mail. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

¹⁰⁵ PARTICIPA.BR, 2013.

participativos, definir as etapas deles e empregar metodologias específicas. Além disso, é perceptível a prerrogativa, no espaço do Participa.br, de uma articulação das estratégias tradicionais de participação com os mecanismos digitais, através do enfoque na transmissão on-line de eventos presenciais, além de intervenções on-line em eventos off-line.

Assim como a própria PNPS, o Participa.br responde a um dos compromissos do 2º Plano de Ação Brasileiro para a Parceria para Governo Aberto: "Portal Brasileiro de Participação Social" (3.8). Um dos objetivos desse compromisso é: "construir uma prática de democracia, na qual os cidadãos possam intervir cotidianamente na agenda pública, no processo decisório e nos fóruns de deliberação pública" (PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO, 2015)¹⁰⁶. Estão considerados, portanto, neste objetivo que concerne ao portal, a intervenção dos cidadãos na agenda pública através de fóruns de deliberação.

A perspectiva deliberativa de Jürgen Habermas (2004) se constitui na sustentação de uma proposta que direciona para a interação discursiva entre cidadãos e representantes políticos com foco na constituição coletiva da opinião e da vontade. O modelo deliberativo pretende, assim, além de garantir o uso público da razão, estabelecer uma atividade interativa regida sob regras favoráveis à cooperação. O conceito procedimental da política deliberativa traz, em seu caráter normativo, um modo de coletivização social.

No Participa.br há um condicionamento relevante ao ambiente sistêmico no qual podem se estabelecer processos deliberativos: a possibilidade de realização de discussões em torno de temáticas propostas. Esse fator não é preponderante na plataforma Dialoga Brasil – conforme abordagem a ser realizada no próximo subcapítulo. O espaço interacional do Dialoga permite que os usuários participem apresentando propostas de melhorias relativas, apenas, às políticas públicas em andamento e previamente selecionadas pelo governo federal para serem dispostas na plataforma. Além disso, não há espaço para discussão, entre os usuários, das propostas postadas.

O Participa.br está voltado para a ação de tornar visíveis as propostas da sociedade em sua interação com as instâncias governamentais. No portal, informações e argumentos podem ser apresentados na forma de opiniões – aplicabilidade que pode ser direcionada à complexa ramificação de trilhas de discursos, nacionais, regionais ou locais, dotadas de interação, em comunidades temáticas. Os cidadãos usuários desse novo formato participativo, na possibilidade instituída da troca dialógica, partilham uma linguagem comum e encontram-se integrados pelos recursos da interface digital.

¹⁰⁶ OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/relatorio-autoavaliacao-intermediario-2015.pdf/view>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

O portal atende ao princípio de fomento da inovação e tecnologia na área da participação social, uma demanda da OGP, criando um canal eletrônico interativo e integrado com os ambientes de redes sociais. Consta como uma das perspectivas mais relevantes desse princípio: "contribuir para um maior grau de parceria entre o estado, movimentos e organizações da sociedade civil, quanto ao aperfeiçoamento de espaços participativos, além de proporcionar condições que fortaleçam institucionalmente esses atores e qualifiquem sua participação" (PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO, 2015). A participação individual não é desconsiderada e encontra-se prevista num outro objetivo expresso no compromisso 3.8 ("Portal Brasileiro de Participação Social") do 2º Plano de Ação Brasileiro para a Parceria para Governo Aberto: "abrir canais para a população não engajada em movimentos ou organizações formais participar da elaboração e do acompanhamento de políticas públicas" (PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO, 2015)¹⁰⁷.

Rafael de Sá Andrade, em entrevista, esclareceu que a tecnologia apresentada pelo portal Participa.br e, também, pela plataforma Dialoga Brasil, concebe e viabiliza a participação individual e direta do cidadão. Ele ressaltou: "O reconhecimento da participação informal é um ponto importante da PNPS, que os portais participa.br e dialoga.gov.br atendem" (ANDRADE, 2016)¹⁰⁸. Num quadro comparativo entre os dois mecanismos, Rafael Andrade explicitou que o Participa.br é "menos dirigido" e possui maior diversidade em termos de mecanismos – assim, qualquer perfil de usuário pode apresentar um ponto de discussão numa temática específica. No Dialoga Brasil, de acordo com ele, a participação é mais "verticalizada" - o governo apresenta os programas e políticas públicas e o cidadão tem o espaço disponível para sugerir inovações ou alterações.

Cumprindo um compromisso estabelecido na Parceria para Governo Aberto, o Decreto 8.243 institucionalizou, através da PNPS, a participação na democracia representativa brasileira e reconheceu a relevância da Internet como mecanismo de governança em rede através da oficialização do Participa.br como o ambiente virtual de participação. Em quase três anos de funcionamento, o portal Participa.br apresenta os seguintes números: 2.042 usuários cadastrados, 408.576 comentários e 9.738.705 acessos¹⁰⁹.

A plataforma, totalmente desenvolvida em software livre, tem como missão desenvolver práticas inovadoras de participação via internet e oferta de

¹⁰⁷ OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/relatorio-autoavaliacao-intermediario-2015.pdf/view>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

¹⁰⁸ ANDRADE, Rafael de Sá. Brasília, Brasil. 12. Set. 2016. E-mail. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

¹⁰⁹ PARTICIPA.BR. Disponível em: <<http://www.participa.br/>>. Acesso em: 22 set. 2016.

espaços de manifestação e debate para qualquer cidadão ou organização, com o intuito de construir políticas públicas cada vez mais eficazes e efetivas (PARTICIPA.BR, 2014).

Durante a solenidade de lançamento da PNPS, em 2014, a presidenta Dilma Rousseff (2014) abordou, em seu discurso, a participação como mecanismo imprescindível ao arcabouço institucional democrático do Brasil, objetivando que a representação alcance excelência nos padrões de desempenho, ética e conduta. Na ocasião, posicionou o ambiente virtual do Participa.br entre os “mecanismos participativos existentes no governo”. A Internet foi apontada, na ocasião, como “um dos instrumentos fundamentais de participação” (ROUSSEFF, 2014).

Uma das inovações que muito nos orgulha, que também faz parte de um histórico de várias iniciativas dessa direção é a inclusão do ambiente virtual de participação social entre os mecanismos participativos existentes no governo. A criação do Portal Participa Brasil será fundamental para acrescentar mais um portal à presença do diálogo do governo na internet para assegurar a participação social em todas as esferas. Por meio desse portal, que é o Participa Brasil, temas relevantes poderão ser debatidos numa plataforma aberta, interativa e construída em software livre e auditável, de origem nacional. Aliás, é importante lembrar que o governo federal vem tendo ações variadas nessa direção, na direção da visão da rede da internet como um dos instrumentos fundamentais de participação da população nas questões decididas dentro do governo ou a serem encaminhados ao Congresso (ROUSSEFF, 2014).

No contexto da valorização do trabalho das organizações da sociedade, Dilma Rousseff (2014) falou, também, sobre a relevância da contribuição delas na construção das políticas públicas nacionais:

E vamos reconhecer algo que é fundamental, nós vamos reconhecer o papel das ONGs na execução das políticas governamentais de uma forma explícita, porque vocês sabem muito bem que muitas vezes o governo tem de responder, não só que é difícil essa resposta se nós não tivermos a clareza e a consciência da importância dela. Nós temos de responder o seguinte: mas por que as ONGs? Por que o governo tem de fazer essa parceria com as ONGs? [...] é para deixar claro e para mostrar, alto e bom som, o que significa uma ação eficiente governo-ONG. Mostrar e, mais do que isso, lutar para esclarecer todos aqueles que, bem ou mal intencionados, criam questões a respeito dessa relação (ROUSSEFF, 2014).

O âmbito de atuação da esfera civil é abordado institucionalmente na PNPS. O artigo 3º - VI do Decreto 8.243 expressa, entre as diretrizes gerais: "autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil" (BRASIL, DECRETO 8.243, art. 3,

2014). O quadro de influência das organizações e entidades da sociedade no cenário político brasileiro, já abordado nesta tese, no Capítulo 4, ganha visibilidade via decreto. A participação, portanto, é contemplada através da interface entre os órgãos da administração pública das instâncias federal, estadual e municipal e as organizações e movimentos da sociedade.

É válido abordar, neste quadro de integração, a necessidade, apontada por Jürgen Habermas (2004), de se conhecer os limites e as fronteiras entre o Estado e a sociedade na medida em que compete ao primeiro a regulação e a administração das políticas públicas. No entanto, a centralidade do Estado no processo decisório se realiza em articulação com as demandas sociais advindas dos fluxos comunicativos exercidos pela sociedade no âmbito da configuração de uma esfera pública (HABERMAS, 2004). No caso da abordagem desta tese, o reconhecimento da importância da institucionalização dos processos de participação política dos cidadãos, num enfoque de reconhecimento de suas demandas, no quadro da democracia representativa brasileira.

As Mensagens da presidenta Dilma Rousseff ao Congresso Nacional¹¹⁰ de 2014 e 2015 sintetizam a visão do governo federal brasileiro no que tange ao incentivo às práticas participativas no contexto da democracia representativa brasileira e à Internet como mecanismo de participação da sociedade em relação às políticas públicas. Sintetizam, também, a trajetória sequencial e temporal que estabelecemos nesta pesquisa até a confluência de implantação da plataforma Dialoga Brasil, em julho de 2015 – tópico que será abordado no próximo subcapítulo.

Em 2014¹¹¹, há o reconhecimento expresso do incentivo à participação via mecanismos digitais como uma resposta às manifestações de rua de 2013. Mais do que isso: a participação social é destacada como mecanismo de consolidação da cidadania e a proposição de plataformas de participação digital é apontada como forma de estruturar a construção de uma parceria entre Estado e sociedade na construção de políticas públicas.

No mês de junho de 2013, o Brasil passou por grandes mobilizações. É possível que elas traduzam o processo de mudança que ocorre no Brasil nos últimos dez anos, que combinou ampliação de liberdades democráticas e inclusão social com crescimento econômico e geração massiva de empregos. As manifestações mostram que o País vive um momento de reposicionamento da sociedade, que exige não apenas passe livre, melhores serviços públicos e mais transparência, mas, sobretudo, mais participação no

¹¹⁰ Mensagem encaminhada pela presidenta ao Congresso Nacional, com um balanço das ações empreendidas pelo Poder Executivo no ano anterior, bem como os planos e expectativas para o ano em vigência.

¹¹¹ Publicada no portal do Palácio do Planalto em 07 jul. 2014.

processo decisório. Mostram que o desejo não se limita à continuidade das mudanças, mas reclamam sua ampliação e agilização. Esse é o recado das ruas – e o Governo Federal está preparado não apenas para ouvir, mas também para dialogar, bem como vem trabalhando para ampliar os direitos sociais. [...] O ano de 2013 apresentou importantes avanços no aprimoramento do diálogo entre Governo e sociedade civil, com reforço do princípio da participação social como forma de consolidação da democracia e afirmação da cidadania. O Governo Federal aprimorou os processos de interação do Estado com a sociedade civil e criou as condições institucionais para a prática da democracia participativa. A crescente participação social nas decisões governamentais vem contribuindo para dar maior legitimidade às políticas públicas, ao incorporar as diferentes realidades socioeconômicas, culturais e regionais que caracterizam a população e o território brasileiros. Em 2013, foram efetivadas novas formas de articulação e mobilização políticas, unindo redes e ruas, com avanços na proposição de metodologias e plataformas de participação digital *on-line*, abrindo o precedente para disponibilização de consultas públicas e trilhas de participação social para construção colaborativa de políticas públicas com a sociedade (PALÁCIO DO PLANALTO, MENSAGEM AO CONGRESSO, 2014).

Acompanhando a linha da trajetória temporal, a Mensagem ao Congresso – 2015¹¹² tem enfoque direto na PNPS e no portal Participa.br e explicita a participação social, institucionalizada via Decreto nº 8.243, como método de governo.

O ano de 2014 foi marcado por avanços importantes no âmbito do compromisso de promover a participação social como método de governo. Entre eles, destaca-se a assinatura do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS). Construída a partir de um longo processo de consultas à sociedade, a PNPS estabelece um conjunto de diretrizes relativas às instâncias e aos mecanismos de diálogo e participação social existentes no Governo Federal, a saber: Conselhos; Comissões de políticas públicas e Fóruns Interconselhos; Conferências; Ouvidorias; Mesas de Diálogos; audiências públicas; consultas públicas; e ambientes virtuais de participação. A PNPS orienta os órgãos da administração pública a considerar os mecanismos de diálogo, de forma a tornar as políticas públicas mais efetivas e as instâncias de participação mais transparentes, abertas e acessíveis a todos os cidadãos. Da mesma forma, foi lançado o Compromisso Nacional pela Participação Social. Os entes signatários comprometem-se a publicar planos de ação para ampliar a participação cidadã, com metas para um período de cinco anos. Até dezembro de 2014, dez Estados aderiram ao Compromisso. [...] O Portal Participa.br, lançado oficialmente em 2014, firmou-se como um espaço de escuta e diálogo com a sociedade civil. A plataforma, desenvolvida em *software* livre, promoveu práticas inovadoras de participação via Internet e oferta de espaços de manifestação e debate para qualquer cidadão ou organização, permitindo a expressão de opiniões e a participação na formulação de políticas públicas (PALÁCIO DO PLANALTO, MENSAGEM AO CONGRESSO, 2015).

¹¹² Publicada no portal do Palácio do Planalto em 02 fev. 2015.

Desde sua instituição, o Decreto nº 8.243 suscitou debates no Congresso Nacional. Entre os parlamentares contrários à proposta, a principal crítica se refere aos conselhos populares, no sentido de que, da forma como foram regulamentados, sobrepõem-se ao trabalho do Legislativo, constitucionalmente responsável por fiscalizar e controlar as políticas públicas. A afirmação dos parlamentares favoráveis ao decreto é de que os conselhos reforçam o papel da sociedade na gestão das políticas públicas e sua regulamentação seria uma resposta da classe política brasileira a uma das reivindicações percebidas nas manifestações de rua iniciadas em junho de 2013 e que apontava na direção da necessidade da participação política ser habilitada como um incremento do critério de representatividade democrática¹¹³.

Em 28 de outubro de 2014 foi aprovado, pela Câmara dos Deputados, o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491, de 2014 (PDC 1491/2014)¹¹⁴, de autoria dos deputados Mendonça Filho (Democratas) e Ronaldo Caiado (Democratas), que susta a aplicação do Decreto nº 8.243 (que institui a PNPS e o SNPS) - no Senado Federal, atualmente, como Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 147, de 2014, encontra-se em tramitação¹¹⁵. Em direção ideológica contrária, também em tramitação no Senado, está o Projeto de Lei do Senado nº 309, de 2014¹¹⁶, de autoria do senador Randolfe Rodrigues (Partido Socialismo e Liberdade), que institui a PNPS com o objetivo de fortalecer e articular as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil, estabelecendo suas diretrizes gerais, objetivos e forma de atuação.

O movimento institucional de incentivo à participação e de reconhecimento da Internet configurada em rede como meio interativo na discussão de temáticas relativas a políticas públicas culmina, na trajetória abordada nesta pesquisa, com o lançamento, pelo governo federal, no dia 28 de julho de 2015, da plataforma Dialoga Brasil. Voltada para um perfil de participação direta do cidadão, sua implantação aconteceu pouco mais de um ano depois da

¹¹³ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Audiência discute hoje decreto dos conselhos populares. Brasília, 06 ago. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/472287-AUDIENCIA-DISCUTE-HOJE-DECRETO-DOS-CONSELHOS-POPULARES.html>>. Acesso em: 10 out. 2014.

¹¹⁴ Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo. BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projetos de Lei e Outras Proposições. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

¹¹⁵ BRASIL. Congresso. Senado Federal. Atividade Legislativa. Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 147, de 2014. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118766>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

¹¹⁶ BRASIL. Congresso. Senado Federal. Atividade Legislativa. Projeto de Lei do Senado nº 309, de 2014. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118788>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

instituição da PNPS. E apresenta um acréscimo à interação já estabelecida via portal Participa.br: a garantia de uma resposta do governo, com um prazo estabelecido, às propostas apresentadas pelos cidadãos.

O Dialoga Brasil não é explicitamente mencionado em nenhuma etapa de elaboração do 2º Plano de Ações Brasileiro para a OGP (que estabeleceu, entre seus compromissos, a PNPS e o Participa.br). Mas seu lançamento ocorreu logo após a publicação do Relatório de Autoavaliação Intermediário – 2015 do Plano, que aconteceu no mês de abril de 2015. A plataforma Dialoga Brasil disponibilizou 14 temas e 80 programas prioritários do governo para que a sociedade pudesse apresentar soluções de melhorias nas políticas públicas; é possível, através dela, que qualquer cidadão brasileiro cadastrado como usuário elabore ou apoie propostas.

Em dezembro de 2015¹¹⁷, os números informados em relação a sua atuação estabeleciam mais de 24 mil usuários cadastrados, mais de 11 mil propostas e mais de 270 mil votos. Ou seja, em cinco meses de funcionamento, o Dialoga Brasil já contava com cerca de 22 mil usuários a mais do que o Participa.br contabilizou em quase três anos. O compromisso expresso na plataforma, na ocasião, era de que o governo analisaria, em novembro de 2015, as três propostas mais apoiadas em cada programa e daria um retorno à sociedade. Tratava-se, portanto, da oficialização de uma resposta da instância governamental a respeito da repercussão prática de demandas problematizadas pelos cidadãos brasileiros através de um veículo de participação on-line.

Num percurso que envolve o estabelecimento de uma Política Nacional de Participação Social e a oficialização de um ambiente virtual de participação social, a participação individual está em cena no quadro da disponibilização de vias digitais de interação. O desenho institucional da participação via Dialoga Brasil não é suficiente para afirmar uma mudança efetiva de enquadramento no tocante à participação política. Mas esse novo mecanismo aponta para o reconhecimento, pelo governo brasileiro, da figura do cidadão, não necessariamente engajado em movimentos coletivos, como um ponto de relevância de investimento na temática da participação em rede – considerando-se a rede, aqui, como meio técnico ou como facilitador do acesso num processo de interação e consequente aproximação da instância governamental. O Dialoga Brasil é, em nosso entender, uma iniciativa que segue

¹¹⁷ BRASIL. Dialoga Brasil. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

as trilhas da PNPS e alarga o horizonte de acesso do Participa.br. É sobre essa iniciativa que passamos a tratar no subcapítulo que segue.

5.2.1 Dialoga Brasil – participação e resposta institucional

O interesse do governo federal brasileiro na disponibilização de mecanismos digitais que favoreçam uma maior participação política da sociedade, especialmente no que tange a políticas públicas, tem se mostrado expressivo nos últimos anos. Ao traçar um percurso da participação política individual e on-line no Brasil, em contextualização recente, nosso objetivo foi estabelecer em que quadro sociopolítico esta participação tem se constituído, especialmente sob a ótica governamental e, no caso específico de nosso objeto de estudo, encontrando respaldo de resposta institucionalizada numa plataforma digital de participação. O objeto de abordagem não envolve, portanto, os efeitos das medidas adotadas pelo governo na direção dessa institucionalização, ao longo da trajetória abordada – mas, em que contexto essas medidas se constituíram.

Merece consideração, na PNPS instituída pelo Decreto nº 8.243, o apontamento de que os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta considerem as instâncias de participação social nas decisões sobre políticas públicas. Trata-se do reconhecimento da democracia participativa como forma de incremento qualitativo no exercício da cidadania no cenário da democracia representativa brasileira. Além disso, trata-se do estabelecimento da Internet como um canal através do qual a participação pode ser viabilizada e cria plataformas oficiais através das quais essa participação se institucionaliza, inclusive e, principalmente, sob ótica de nossa pesquisa, pela atuação do cidadão individual.

Um dos aspectos da polêmica envolvendo a transformação do Decreto nº 8.243 em Projeto de Lei ou a sustação de sua aplicabilidade encontra ressonância no fato de que a PNPS institucionalizou mecanismos de participação e controle social das políticas públicas – dessa maneira, os movimentos sociais ganharam espaço de protagonistas. Interessa ao âmbito de nossa pesquisa, no entanto, no teor intrínseco do texto do decreto, o enfoque no aspecto de reconhecimento do direito dos cidadãos brasileiros de participar do processo político decisório e a inauguração de novas formas de participação através de ambientes virtuais. Este reconhecimento se constitui, de acordo com nossa abordagem, no decurso de uma linha

sociotemporal caracterizada pela estruturação, na sociedade brasileira, de novas alternativas de ação.

A polêmica gerada pelo possível empoderamento dos movimentos sociais na PNPS aponta para uma perspectiva importante: através do Dialoga Brasil, o governo abre um canal incentivador da participação individual. Não há, no âmbito descritivo do Participa.br, nenhum apontamento que direcione seu foco para uma participação que se configure exclusivamente coletiva. No entanto, seu perfil de espaço aberto à proposição de comunidades temáticas e de livre debate – livre, não no sentido de ser destituído de qualquer repercussão de dominação ou hierarquia, mas no sentido de apresentar a possibilidade da proposição de temas pelos usuários - configura sua conformação como um palco dialógico com potencial para a interação num viés coletivo.

É perceptível a influência de controle da esfera governamental, no caso do Participa.br, na definição de quais comunidades ou temas serão aceitos e inseridos no debate. Em entrevista, o funcionário da Secretaria de Governo da Presidência da República, Rafael de Sá Andrade, afirmou, sobre os critérios de aceitação da sugestão de criação de novas comunidades no portal: “As comunidades devem ser sobre temas relacionados à gestão governamental ou a políticas públicas. Podem ser comunidades para transmitir eventos ou debates, discutir minutas normativas, discutir temas públicos ou sugerir temas para debate” (ANDRADE, 2016)¹¹⁸.

No entanto, se por um lado há controle das comunidades temáticas que serão abertas para a discussão coletiva, por outro, há a prerrogativa da livre proposição das mesmas pelos usuários do Participa.br. No caso da plataforma Dialoga Brasil, esta proposição não é livre. Além de ter a publicação das propostas reguladas por uma equipe do governo federal, os usuários podem interagir, apenas, no tocante aos temas já previamente apresentados por esta equipe, na plataforma. E a interação com outros usuários se dá, apenas, através da ação de apoiar ou não apoiar propostas apresentadas. Não há espaços que incentivem a abordagem dialógica entre os usuários/proponentes; portanto, a nosso ver, na utilização do Dialoga Brasil, a mobilização coletiva apresenta um potencial menor de impacto.

No entanto, há um aspecto inovador: no lançamento do Dialoga Brasil já estava expresso o compromisso da resposta governamental no tocante às propostas mais votadas, com prazos estabelecidos para tal finalidade. A figura do proponente não é exposta – o destaque é conferido à sua contribuição relativa a políticas públicas em andamento (através da

¹¹⁸ ANDRADE, Rafael de Sá. Brasília, Brasil. 12. Set. 2016. E-mail. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

apresentação de propostas). A resposta se dá, portanto, não direcionada ao usuário como figura individual, mas à proposta apresentada por ele.

A prerrogativa do feedback governamental foi determinante na escolha deste objeto de pesquisa. O Participa.br, oficializado na PNPS como ambiente virtual de participação, traz, em sua concepção, a confluência da potencialidade deliberativa no que tange à promoção de uma discussão pública em torno de questões de interesse coletivo. Essa discussão, gerada nas comunidades temáticas, tem, do governo federal, a promessa de poder ser utilizada em algum direcionamento governamental no tocante a ações decisórias que tenham foco nas matérias em pauta. Trata-se, assim como no Dialoga Brasil, da participação política realizada numa plataforma governamental – mas, essa participação não encontra um respaldo de compromisso estabelecido, com prazos para a emissão de qualquer resposta ou retorno do Estado a respeito das demandas em discussão.

Na caracterização de uma esfera pública porosa e permeável, a Internet tem sido utilizada, nos últimos sete anos (no recorte desta pesquisa), como meio de transmissão de fluxos de informações e conformado formas de participação política. Envolvendo sua aplicabilidade por organizações e entidades da sociedade civil e passando pela expressão de seu potencial como ferramenta de mobilização, alcançou o interesse do governo federal. O lançamento da plataforma Dialoga Brasil, em julho de 2015, estabelece um canal de participação política que simplifica o acesso do cidadão comum. Essa simplificação de acesso não garante, necessariamente, um incremento da qualidade de sua participação, nem sua inserção num debate público deliberativo e, portanto, com implicações de razoabilidade e pautado na primazia do melhor argumento. Mas configura um incentivo à possibilidade de sua manifestação política no contexto sistêmico de um canal de interação governamental.

Estamos abordando a disponibilização de um espaço onde é possível ao indivíduo, não apenas instituir um lugar de fala – através da apresentação de propostas ou da ação de apoiar ou não as que sejam apresentadas por outros - como, também, ser ouvido – através da obtenção de um número de apoios que posicione sua proposta como a mais votada no contexto de um determinado programa e tema. E sendo ouvido, sua fala pode obter uma resposta governamental que implique no entendimento de que sua participação política foi reconhecida - a experiência com a efetividade de sua ação configura-se, de acordo com Wilson Gomes (2005), como um incentivo à continuidade da participação política pelo indivíduo.

Não se trata de uma consideração que aponte a participação individual como detentora de um potencial de eficácia ou qualidade superior à participação política integrada a

organizações ou movimentos coletivos. Nosso olhar crítico aponta para a premissa de que, em atuação conjunta com todas as demais formas de participação, o exercício participativo individual e on-line se estabeleceu como uma possibilidade a mais na interação Estado-sociedade. E, de acordo com a linha descritiva do decurso desta tese, uma possibilidade reconhecida e incentivada pelo governo federal brasileiro nos últimos anos.

De acordo com Jürgen Habermas (1987), espaços sociais são formados através do estabelecimento de padrões de interação - a interlocução torna-se prática, apesar de não esvaziar sua dimensão simbólica. Esta é a amplitude da localidade de formação política na qual o autor aponta as redes de opiniões e seus fluxos comunicacionais compondo uma estrutura orientada para o entendimento. Novos padrões de interação e a participação em alguma forma de direcionamento do fluxo de informações que incide na construção da opinião pública são temáticas referenciais para o estabelecimento de uma configuração sociopolítica diferenciada e de um exercício da cidadania que envolva a heterogeneidade discursiva.

A confluência sociopolítica na qual se estabeleceu a plataforma Dialoga Brasil teve grande influência em sua análise. Não podemos deixar de levar em conta o fato de se tratar de um objeto de estudo de implementação muito recente. Daí a importância de considerá-lo em perspectiva com um outro objeto - o sistema de peticionamento on-line da Assembleia da República portuguesa. O fato de ser, este último, um mecanismo já consolidado de participação, num outro cenário democrático, foi determinante na fundamentação de nossa escolha.

O lançamento do Dialoga Brasil aconteceu em julho de 2015 e a plataforma se manteve ativa até agosto de 2016. Em setembro de 2016, a plataforma encontrava-se fechada para interação e acesso ao conteúdo – apenas o acesso ao portal continuava regular, mas não havia dados disponíveis para visualização. De acordo com o funcionário da Secretaria de Governo da Presidência da República do Brasil, Rafael de Sá Andrade, em entrevista¹¹⁹, não havia previsão de relançamento, não havendo, também, decisão sobre a continuidade da plataforma.

Nossos contatos com o governo federal brasileiro começaram a ser realizados em dezembro de 2015 – um mês após a data estabelecida na própria plataforma, a partir da qual o governo apresentaria as respostas às três propostas mais votadas, por programa. Os contatos foram realizados por telefone e por e-mail, sem a obtenção de retornos conclusivos. As

¹¹⁹ ANDRADE, Rafael de Sá. Brasília, Brasil. 12. Set. 2016. E-mail. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

informações foram de que o governo se pronunciaria a partir da divulgação das referidas respostas. A Secretaria-Geral da Presidência da República, responsável pela gestão do Dialoga Brasil, o Serviço Federal de Processamento de Dados, responsável técnico pela implementação da plataforma e a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República não nos deram retorno conclusivo em nenhuma das solicitações que continuaram a ser realizadas, nos meses seguintes¹²⁰.

Nossa demanda envolvia solicitações que contribuiriam para o estabelecimento do design deste canal de participação; entre elas, dados relativos a acessos, cadastro de usuários, política de controle de conteúdo e outras questões específicas relativas à estrutura de funcionamento da plataforma, além dos critérios de seleção dos temas e propostas ali dispostos. Ao longo de todo o percurso de solicitações, apenas em setembro de 2016, conseguimos um retorno do governo federal - o funcionário da Secretaria de Governo da Presidência da República, Rafael de Sá Andrade, encaminhou-nos informações e respondeu uma entrevista via e-mail¹²¹.

Além da solicitação dos dados houve, também, a solicitação, em nossos contatos, da realização de uma entrevista semi-estruturada com o ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho, na gestão da presidenta Dilma Rousseff e, posteriormente, com o ministro Geddel Vieira Lima, na gestão de Michel Temer. O objetivo da realização dessa entrevista, considerando a ótica governamental da participação política on-line que direciona a linha temática desta tese, era a obtenção de respostas oficiais no tocante à estruturação do Dialoga Brasil no cenário sociopolítico brasileiro e ao enfoque da participação política individual neste contexto. Não obtivemos sucesso no atendimento dessa solicitação, nem na indicação de nenhum outro representante do governo federal que pudesse responder à entrevista.

Entramos em contato, também, via telefone e e-mail, a partir de dezembro de 2015, com o diretório nacional dos sete partidos com maior representatividade na Câmara dos Deputados, considerando-se o contexto das eleições de 2014: Partido dos Trabalhadores (PT) – 69 deputados, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – 66 deputados, Partido

¹²⁰ Em função da abertura do processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, aprovada pelo Senado Federal em 12 de maio de 2016, e seu consequente afastamento do governo, bem como de toda a sua equipe, nossas tentativas de contato se voltaram para as novas equipes dos órgãos do governo federal, então sob a gestão do presidente interino Michel Temer. Consideramos importante salientar que a crise política que o país atravessou no período da realização da pesquisa e, também, da vigência da plataforma - até a finalização deste trabalho, teve impacto no que diz respeito à dificuldade de acesso a dados referentes ao Dialoga Brasil. A referida crise política culminou com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, aprovado pelo Senado Federal, no dia 31 de agosto de 2016.

¹²¹ Ficou esclarecido que ele responderia como funcionário da Secretaria e apenas a perguntas a respeito das quais ele detivesse respostas conclusivas. Apesar do fato de esse não ser o contexto proposto pela pesquisa e de representar uma redução significativa de abordagem, as respostas que nos foram encaminhadas foram importantes para um alargamento de nosso horizonte de análise.

da Social Democracia Brasileira (PSDB) – 54 deputados, Partido Progressista (PP) – 38 deputados, Partido Social Democrático (PSD) – 36 deputados, Partido da República (PR) – 34 deputados e Partido Socialista Brasileiro (PSB) – 34 deputados¹²².

O objetivo do contato foi a solicitação de entrevistas semi-estruturadas a representantes desses partidos, que pudessem ampliar nossa abordagem da visão da classe política, no que tange à representação legislativa, sobre a participação individual, de forma geral e via plataforma Dialoga Brasil. Não obtivemos retorno em nenhuma das solicitações. Passamos, então, a partir de março de 2015, a estabelecer contato com diretórios regionais dos referidos partidos. As tentativas aconteceram até setembro de 2016, sem que nenhum deles se dispusesse a responder à entrevista ou a indicar um representante que pudesse fazê-lo.

As respostas e compromissos governamentais anunciados como fundamentação do funcionamento da plataforma foram publicados no Dialoga Brasil, em julho de 2016. Representam, em nosso entender, uma importante temática para um aprofundamento da pesquisa em estudos futuros. Dados sobre os usuários – proponentes ou votantes - não se encontravam disponíveis na trajetória desta tese; além disso, trata-se de um direcionamento que não faz parte desta proposta de pesquisa. No entanto, acreditamos que, assim como a análise de eficácia da aplicação do retorno governamental e, conseqüentemente, da eficácia da participação individual exercida via Dialoga Brasil, uma análise do perfil dos usuários se configura uma temática relevante para estudos e pesquisas.

O enquadramento da participação política individual on-line que realizamos através da análise do design de atuação da plataforma Dialoga Brasil enfoca uma nova instância de participação política, com ênfase na valorização de mecanismos da democracia participativa no viés do sistema representativo. A Mensagem da presidenta Dilma Rousseff ao Congresso Nacional do ano de 2016¹²³ posiciona a plataforma Dialoga Brasil na esteira da Política Nacional de Participação Social e como um incremento ao portal Participa.br.

O Poder Executivo Federal, em 2015, ampliou e aperfeiçoou canais de informação e de prestação de contas à sociedade, nos termos do § 1º, art. 37, da Constituição Federal. As diferentes ferramentas e canais de comunicação – tais como imprensa, publicidade, patrocínios, eventos e comunicação digital – foram utilizados de forma integrada, para informar, orientar e estabelecer um diálogo permanente com o cidadão. O Portal Participa.br, plataforma de participação social do Governo Federal desenvolvida em *software* livre, promove a inovação ao ofertar espaços de participação e

¹²² O critério de seleção dos partidos se deu em função de um recorte necessário às possibilidades de pesquisa e considerando, neste recorte, partidos que contassem com 30 deputados ou mais na Câmara, no contexto das eleições de 2014.

¹²³ Publicada no portal do Palácio do Planalto em 03 fev. 2016.

debate para qualquer cidadão. [...] Em 2015, o principal destaque da participação digital foi a iniciativa do Dialoga.gov.br, que vem a ser um ambiente digital de participação social no ar desde 28 de julho de 2015 [...]. O Dialoga permite a participação de qualquer cidadão nas principais políticas do Governo Federal, facilitando o acesso ao aperfeiçoamento das políticas públicas, além de aumentar o conhecimento da população sobre os programas desenvolvidos pelo Governo. Em 31 de outubro, o Dialoga entrou em uma nova fase, possibilitando que o Governo analise as três propostas mais apoiadas em cada programa e promova a interlocução com a sociedade. A disponibilização dos temas na plataforma propicia a participação, o diálogo e o aperfeiçoamento das políticas, aproximando e informando a sociedade das ações governamentais (PALÁCIO DO PLANALTO, MENSAGEM AO CONGRESSO, 2016).

Lançado oficialmente no dia 28 de julho de 2015, o Dialoga Brasil é um espaço de participação digital disponibilizado pelo governo brasileiro com a premissa de que a sociedade tenha a possibilidade de apresentar propostas de melhorias para as políticas públicas governamentais. Formatado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), encontra-se subordinado à Secretaria-Geral da Presidência da República. De acordo com a definição disposta nos Termos de Uso do portal, trata-se de um programa

[...] voltado à participação livre e consciente por meio da transformação de ideias de cidadãos e cidadãs em propostas que ajudem a melhorar os programas estratégicos do Governo Federal, mobilizando contribuições distintas de amplos setores da sociedade e ampliando processo de participação política e social na elaboração e execução de políticas públicas, nos termos do art. 2º, incisos II, III, IV, VI, art. 3º, I, II, III, VI, e VII e art. 4º, I, II, III e IV da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (DIALOGA BRASIL, 2015)¹²⁴.

Adaptado a dispositivos móveis, o que possibilita o acesso, inclusive, via celulares e tablets¹²⁵, o Dialoga Brasil foi estruturado na mesma base tecnológica utilizada pelo Participa.br - o Noosfero, não sendo necessário nenhum cadastro para acessar seu conteúdo. No entanto, apenas usuários cadastrados podem apresentar propostas acerca dos programas ali dispostos pelo governo federal. Além disso, o cadastro permite a ação de apoiar¹²⁶ ou não

¹²⁴ Até a data da última consulta, a atualização mais recente dos Termos de Uso havia sido realizada em 19 nov. 2015. BRASIL. Dialoga Brasil. Termos de Uso. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/entrar>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

¹²⁵ BRASIL. SERPRO. Serpro desenvolve site que estimula participação popular no aperfeiçoamento de ações do governo. Disponível em: <<http://www.serpro.gov.br/sala-de-imprensa/conteudo/imprensa/serpro-desenvolve-site-que-estimula-participacao-popular-no-aperfeicoamento-de-aco-es-do-governo>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

¹²⁶ Apoiar uma proposta, na plataforma Dialoga Brasil, é a forma de contribuir para que a mesma obtenha uma resposta do governo federal – somente as três propostas mais votadas, ou seja, mais apoiadas em cada programa ficam aptas a receber o retorno governamental.

propostas apresentadas por outros usuários - respeitando o limite de um apoio por usuário para cada proposta.

Há, também, na configuração da plataforma, a possibilidade de participar de bate-papos com personalidades políticas diretamente envolvidas com os programas, bem como com os ministros responsáveis pelas áreas temáticas em questão. Todas as propostas postadas no Dialoga Brasil apresentam a possibilidade de serem compartilhadas via *Twitter*, *Facebook*, *Google+* e *WhatsApp*. Propostas também podem ser apresentadas via *Facebook*¹²⁷; entretanto, nesse formato os apoios não são contabilizados como ocorre na plataforma – assim, essas propostas não ficam aptas a receber a resposta do governo. O Dialoga Brasil está presente no *Twitter*¹²⁸ e no *Flickr*¹²⁹. Dispõe, além disso, de um canal no *Youtube*¹³⁰.

Cada proposta pode ser postada em até 200 caracteres e, após o envio a mesma, a equipe de moderação tem até 48 horas para disponibilizá-la na plataforma, desde que a mesma esteja em acordo com os Termos de Uso do portal. Não há um limite de propostas que possam ser postadas por cada usuário cadastrado e, caso uma proposta não seja aprovada, a informação é de que o usuário é notificado, por e-mail, com a indicação do motivo. O mesmo tem, então, a possibilidade de modificá-la e tentar um novo envio na plataforma.

Os Termos de Uso¹³¹ do Dialoga Brasil incluem, além de regras gerais de uso, política de moderação; política de responsabilidade; política de privacidade e confidencialidade; e autorização de uso do conteúdo e contato para reportar violações, bugs e pleitos. Há algumas observações que consideramos relevantes acerca do conteúdo dos Termos. No item 1 – "Condições Gerais" – subitem 1.4, consta a informação de que as propostas publicadas não poderão ser retiradas da plataforma pelo usuário. No item 3 – "Conteúdo das Propostas e Política de Moderação" – está expressa a ausência da presunção de anonimato. Ou seja, fica clara a impossibilidade de que o usuário delete a proposta que tenha enviado ao Dialoga Brasil e que, após aprovação da equipe moderadora, tenha sido publicada no portal. No entanto, isso não implica na identificação do usuário na proposta explicitada na plataforma – a

¹²⁷ Até a data da última consulta, a página oficial do Dialoga Brasil no *Facebook* contabilizou 33.766 curtidas. Disponível em: <<http://www.facebook.com/DialogaBrasil>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

¹²⁸ Até a data da última consulta, os números do Dialoga Brasil no *Twitter* foram: 1.067 tweets e 50,7 mil seguidores. FACEBOOK. Dialoga Brasil. Disponível em: <<https://twitter.com/dialogabrasil>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

¹²⁹ Até a data da última consulta, o Dialoga Brasil permanecia ativo no *Flickr*; porém, sem seguidores e sem divulgação de fotos públicas. FLICKR. Dialoga Brasil. Disponível em: <<https://www.flickr.com/photos/dialogabrasil/>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

¹³⁰ YOUTUBE. Dialoga Brasil. Disponível em: <<https://www.youtube.com/channel/UCtjaJwOWwGu2legqFVAzhIA>>. Acesso em: 07 set. 2015.

¹³¹ BRASIL. Dialoga Brasil. Termos de Uso. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/entrar>>. Acesso em: 03 ago. 2015.

ausência da presunção de anonimato se refere ao cadastro no portal, com dados pessoais, necessário para a publicação de propostas.

Ainda no item 3 dos Termos de Uso, está expresso que todas as propostas são moderadas pela Secretaria-Geral da Presidência da República antes de serem publicadas na plataforma e, conseqüentemente, disponibilizadas para votação. Entre as hipóteses de rejeição de propostas, descritas nos itens 3.5 a 3.9, em relação aos critérios de moderação, destacamos: "propostas cujo conteúdo não tenha relação de pertinência com os objetivos, as diretrizes e a operacionalidade dos programas estratégicos inseridos na PLATAFORMA" e "propostas que contenham em sua redação expressões de opinião, solicitações, reclamações e comentários" (DIALOGA BRASIL, 2015)¹³².

O Dialoga Brasil foi projetado para apresentar, para interação com a sociedade, 80 programas prioritários do governo, distribuídos em 14 temas. A dinâmica de funcionamento envolve a premissa de que, a partir dos temas e programas disponibilizados, a sociedade tenha a possibilidade de propor melhorias no que diz respeito às políticas públicas ali dispostas. A plataforma não dispõe de espaço interativo específico para que o usuário apresente propostas relativas a um tema ou a um programa que não esteja presente na plataforma e que, conseqüentemente, não tenha sido previamente selecionado e apresentado pelo governo federal - ainda que os mesmos sejam vigentes na pauta de gestão de políticas públicas. Os usuários do Dialoga Brasil dispõem, portanto, de espaço institucionalizado para interagir, apenas, a partir dos tópicos previamente disponibilizados pelo governo federal. Não há, portanto, a possibilidade de proposição de novas abordagens ou de sugestão de novas ações de políticas públicas.

De acordo com informações do portal, todas as propostas são lidas e encaminhadas aos ministérios responsáveis por cada tema, podendo ser avaliadas e utilizadas para melhoria dos programas em que se enquadram. É clara a informação, conforme disposto nos Termos de Uso, de que denúncias, elogios, críticas, sugestões ou dúvidas não são consideradas propostas nesse espaço de participação virtual. A orientação, nesses casos, é de que o usuário encaminhe à Ouvidoria-Geral da União, por meio do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal¹³³.

¹³² BRASIL. Dialoga Brasil. Termos de Uso. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/entrar>>. Acesso em: 03 ago. 2015.

¹³³ BRASIL. Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal. Disponível em: <<https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/Manifestacao/RegistrarManifestacaoBs.aspx>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

As ouvidoras se constituem integradas no rol dos mecanismos de participação disponibilizados pelo governo federal. Em entrevista, o funcionário da Secretaria de Governo da Presidência da República, Rafael Andrade, explica em que aspectos sua dinâmica difere, por exemplo, da estruturação de funcionamento do portal Participa.br ou da plataforma Dialoga Brasil. Ele afirma que o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal tem "[...] um caráter mais de transparência pública e de feedback negativo do que de influência direta na formulação e revisão de políticas (ainda que se possa considerar o papel das ouvidorias no aperfeiçoamento das políticas públicas)" (ANDRADE, 2016)¹³⁴. Esta colocação aponta para uma participação exercida através da apresentação de comentários, sugestões ou críticas em relação a um determinado serviço público.

A possibilidade de interação entre os usuários do Dialoga Brasil é um aspecto que apresenta restrições em sua conformação. Não há espaço para comentários acerca das propostas apresentadas, nem acerca das respostas e compromissos postados pelo governo federal. A forma interativa se resume ao apoio ou não apoio de propostas postadas (o referencial, em essência, da fundamentação do retorno governamental, levando-se em conta o fato de que são respondidas, apenas, as três propostas mais votadas por tema/programa).

É válido considerar, também, uma possibilidade de interação do usuário com o governo, além da apresentação de propostas, disponibilizada pela plataforma: o bate-papo virtual com responsáveis pelos programas apresentados e, em especial, com os ministros diretamente envolvidos com cada área temática. Foram realizados, pelo Dialoga Brasil, cinco bate-papos com ministros: 06 de agosto de 2015 – ministro da Saúde, Arthur Chioro; 13 de agosto de 2015 - ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello; 20 de agosto de 2015 - ministro da Educação, Renato Janine; 27 de agosto de 2015 – ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo e 03 de setembro de 2015 - ministro da Cultura, Juca Ferreira¹³⁵.

Os quatro primeiros bate-papos foram realizados em formato *Face to Face*¹³⁶, com duração média de uma hora cada. Na ocasião, os usuários participantes fizeram perguntas em tempo real aos ministros, via comentários na página do Dialoga Brasil no *Facebook*. Apenas

¹³⁴ ANDRADE, Rafael de Sá. Brasília, Brasil. 12. Set. 2016. E-mail. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

¹³⁵ BRASIL. Dialoga Brasil. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/>>. Acesso em: 22 ago. de 2016.

¹³⁶ Lançado no Brasil, em 19 de novembro de 2013, no formato de uma sala de bate-papo, o *Face to Face* permite que usuários de páginas do *Facebook* interajam, em tempo real, com seus seguidores, por meio de comentários na Linha do Tempo. É possível, nesse modelo de interação, responder a perguntas e comentários de usuários diretamente de uma página oficial.

no caso do bate-papo com o ministro da Cultura, Juca Ferreira¹³⁷, em 03 de setembro de 2015, foi utilizado um novo formato. Os usuários foram informados, através de postagem na página do *Facebook*, que o bate-papo seria realizado através de uma transmissão em vídeo, ao vivo, na plataforma Dialoga Brasil, e que o mesmo também poderia ser acessado através das redes sociais do programa. As perguntas deveriam ser previamente encaminhadas via comentários nas postagens do *Facebook*. Durante a transmissão em vídeo, um mediador apresentou ao ministro perguntas que teriam sido enviadas por usuários – antes de cada pergunta houve, apenas, a citação do nome e da cidade do usuário em questão. Vale salientar que, nos Termos de Uso do Dialoga Brasil, a política de moderação é expressamente aplicável, também, às regras de participação e seleção de perguntas e comentários durante os bate-papos virtuais.

O Dialoga Brasil sintetiza um perfil específico de participação – o Estado detém a centralidade do processo, mas apresenta o compromisso do retorno institucional. A proposta governamental foi de disponibilizar, no lançamento da plataforma, em 28 de julho de 2015, os quatro primeiros temas - Saúde, Segurança Pública, Educação e Redução da Pobreza - com seus respectivos programas. Na semana seguinte seriam disponibilizados mais quatro temas: Cultura, Esporte, Meio Ambiente e Cidades¹³⁸. Na sequência (neste caso, não houve a apresentação de cronograma específico), estariam on-line as áreas temáticas: Desenvolvimento Produtivo, Agricultura, Infraestrutura, Gestão Pública, Igualdade e Trabalho, Emprego & Renda.

O cronograma temático proposto para o lançamento do Dialoga Brasil foi cumprido – foram disponibilizados os quatro temas iniciais, com a distribuição dos seguintes programas: Saúde (sete programas: "Mais Médicos"; "Vida Saudável"; "Incentivo ao Parto Normal"; "Aqui tem Farmácia Popular"; "Mais Especialidades"; "SAMU 192 e UPAs" e "Melhorar os Postos de Saúde"); Segurança Pública (cinco programas: "SINESP"; "Crack, é possível vencer!"; "Forças Federais de Segurança"; "Proteção das Fronteiras" e "Segurança Pública Integrada"); Educação (quatro programas: "Educação Básica"; "Ensino Superior"; "Ensino

¹³⁷ BRASIL. Ministério da Cultura. Disponível em:

<http://www.cultura.gov.br/busca?p_p_auth=YahU4UDW&p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=1289226&_101_type=content&_101_groupId=10883&_101_urlTitle=-aovivo-tire-suas-duvidas-sobre-politicas-culturais-no-dialoga-brasil&redirect=http%3A%2F%2Fwww.cultura.gov.br%2Fbusca%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3Dbate-papo%2Bdialoga%2Bbrasil%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252Fbusca%26_3_y%3D5%26_3_x%3D11>. Acesso em: 03 set. 2015.

¹³⁸ BRASIL. Portal Brasil. Dialoga Brasil utiliza redes sociais para dar voz ao cidadão. Brasília, 28 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/07/dialoga-brasil-utiliza-redes-sociais-para-dar-voz-ao-cidadao>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Técnico" e "Valorização dos Professores") e Redução da Pobreza (quatro programas: "Brasil sem Miséria"; "Bolsa Família"; "Assistência Social" e "Cisternas").

A inclusão do tema Cultura foi oficializada no dia 14 de agosto de 2015¹³⁹, com a apresentação de mais sete programas a ele integrados: "Política Nacional das Artes"; "PAC Cidades Históricas"; "Brasil de Todas as Telas"; "Agenda Século XXI"; "Cultura Viva"; "Vale-Cultura" e "Cultura e Educação". A inclusão dos demais temas e programas ficou estagnada a partir desta data¹⁴⁰.

As propostas publicadas foram classificadas, na própria plataforma, de acordo com o saldo de interação¹⁴¹. Informação divulgada no portal explica que o objetivo é compensar o saldo de interações e a diferença de exposições das propostas que não tiveram muitas oportunidades de visualização ou das propostas que tiveram mais oportunidades de visualização que a média, tornando possível a comparação de propostas que entraram em diferentes momentos, durante todo o período da consulta. Esta informação é relevante para a contabilização das propostas que receberam respostas do governo, levando-se em conta que o tema da Cultura (bem como os programas a ele associados) foi inserido 17 dias depois dos outros quatro, já disponíveis para interação por ocasião do lançamento da plataforma.

Durante o período de votação das propostas na plataforma Dialoga Brasil foi possível consultar um ranking de suas posições – de acordo com o portal, as informações estavam sendo atualizadas a cada cinco minutos¹⁴². O compromisso estabelecido era de que o governo responderia, oficialmente, as três propostas com maior saldo de interação para cada programa estratégico. Essa classificação teve por base o saldo de interações registrado às 23h59, do dia 31 de outubro de 2015¹⁴³.

A partir dessa data, as atividades de interação na plataforma ficaram paralisadas – de acordo com informações do site, apenas por um prazo necessário para a análise das propostas e elaboração das respostas do governo federal. Este prazo não foi especificado, nem no portal,

¹³⁹ BRASIL. Portal Brasil. Solenidade marca inclusão da Cultura no Dialoga Brasil. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cultura/2015/08/solenidade-marca-a-inclusao-da-cultura-no-dialoga-brasil>>. Acesso em: 14 set. 2015.

¹⁴⁰ Até a data da última consulta, nenhum outro tema ou programa havia sido acrescentado à plataforma Dialoga Brasil. BRASIL. Dialoga Brasil. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

¹⁴¹ Número de apoios recebidos pelas propostas, menos número de não apoios recebidos, dividido pela diferença de exposições entre elas.

¹⁴² BRASIL. Dialoga Brasil. Ranking. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/ranking?tema=reducao-da-pobreza&programa=brasil-sem-miseria>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

¹⁴³ O período compreendido entre 28 de julho de 2015 (data de lançamento da plataforma) e 31 de outubro de 2015 foi considerado, na ocasião, como a primeira fase do projeto.

nem em nenhuma rede social vinculada a ele¹⁴⁴. Os números relativos às atividades no portal até o dia 31 de outubro de 2015, data limite para interação, e divulgados na página do Dialoga Brasil no *Facebook*, foram: 25 mil usuários, 276.147 votos, 11.077 propostas¹⁴⁵.

Por ocasião do lançamento do programa, o compromisso assumido foi de que, a partir de novembro de 2015, o governo federal começaria a responder as três propostas mais apoiadas de cada programa que seriam, então, submetidas às Conferências Nacionais das suas respectivas áreas e teriam uma resposta oficial podendo, inclusive, transformar-se em aperfeiçoamentos ou em novas políticas públicas¹⁴⁶. As respostas, cada uma delas acompanhada de um compromisso, foram publicadas no Dialoga Brasil em julho de 2016 (no período de gestão do presidente interino Michel Temer¹⁴⁷) - um ano depois do lançamento da plataforma e nove meses depois de a plataforma ser paralisada para interação. Em setembro de 2016, o conteúdo da plataforma Dialoga Brasil ficou indisponível para consultas¹⁴⁸.

O governo federal respondeu um total de 81 propostas¹⁴⁹ – as três mais votadas de cada um dos 27 programas. Juntamente com cada resposta do governo federal, houve a publicação de um compromisso assumido em relação à mesma. As respostas apresentam explicações acerca dos programas aos quais as propostas se referem. Os compromissos estabelecem as medidas que o governo federal propõe, em diversos casos, inclusive, com o estabelecimento de prazos, no sentido do atendimento da proposta em questão. O funcionário da Secretaria de Governo da Presidência da República, Rafael Andrade, em entrevista, informou, no que diz respeito às respostas e compromissos publicados, que a referida Secretaria coordenou a articulação com as áreas responsáveis pelas políticas nos ministérios, sendo cada pasta responsável pela resposta das políticas sob seu controle.

¹⁴⁴ Até a data da última consulta, o cadastro no Dialoga Brasil continuava indisponível. Além disso, e-mails encaminhados para os endereços indicados nos Termos de Uso da plataforma: contato@dialoga.gov.br e suporte@dialoga.gov.br permaneciam sendo devolvidos com mensagens de erro. BRASIL. Dialoga Brasil. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

¹⁴⁵ FACEBOOK. Dialoga Brasil. Disponível em:

<<https://www.facebook.com/DialogaBrasil/photos/a.917637694961783.1073741828.886147171444169/971476892911196/?type=3&theater>>. Acesso em: 13 nov. 2015. O número de propostas divulgado na postagem do *Facebook* diverge do número contabilizado no portal, no link "Propostas": 11.191. BRASIL. Dialoga Brasil. Propostas. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://dialoga.gov.br/propostas>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

¹⁴⁶ BRASIL. Portal Brasil. Dialoga Brasil utiliza redes sociais para dar voz ao cidadão. Brasília, 28 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/07/dialoga-brasil-utiliza-redes-sociais-para-dar-voz-ao-cidadao>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

¹⁴⁷ Em função do afastamento da presidenta Dilma Rousseff, por motivo de abertura do processo de impeachment, em maio de 2016.

¹⁴⁸ O link do Dialoga Brasil continuava on-line, mas o acesso ao conteúdo da plataforma ficou indisponível. Acesso em: 22 set. 2016.

¹⁴⁹ BRASIL. Dialoga Brasil. O Governo Federal segue dialogando com a sociedade. Disponível em: <<http://dialoga.gov.br/respostas>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

Os Quadros 1 a 5, que estão no Apêndices G desta tese, explicitam, junto da proposta mais votada de cada programa, a respectiva resposta e compromisso governamental no tocante a ela, excetuando-se aquelas para as quais o retorno governamental não foi divulgado na plataforma ou encontrava-se indisponível por falhas técnicas¹⁵⁰.

Nas Tabelas 1 a 5 é possível verificar o ranking das propostas mais votadas por programa, nos temas apresentados no Dialoga Brasil, até a data limite para interação – 31 de outubro de 2015. A plataforma foi disponibilizada à sociedade em 28 de julho de 2015 – um período de participação, portanto, de 96 dias. É válido mencionar que apenas o tema Cultura e os sete programas a ele integrados foram inseridos na plataforma em data diferenciada (14 de agosto de 2015), contando com 79 dias de interação¹⁵¹.

Tabela 1 – Dialoga Brasil: Educação - Propostas mais votadas por Programa

Tema	Programas	Votos
Educação	Educação Básica	2295
	Ensino Superior	1376
	Valorização dos Professores	766
	Ensino Técnico	380
Total		4817

Fonte: Formatada pela autora da tese, de acordo com dados da plataforma Dialoga Brasil¹⁵².

¹⁵⁰ A ordem dos quadros, no Apêndice G, segue a disposição de apresentação dos temas na plataforma Dialoga Brasil. BRASIL. Dialoga Brasil. Ranking. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/ranking?tema=seguranca-publica&programa=forcas-federais-de-seguranca>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

¹⁵¹ Os temas e os programas encontram-se listados em ordem decrescente em relação ao número de propostas apresentadas em cada um. BRASIL. Dialoga Brasil. Ranking. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/ranking?tema=seguranca-publica&programa=forcas-federais-de-seguranca>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

¹⁵² BRASIL. Dialoga Brasil. Ranking. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/ranking?tema=seguranca-publica&programa=forcas-federais-de-seguranca>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

Tabela 2 – Dialoga Brasil: Saúde - Propostas mais votadas por Programa

Tema	Programas	Votos
Saúde	Melhorar os Postos de Saúde	1009
	Mais Especialidades	457
	Programa Mais Médicos	421
	Vida Saudável	293
	SAMU 192 e UPAS	217
	Aqui tem Farmácia Popular	213
	Incentivo ao Parto Normal	158
Total		2768

Fonte: Formatada pela autora da tese, de acordo com dados da plataforma Dialoga Brasil¹⁵³.

Tabela 3 – Dialoga Brasil: Segurança Pública - Propostas mais votadas por Programa

Tema	Programas	Votos
Segurança Pública	Segurança Pública Integrada	873
	Proteção das Fronteiras	245
	Crack, é possível vencer!	230
	Forças Federais de Segurança	209
	SINESP	143
Total		1700

Fonte: Formatada pela autora da tese, de acordo com dados da plataforma Dialoga Brasil¹⁵⁴.

¹⁵³ BRASIL. Dialoga Brasil. Ranking. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/ranking?tema=seguranca-publica&programa=forcas-federais-de-seguranca>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

Tabela 4 – Dialoga Brasil: Redução da Pobreza - Propostas mais votadas por Programa

Tema	Programas	Votos
Redução da Pobreza	Bolsa Família	526
	Assistência Social	298
	Brasil sem Miséria	217
	Cisternas	149
Total		1190

Fonte: Formatada pela autora da tese, de acordo com dados da plataforma Dialoga Brasil¹⁵⁵.

Tabela 5 – Dialoga Brasil: Cultura - Propostas mais votadas por Programa

Tema	Programas	Votação
Cultura	Cultura e Educação	171
	Política Nacional das Artes	144
	Vale-Cultura	104
	Brasil de Todas as Telas	89
	PAC Cidades Históricas	88
	Cultura Viva	73
	Agenda do Séc. XXI	47
Total		716

Fonte: Formatada pela autora da tese, de acordo com dados da plataforma Dialoga Brasil¹⁵⁶.

¹⁵⁴ BRASIL. Dialoga Brasil. Ranking. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/ranking?tema=seguranca-publica&programa=forcas-federais-de-seguranca>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

¹⁵⁵ BRASIL. Dialoga Brasil. Ranking. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/ranking?tema=seguranca-publica&programa=forcas-federais-de-seguranca>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

As tabelas expressam o direcionamento de interesse, nesse perfil de participação política e dentre os temas previamente dispostos pelo governo federal, dos usuários/proponentes. O tema que recebeu o maior volume de propostas foi "Educação" - 4817. Em seguida: "Saúde" - 2768; "Segurança Pública" - 1700 e "Redução da Pobreza" - 1190. O tema que contou com menos propostas postadas por usuário na plataforma foi "Cultura", que recebeu 716. Apesar do critério estabelecido para quantificar a votação¹⁵⁷, acreditamos que tenha exercido influência nesse ranking os 17 dias a menos que o tema "Cultura" esteve disposto na plataforma para votação, por ter sido inserido em data posterior à disponibilização dos outros quatro temas/programas.

O ato de apoiar uma proposta na plataforma Dialoga Brasil - o que significa contribuir para que essa possa ser capacitada a receber uma resposta do governo - pode implicar numa escolha de concordância com ela ou, simplesmente, numa manifestação de interesse. E o número de apoios que estabeleceu as três propostas mais votadas em cada programa pode representar a direção do interesse de uma parcela da sociedade brasileira, nesse caso, os usuário da plataforma, em relação a um tema específico. No entanto, em diversos exemplos na Tabela 6, que está no Apêndice H desta tese, em que apresentamos o ranking de visualizações das propostas mais votadas de cada programa, verificamos divergências em relação a essa possibilidade.

O apoio a uma proposta ou o simples acesso a ela são ações que envolvem um direcionamento comum de interesse, mas configuram atuações diferenciadas. Dentro do tema Educação, o programa "Educação Básica" recebeu o maior número de propostas - 2.295. A proposta mais votada desse programa teve 2.360 visualizações. No entanto, a proposta mais visualizada dentro desse tema, com um total de 6.896 visualizações, integra um outro programa - "Ensino Superior", o segundo em número de propostas apresentadas (1.376). No tema Saúde, há uma concordância na contabilização de apoios e visualizações: a proposta que tem o maior número de visualizações do tema é a mais votada do programa que também recebeu o maior número de propostas. O programa "Melhorar os Postos de Saúde" recebeu 1.009 propostas e a mais votada deste programa teve 5.297 visualizações.

No caso do tema Segurança Pública, a proposta mais votada do programa "SINESP" (programa que recebeu o menor número de propostas dentre os cinco que integram o tema - 143 propostas), foi a mais visualizada dessa área temática: 3.762 visualizações. O oposto

¹⁵⁶ BRASIL. Dialoga Brasil. Ranking. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/ranking?tema=seguranca-publica&programa=forcas-federais-de-seguranca>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

¹⁵⁷ Saldo de interação: número de apoios recebidos pelas propostas, menos número de não apoios recebidos, dividido pela diferença de exibições entre elas.

acontece na área temática Redução da Pobreza: o programa "Bolsa Família" recebeu o maior número de propostas (526) e a mais votada delas teve menor número de visualizações dentre as mais votadas desse tema – 1.961 visualizações. O tema Cultura¹⁵⁸ também segue esse último perfil de participação; o programa "Cultura e Educação" recebeu o maior número de propostas (171), mas sua proposta mais votada teve o menor número de visualizações (93).

Há, nesse ranking, alguns aspectos que merecem ser abordados. O perfil participativo exposto nas Tabelas 1 a 5 diz respeito à figura do proponente. Trata-se de um usuário que exerceu algum tipo de exposição discursiva em torno de uma temática específica e de um programa inserido no eixo desta temática - apresentou, numa plataforma governamental, uma proposta de contribuição acerca de uma política pública em andamento. É a participação desse perfil de usuário que se encontra apta a receber uma resposta oficial e institucionalizada. Não há a possibilidade do debate, nem da discussão pública; mas há a possibilidade de percepção dos índices de aceitação ou não de sua proposta por parte dos demais usuários¹⁵⁹. Ou seja, é a proposta que recebe a resposta institucionalizada; no entanto, ela depende da ação de outros usuários para viabilizar a recepção deste retorno, já que este é determinado pelo índice de votação. Portanto, trata-se de um retorno que alcança, de alguma forma, o autor da proposta e os que a apoiaram.

A Tabela 6¹⁶⁰ diz respeito a um outro tipo de participação. Em duas ações, simultaneamente, distintas e complementares, o usuário pode apenas visualizar uma proposta ou, além disso, expressar seu apoio ou não apoio a ela. É perceptível, pelos dados apontados na tabela, que os números de visualizações e apoios não são sempre coincidentes. Ou seja, uma proposta que despertou o interesse no sentido do alcance do maior número de visualizações não é, necessariamente, a que foi mais votada. A visualização não implica, portanto, em apoio; mas, para ser apoiada, a proposta precisa, obrigatoriamente, ser visualizada. A ação de apoiar ou não uma determinada proposta implica em se posicionar no tocante a uma política pública.

Não verificamos nenhum espaço para discussão ou debate públicos que pudessem configurar a deliberação no âmbito do Dialoga Brasil. No entanto, a plataforma manteve-se conectada às redes sociais durante todo o período da votação e para além dela¹⁶¹. Enfocando

¹⁵⁸ Entre os cinco temas integrantes do Dialoga Brasil, o tema Cultura é o que recebeu o menor número de propostas (716 propostas) e, também, o que contou com o menor número de visualizações das propostas mais votadas de seus programas.

¹⁵⁹ A plataforma permite apenas um apoio por usuário para cada proposta.

¹⁶⁰ A Tabela 6 consta no Apêndice H deste trabalho.

¹⁶¹ A última postagem na página oficial da plataforma, no *Facebook*, é datada de 31 mar. 2016. FACEBOOK. Dialoga Brasil. Disponível em: <<https://www.facebook.com/DialogaBrasil/?fref=ts>>. Acesso em: 22 set. 2016.

um mapeamento dos atributos deliberativos de discursos no interior das arenas sociais, ressaltamos a importância do processo de traçar rotas que se estabeleçam para além delas e que tenham potencial para cruzar as múltiplas outras arenas que integram a confluência sociopolítica na configuração de uma esfera pública.

Acreditamos que, considerando seus respectivos níveis de envolvimento, tanto o ato de apresentar uma proposta, quanto o de apoiar ou não propostas apresentadas por outros, constituam um tipo de posicionamento que pode extrapolar os limites da iniciativa participativa em questão e representar fragmentos de processos com potencial para se tornarem mais amplos. É válido ressaltar que o enfoque de participação na plataforma envolve uma proposição – um envolvimento que, para além da manifestação de apoio ou não apoio, requer algum tipo de argumentação discursiva em torno de uma temática e um posicionamento no tocante a contribuições que possam repercutir em prol de questões de interesse coletivo.

A disponibilização de um mecanismo institucional de participação, como o Dialoga Brasil, configura-se, em nosso entender, como uma forma de oferecer oportunidades de atuação, no âmbito político, a uma multiplicidade de atores sociais; uma participação não estabelecida pela via do debate público, mas condicionada a uma possibilidade de intervenção no tocante a temas de interesse coletivo. Wilson Gomes (2005) apresenta cinco graus correspondentes à escala de reivindicações na democracia participativa. De acordo com o autor, o predomínio, no tocante a democracias digitais, é da reivindicação de primeiro grau, representado pelo acesso do cidadão aos serviços públicos através da rede e pela prestação de informação por parte do Estado. De acordo com o autor, nesses casos, os sites se configuram como meios de expressão de mão única não estabelecendo, necessariamente, formas de acolhimento da opinião pública que possam alcançar algum efeito sobre a decisão política.

No segundo grau apontado por Gomes (2005), as consultas realizadas pelo Estado aos cidadãos dizem respeito à agenda pública e possibilitam algum nível de intervenção dos mesmos sobre ela. Sob esta perspectiva, o Dialoga Brasil se encontra, em nosso entender, na confluência do segundo grau de configuração de uma democracia digital. Os cidadãos são incentivados, pelo Estado, a opinar a respeito de políticas públicas e têm a prerrogativa de um retorno institucional no tocante às suas propostas. No entanto, é preciso considerar que trata-se de um compromisso governamental de consideração dessas demandas; a verificação da influência das mesmas nas instâncias decisórias só poderá ser verificada em estudos futuros.

Não enfocamos, a respeito deste objeto de estudo, aspectos de deliberação coletiva, nem de um caráter efetivamente decisório que diga respeito à atuação dos indivíduos, como

cidadãos, na aplicabilidade prática das políticas públicas. Mas, apontamos uma ampliação da esfera da política através da articulação de uma participação que seja disponibilizada em condições de pluralismo, considerando a efetividade do indivíduo e voltada para a promoção do bem comum. Há limitações neste processo de articulação: além da impossibilidade do estabelecimento de uma discussão que seja coletiva e pública, há restrições no tocante à efetividade dos aspectos deliberativos que dizem respeito às condições de igualdade - a participação através da configuração em rede da Internet e o trânsito em plataformas como o Dialoga Brasil demandam, além do acesso técnico, algum domínio da conformação on-line.

O Estado permanece, neste objeto de análise, como agente central de todo o processo. É detentor do poder de definição dos temas que serão colocados em pauta e das propostas que serão consideradas aptas a se integrarem na plataforma. O compromisso da resposta governamental não se estabeleceu num mecanismo digital de participação que detivesse a prerrogativa da interação coletiva e do debate público. Conformou-se num quadro institucional de participação em que o Estado detém o direcionamento das pautas sobre as quais os usuários podem apresentar suas demandas, inclusive em se tratando da interação através dos bate-papos estabelecidos com as autoridades responsáveis por cada área temática e seus respectivos programas.

Em entrevista, o funcionário da Secretaria de Governo, Rafael Andrade, declarou não dispor de informações a respeito dos critérios para escolha dos temas disponibilizados na plataforma Dialoga Brasil; mas, afirmou acreditar que, além do conhecimento e interesse público, tenha sido importante a articulação entre ministérios e secretaria de governo para a definição dos mesmos. Em relação à ausência da possibilidade de comentários na plataforma, explicou que a possibilidade de compartilhar a proposta via redes sociais, fomentando a votação, poderia produzir alguma discussão fora desse ambiente institucional.

Um dos pressupostos da poliarquia de Dahl (1997) é a liberdade de expressão: os cidadãos têm o direito de se expressar livremente no que diz respeito a opiniões políticas, incluindo críticas à estrutura governamental e ao sistema político. No Dialoga Brasil, existe a possibilidade de apresentação de propostas de melhorias e incremento qualitativo às políticas públicas; no entanto, não há garantias da publicação delas; também não há espaço para a publicação de críticas relativas aos programas dispostos nas temáticas – conforme já mencionado, a orientação é de que as críticas sejam encaminhadas ao sistema de ouvidorias federais.

Em nossa percepção, considerando as possibilidades e os limites estabelecidos pela estruturação da plataforma, há, através do Dialoga Brasil, uma abertura e uma ampliação das

possibilidades de participação política disponibilizadas pelo governo federal brasileiro. A iniciativa vai ao encontro da proposta, na teoria participativa, de oferecimento de novas formas institucionais que aproximem o cidadão da política e de seus instrumentos decisórios (MACPHERSON, 1978). No entanto, há uma divergência da concepção deliberativa, no sentido da conformação de esferas públicas que estejam aptas a atuar na eliminação de obstáculos à ampla participação – considerando-se o apontamento de que esse perfil de participação se efetiva e se legitima nas repercussões que consegue provocar nos processos decisórios (BOHMAN, 2000). O papel central do Estado, no caso do Dialoga Brasil, encontra uma ressonância mais significativa na perspectiva de participação habermasiana. Envolvida na democracia deliberativa, essa participação não implica, necessariamente, numa autodeterminação dos sujeitos integrados nas esferas públicas, como atores consolidados como uma vontade coletiva que define e delibera instâncias decisórias de políticas públicas.

Há, na concepção de Jürgen Habermas (2003), a conformação dos limites sistêmicos – político, judiciário, econômico. As estruturas comunicativas da esfera pública, limitadas pela complexidade organizacional das sociedades contemporâneas, no tocante ao gerenciamento das deliberações políticas, são responsáveis por captar as demandas que se encontram nos espaços periféricos da sociedade civil e aplicar a elas algum nível de intervenção. Habermas (2003) sintetiza o fato de que as manifestações sociais se utilizam de mecanismos organizacionais de interlocução como forma de impactar a agenda pública.

[...] algumas vezes, requer-se o apoio de ações espetaculares, de protestos de massas e de incessantes campanhas antes que um tema possa avançar, através de votos vitoriosos, de pontos programáticos dos partidos 'estabelecidos' cuidadosamente ampliados, dos acórdãos, das súmulas, do judiciário, etc... até a área central do sistema político e ali receber consideração formal (HABERMAS, 2003, p. 56).

No Dialoga Brasil há, simultaneamente, o ônus da inviabilidade da proposição de iniciativas inéditas e o bônus do compromisso da obtenção de um retorno oficial e, portanto, institucionalizado, do governo federal. Este paradoxo pode ser melhor compreendido se considerarmos que fica notadamente expresso em toda a dinâmica de estruturação da plataforma que o objetivo desse canal de participação não é a proposição de novos rumos ou direcionamentos políticos, nem mesmo a abertura do debate sobre temas que possam ser propostos como representação do interesse coletivo – a proposta de participação restringe-se à apresentação de melhorias voltadas para políticas públicas já em andamento e previamente selecionadas pelo governo federal.

Em vídeo divulgado na página do Serpro¹⁶², o então ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, Miguel Rossetto, apontou o Dialoga Brasil como uma referência de diálogo do governo federal com a sociedade e um canal direto de comunicação. O então diretor de Tecnologia da Secretaria-Geral da Presidência da República, Cláudio Dutra, caracteriza, em matéria veiculada na mesma página, a Presidência da República e sua Secretaria-Geral como órgão que tem, oficialmente, a missão de criar canais que assegurem a participação social; ele enfatiza a importância da figura do cidadão no contexto do Dialoga Brasil - fica expressa a relevância das ferramentas digitais na interação com a sociedade, em paralelo às possibilidades presenciais de participação, na visão governamental responsável pela implementação do Dialoga Brasil:

O cidadão tem voz, pensa e ajuda a governar [...] existem ferramentas presenciais, como reuniões de conselho, e outras tecnológicas que propiciam esse debate. E o Dialoga Brasil é uma dessas ferramentas digitais que são poderosas, pois por elas os cidadãos podem expressar melhor as suas vontades (SERPRO, 2015)¹⁶³.

A presidenta Dilma Rousseff (2015) afirmou, em seu discurso, durante o lançamento do Dialoga Brasil, em julho de 2015:

[...] hoje, abrimos essa nova etapa, dessa plataforma que é o Dialoga Brasil. Eu chamo de nova etapa, a primeira etapa é pré-internet, a segunda é usar a internet a favor do debate, da criação de consensos transformadores, porque quando a gente cria um consenso, quando a gente é capaz de estruturar uma opinião comum entre nós, nós temos um poder transformador imenso. E quero concluir dizendo o seguinte, com muita humildade: o governo precisa que vocês participem. [...] Porque sabemos que o debate, quando parte de um conhecimento comum, compartilhado entre todos, ele é de melhor qualidade. Obviamente, a gente espera, a gente vai lutar para isso, para que esse processo, essa plataforma Dialoga Brasil, crie vínculos e crie, nas suas sugestões, crie caminhos, novos caminhos, melhores caminhos, caminhos aperfeiçoados (ROUSSEFF, 2015).

A Internet aparece, na fala oficial da presidenta, vinculada ao debate, ao consenso e à estruturação da opinião comum. Um enquadramento da configuração em rede implica na conformação de uma opinião pública que se apresenta como resultado de uma prática comunicacional com potencial para racionalizar argumentos e contra-argumentos: “a opinião

¹⁶² BRASIL. SERPRO. Dialoga, Brasil! Disponível em: <<http://www.serpro.gov.br/tema/noticias-tema/dialoga-brasil>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

¹⁶³ BRASIL. SERPRO. Dialoga, Brasil! Disponível em: <<http://www.serpro.gov.br/tema/noticias-tema/dialoga-brasil>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode ‘dominar’ por si mesma o uso do poder administrativo; mas pode, de certa forma, direcioná-lo” (HABERMAS, 2003, p. 23). Trata-se do reconhecimento do poder decisório da instância sistêmica, mas, também, da influência que pode ser exercida nessa instância pela esfera pública, a partir da qual podem se estabelecer o debate, o consenso e a estruturação da opinião comum. A importância da institucionalização da participação política é expressa por Jürgen Habermas (2004):

[...] o poder socialmente integrativo da solidariedade, que não se pode mais tirar apenas das fontes da ação comunicativa, precisa desdobrar-se sobre opiniões públicas autônomas e amplamente espraiadas, e sobre procedimentos institucionalizados por via jurídico-estatal para a formação democrática da opinião e da vontade; além disso, ele precisa também ser capaz de afirmar-se e contrapor-se aos dois outros poderes, ou seja, o dinheiro e o poder administrativo (HABERMAS, 2004, p. 289).

A mudança de governo, deflagrada pelo impeachment da então presidenta Dilma Rousseff, em agosto de 2016, instaurou um novo quadro político-institucional. A plataforma Dialoga Brasil paralisou sua disponibilidade de acesso ao conteúdo ali disposto em setembro de 2016 – pouco mais de um ano após ter sido lançada. Mas o compromisso de sua primeira fase foi cumprido - as respostas governamentais foram apresentadas. Uma análise do alcance das respostas e dos compromissos vinculados a essas respostas e apresentados pelo governo federal, no sentido de averiguar se representam, efetivamente, uma repercussão da participação da sociedade no direcionamento das políticas públicas na democracia brasileira, não integrou o objetivo desta pesquisa. Mas se configura, a nosso ver, como um campo de discussão no tocante ao impacto da participação política individual via canais digitais institucionalizados. Trata-se de um novo formato de aplicação, pelo governo federal brasileiro, da estrutura operacional do governo digital – de criação recente, ainda em curso e com repercussões que, em nosso entender, merecem ser abordadas, através de estudos futuros, em recortes que permitam um maior aprofundamento neste sentido.

5.3 Direito de petição em Portugal – parâmetro de abordagem da participação em um percurso constitucional

A análise da utilização de plataformas digitais de participação política pelo governo brasileiro e, em específico, do enfoque no design institucional da plataforma Dialoga Brasil,

ganha um parâmetro de contextualização através da perspectiva de análise de um outro mecanismo de participação política, já consolidado há onze anos, numa outra gestão democrática: a do governo português. Abordaremos, para a realização deste parâmetro contextual, o direito de petição perante a Assembleia da República portuguesa¹⁶⁴.

O direito de petição é um dos instrumentos previstos pela Constituição da República Portuguesa (CRP), desde 1822, no tocante à efetivação da participação social – Artigo 52º (Direito de petição e direito de ação popular). Trata-se da apresentação de exposições escritas, apresentadas individual ou coletivamente, para defesa de direitos, da Constituição, da lei ou do interesse geral. O site da Assembleia da República (AR) estabelece, na página relativa ao direito de petição, que esse “pode ser exercido junto de qualquer órgão de soberania (à exceção dos tribunais) ou de quaisquer autoridades públicas, sobre qualquer matéria desde que a pretensão não seja ilegal e não se refira a decisões dos tribunais” (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2015)¹⁶⁵. De acordo com o jurista português Gomes Canotilho (2012):

[...] entende-se por direito de petição a faculdade reconhecida a um indivíduo ou grupo de indivíduos de se dirigir a quaisquer autoridades públicas apresentando petições, representações, reclamações ou queixas destinadas à defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral, tendo o direito de ser informado em prazo razoável sobre o resultado da respetiva apreciação (CANOTILHO, 2012, p. 512).

As petições podem ser apresentadas individual ou coletivamente, tendo a mesma tramitação, independente de sua modalidade¹⁶⁶. Podem se referir a qualquer área em que os cidadãos sejam afetados pela ação dos poderes públicos. A exposição precisa ser escrita e estar devidamente identificada. Sendo sempre dirigidas ao presidente da Assembleia da República, ele é o responsável por encaminhar as petições às comissões competentes no tocante à matéria em questão - elas são responsáveis pela apreciação daquelas. Um relatório final deve ser elaborado pela respectiva comissão e designado, no prazo de 60 dias, com a inclusão da proposta das medidas julgadas adequadas em relação à petição apreciada.

O constitucionalista Jorge Miranda (2008) considera que o direito de petição português tem estrutura de liberdade, tanto de expressão, quanto política, e se estrutura como

¹⁶⁴ PORTUGAL. Assembleia da República. Petições. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/DireitoPeticao.aspx>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

¹⁶⁵ PORTUGAL. Assembleia da República. Direito de Petição. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/DireitoPeticao.aspx>>. Acesso em: 08 dez. 2015.

¹⁶⁶ O artigo 4º, números 3 e 4, da Lei 43/90, define que as petições individuais são subscritas por uma única pessoa. As petições coletivas contêm mais de uma assinatura – são “efectuadas em conjunto e conjugadamente por várias pessoas”. As petições em nome coletivo são as que são “apresentadas por uma pessoa colectiva em representação dos respectivos membros” (PORTUGAL, LEI 43, art. 4, 1990).

um direito positivo. Os peticionários têm, portanto, direito a que suas petições sejam admitidas e apreciadas, além de terem o direito de serem informados sobre o resultado de sua apreciação. Neste sentido, a lei prevê a audição dos peticionários, a apreciação em Plenário e a averiguação dos resultados das providências adotadas, na sequência da apreciação da petição. Consideramos importante ressaltar que a petição é discutida, mas não é votada. No entanto, caso a comissão parlamentar presente, junto do relatório da petição, um projeto de resolução, com recomendações ao governo, esse projeto pode ser debatido e votado. Há, ainda, a possibilidade de que qualquer deputado apresente uma iniciativa baseada na petição, requerendo, nesse sentido, sua discussão e votação.

A teoria democrática de Dahl (2000) e os critérios para um sistema ideal têm sido utilizados, por alguns autores, como linha teórica de aplicação dos preceitos do direito de petição como mecanismo de participação política (TIBÚRCIO, 2015). Merecem destaque: a participação efetiva, que envolve a disponibilização de oportunidades igualitárias de apresentação de demandas de todos os membros antes de uma política ser adotada pelo Estado; o controle da agenda das políticas do governo e a inclusão/integração de todos, ou pelo menos da grande maioria dos residentes fixos adultos, no acesso aos direitos de participação. Estas referências, no design do direito de petição perante a Assembleia da República portuguesa, apresentam um quadro institucional no qual os cidadãos têm, a seu dispor, uma opção de participação junto ao estamento governamental, através, inclusive, do mecanismo de publicidade de todas as petições apresentadas – publicidade essa, possibilitada pela inclusão do aparato digital, a partir de 2005. O retorno governamental é um fator de grande relevância neste sentido – nas respostas às petições, o Parlamento pode explicitar a prática das políticas públicas à sociedade.

O assessor do presidente da Assembleia da República, Tiago Tibúrcio, afirma, em entrevista, que o direito de petição foi reconhecido pelo Parlamento como um espaço privilegiado para a comunicação entre eleitos e eleitores, no sentido da tentativa de estabelecimento de uma aproximação entre eles. De acordo com ele, as novas tecnologias têm um papel importante no fortalecimento desta relação.

A Internet veio revolucionar a relação do Parlamento com a sociedade, tornando público e disponibilizando informação que, antes, era apenas do conhecimento de um pequeno grupo. Esta democratização da informação parlamentar tornou o escrutínio da atividade parlamentar mais exigente, responsabilizando ainda mais os deputados e o Parlamento. Mas não basta abrir as portas, mesmo que digitais, do parlamento. É fundamental que os cidadãos sintam que são bem tratados nesse processo. Só deste modo se

reforçarão os laços de confiança que devem unir os cidadãos à instituição parlamentar (TIBÚRCIO, 2016)¹⁶⁷.

Tiago Tibúrcio (2016)¹⁶⁸ esclarece que a responsabilidade pelo direito de petição perante a Assembleia da República encontra-se restrita a este âmbito. Trata-se, de acordo com a CRP, de um órgão de soberania autônomo, colegial e unicameral, e, como instituição parlamentar, exerce, essencialmente, função representativa, apresentando as demandas da sociedade perante o Estado. De acordo com Cristina Leston-Bandeira (2002), a primeira lei sobre petições surge no contexto da reforma do Parlamento, no sentido de uma tentativa de estabelecer novas formas de relacionamento com os cidadãos.

Uma iniciativa do presidente da Assembleia da República, Eduardo Ferro Rodrigues, em junho de 2016, vai ao encontro dessas constatações: a criação do Grupo de Trabalho para o Parlamento Digital, através do Despacho nº 26/XIII. Entre as competências e os objetivos do referido Grupo de Trabalho, destacamos: "apresentar propostas que visem a reestruturação da informação já disponível no *site* do Parlamento, tornando-a mais simples e apelativa"; "avaliar a possibilidade de uma maior divulgação da atividade parlamentar através de novas formas de comunicação digital [...]"; e "fomentar, em articulação com o Governo e a Presidência da República, a desmaterialização do processo legislativo e procurar soluções digitais que contribuam para uma melhor monitorização da regulamentação pelo Governo das leis aprovadas pelo Parlamento" (PORTUGAL, DESPACHO 26/XIII, 2016).

A importância dos mecanismos digitais de participação fica expressa no texto do referido Despacho:

Nas últimas décadas, a divulgação e massificação das novas tecnologias implicaram mudanças significativas em muitas áreas da sociedade. O Parlamento Português não ficou imune a estas mudanças, tendo-se adequadamente numa forma gradual e ponderada, tornando-se num exemplo nos *fora* nacionais e internacionais, não só pela qualidade mas também pelo volume e variedade de informação que disponibiliza aos cidadãos na sua página eletrónica, na AR-TV e nos restantes canais de comunicação de que dispõe. No entanto, existe ainda um grande potencial tecnológico a explorar no sentido de procurar formas de comunicação inovadoras que contribuam para o envolvimento dos cidadãos com o Parlamento, reforçando a

¹⁶⁷ TIBÚRCIO, Tiago. Lisboa, Portugal. 07 set. 2016. E-mail. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza. Entrevista realizada pela pesquisadora com o assessor do presidente da Assembleia da República portuguesa, Tiago Tibúrcio. As respostas foram enviadas, via e-mail, em 07 de setembro de 2016. A entrevista consta no Apêndice C deste trabalho. Além de assessor do presidente da Assembleia da República portuguesa, Tiago Tibúrcio é mestre em Ciência Política pela Universidade de Lisboa. Alguns trabalhos de sua autoria, relativos ao direito de petição em Portugal, são, inclusive, abordados neste estudo.

¹⁶⁸ TIBÚRCIO, Tiago. Lisboa, Portugal. 07 set. 2016. E-mail. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

aproximação dos eleitos aos eleitores, e que evoluam em qualidade e em acessibilidade, seja na seleção, na forma ou, ainda, nas plataformas tecnológicas de disponibilização dos conteúdos. Urge, pois, promover uma reflexão organizada e propositiva com o objetivo de melhorar a qualidade da democracia parlamentar através das novas tecnologias, aproximando o Parlamento dos cidadãos, comunicando mais e melhor, e colaborando com a comunidade para reforçar o escrutínio informado sobre a Assembleia da República (PORTUGAL, DESPACHO 26/XIII, 2016).

Como mecanismo de participação já estabelecido no formato on-line há onze anos, o exercício do direito de petição é regulado pela Lei n.º 43/90, de 10 de agosto de 1990¹⁶⁹. Universal e gratuito, pode ser considerado um dos mais antigos direitos fundamentais dos cidadãos portugueses face ao poder político, encontrando-se, também, regulamentado no artigo 232º do Regimento da Assembleia da República. Diversas consequências podem resultar da apreciação das petições pela AR. Entre elas, merecem destaque: a comunicação ao Ministro competente para eventual medida legislativa ou administrativa; a remessa ao Procurador-Geral da República, à Polícia Judiciária ou ao Provedor de Justiça; a iniciativa de um inquérito parlamentar; além da apresentação, por qualquer Deputado ou Grupo Parlamentar, de um projeto de lei sobre a matéria em causa.

No ano de 2005¹⁷⁰ foi criado um endereço e um formulário para a receção eletrônica de petições no portal da Assembleia da República. A partir de então, além da inclusão dessa nova modalidade de encaminhamento, todas as informações sobre as petições encaminhadas ao Parlamento, enviadas via mecanismo digital ou por quaisquer outros meios, encontram-se inseridas na base de dados da atividade parlamentar e do processo legislativo. Ficaram acessíveis à sociedade, desde esta ocasião, o texto completo das petições, bem como os elementos essenciais associados à elas.

O artigo 18º da Lei n.º 43/90, que regulamenta o exercício do direito de petição, expressa que a Assembleia da República "organiza e mantém atualizado um sistema de registo informático da receção e tramitação de petições" (PORTUGAL, LEI 43, art. 18, 1990). O mesmo artigo afirma a existência de informações sobre os dados das petições encaminhadas ao Parlamento e faz referência ao sistema de "envio e receção de petições pela Internet". Há uma outra menção à utilização de mecanismos digitais para exercício do direito

¹⁶⁹ Alterada pela Lei n.º 6/93, de 01 de março de 1993; pela Lei n.º 15/03, de 04 de junho de 2003 e pela Lei n.º 45/07, de 24 de agosto de 2007. Estabelece o regime do exercício do direito de petição, de forma geral e, também, das petições dirigidas à Assembleia da República. No tocante a este último direcionamento, ele é regulamentado no Capítulo III, artigos 17º a 27º.

¹⁷⁰ De acordo com o assessor do presidente da Assembleia da República, Tiago Tibúrcio, em entrevista, já existia um registo virtual das petições antes desta data, mas a informação era escassa e o texto das mesmas ainda não se encontrava disponível. A entrevista consta nos Apêndices deste trabalho.

de petição no artigo 9º da mesma lei, que estabelece que as petições podem ser remetidas por via postal, fax, correio eletrônico ou qualquer outro meio de comunicação. Esse artigo dispõe, também, da necessidade de organização de sistemas de recepção eletrônica de petições. Sobre a gestão da estrutura digital do envio e recebimento de petições, o artigo 14º informa:

Os órgãos de soberania, de governo próprio das Regiões Autónomas e das autarquias locais, bem como os departamentos da Administração Pública onde ocorra a entrega de instrumentos do exercício do direito de petição, organizarão sistemas de controlo informático de petições, bem como de divulgação das providências tomadas, nos respetivos sítios da Internet (PORTUGAL, LEI 43, art. 14, 1990).

Acreditamos na importância de diferenciar o direito de petição de duas outras modalidades de participação dispostas, junto desse, no portal da Assembleia da República: o direito de iniciativa legislativa e o direito de iniciativa de referendo dos cidadãos¹⁷¹. O direito de petição, conforme já exposto, refere-se ao direito, extensivo a todos os cidadãos, de apresentar demandas para defesa dos seus interesses ou do interesse geral. No que diz respeito às iniciativas legislativa ou de referendo, trata-se de um direito que os cidadãos eleitores dispõem para apresentar iniciativas legislativas ou projetos de referendo.

Martins (2003) caracteriza o direito de petição como um direito de participação convencional, nomeado pela Constituição e pela lei, que, além de objetivar a defesa de direitos, constitui-se como o direito a um procedimento. O direito de iniciativa legislativa e o direito de referendo dos cidadãos também se estabelecem, sob essa ótica, como uma forma convencional de participação. No entanto, diferente do direito de voto, também conceituado como um direito convencional por Martins (2003), tanto as iniciativas legislativa e de referendo, quanto o direito de petição, não envolvem, necessariamente, nenhuma forma de apoio ao sistema político. Além disso, o direito de petição se constitui como uma forma de participação direta – no sentido de que os cidadãos, individual ou coletivamente, não necessitam de nenhuma intermediação para apresentar sua petição, neste caso, em específico, à Assembleia da República portuguesa.

Aqui, um importante caráter de diferenciação se faz necessário: o direito de iniciativa legislativa é uma forma de participação apenas coletiva, "que permite que grupos de cidadãos eleitores possam apresentar projetos de lei e participar no procedimento legislativo a que derem origem. Estes projetos de lei devem ser subscritos por um mínimo de 35 mil cidadãos

¹⁷¹ PORTUGAL, CRP, art. 167, 2005.

eleitores" (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2015)¹⁷². O referendo "pode resultar de iniciativa dirigida à Assembleia da República por cidadãos eleitores portugueses, em número não inferior a 75.000, recenseados no território nacional" (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2015)¹⁷³. O direito de petição está, portanto, nestes critérios, caracterizado como um mecanismo que permite e viabiliza a participação individual. Este é um fator relevante para a definição deste objeto de estudo.

Tiago Tibúrcio (2016) afirma que a possibilidade do exercício da participação política sem intermediários e sem quóruns é uma garantia de que o direito de petição pode ser exercido por qualquer pessoa. Em outras palavras, quando exercido individualmente, sem qualquer assinatura adicional, a lei garante que o cidadão/peticionário tenha direito a uma resposta por parte do Parlamento. Tibúrcio (2016) esclarece que a informação que é publicada no site do Parlamento pode ser partilhada e avaliada pela sociedade: "Constitui, por isso, nos limites do alcance deste direito, uma possibilidade (de qualquer cidadão) influenciar a agenda política do parlamento" (TIBÚRCIO, 2016)¹⁷⁴.

Além disso, também merece destaque o fato de que o direito de petição incide, como forma de participação política, em um índice menor de obstáculos institucionais. Tanto a iniciativa legislativa, quanto a iniciativa de referendo caracterizam a necessidade de apresentação de um texto legal que pressupõe conhecimentos técnicos ou, até mesmo, jurídicos. A exigência para as petições, neste sentido, é apenas de que sejam apresentadas por escrito contando, inclusive, a partir de 2005, com um formulário disposto no portal da AR, podendo ser preenchido pelo peticionário - o que facilita ainda mais o exercício desse direito¹⁷⁵. Esse quesito facilitador representa, também, a nosso ver, um fator redutor da desigualdade no tocante ao exercício deste direito.

Outro fator relevante é o amplo leque de opções sobre as quais o direito de petição pode versar – quaisquer temas que se refiram ao interesse do peticionário, individual ou coletivamente. A iniciativa legislativa tem restrições neste sentido: atua unicamente no âmbito das matérias de competências legislativas da Assembleia, não podendo incidir sobre

¹⁷² PORTUGAL. Assembleia da República. Espaço Cidadão. Direito de Iniciativa Legislativa. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/DireitoIniciativaLegislativa.aspx>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

¹⁷³ PORTUGAL. Assembleia da República. Espaço Cidadão. Direito de Iniciativa de Referendo dos Cidadãos. Disponível em:

<<https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/Direito-de-Iniciativa-de-ReferendoCidadaos-.aspx>>. Acesso em: 08 dez. 2015.

¹⁷⁴ TIBÚRCIO, Tiago. Lisboa, Portugal. 07 set. 2016. E-mail. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

¹⁷⁵ PORTUGAL. Assembleia da República. Espaço Cidadão. Petições. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/Peticoes.aspx>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

determinadas matérias ou sobre alterações à Constituição. No caso do referendo, limita-se às questões de “relevante interesse nacional” (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2015). No entanto, merece observação o fato de que, enquanto o direito de petição garante o direito apenas a um procedimento, o direito à iniciativa legislativa e o direito à iniciativa de referendo, conferem direito a uma decisão.

Nesse aspecto e configurando-se como uma forma de participação que viabiliza a participação política individual, o direito de petição aproxima-se do perfil de atuação dos cidadãos brasileiros na plataforma Dialoga Brasil, onde a apresentação de uma proposta, apesar de não garantida em lei, conta com o compromisso de uma resposta governamental não implicando, necessariamente e, no entanto, em uma decisão. Além disso, as propostas apresentadas no Dialoga Brasil, assim como o texto das petições, não exigem uma conformidade técnica especializada dos indivíduos que as utilizam.

A tentativa de alargar o universo de cidadãos em interação com o Estado é uma premissa constante da democracia portuguesa.

As democracias modernas não se podem esgotar na escolha dos representantes de quatro em quatro anos, devendo haver oportunidades de participação dos cidadãos no período entre eleições. São os próprios cidadãos que o exigem. Estas oportunidades de participação constituem um reforço da democracia representativa (que já não é exatamente a mesma de há um século atrás) e não uma sua alternativa. [...] se o cidadão sentir que é ouvido e tratado de forma adequada neste processo, espera-se que saia reforçada a sua confiança no sistema político e, em particular, no parlamento. Isto é particularmente relevante no momento histórico que vivemos, marcado por uma insatisfação crescente dos cidadãos com o desempenho das instituições representativas, que pode ter – e já há sinais disso - reflexos nos valores democráticos das sociedades (TIBÚRCIO, 2016)¹⁷⁶.

Abordando mecanismos de participação individual e on-line, nossa abordagem aponta, tanto no caso do peticionamento on-line perante a Assembleia da República portuguesa, quanto no caso da plataforma brasileira Dialoga Brasil, para um incremento da democracia representativa - as novas tecnologias se constituem como fomentadoras potenciais de uma comunicação cada vez mais bidirecional. Passamos a uma perspectiva mais aprofundada deste perfil de participação através da análise, em específico, do exercício do direito de petição perante a Assembleia da República portuguesa, em sua conformação digital.

¹⁷⁶ TIBÚRCIO, Tiago. Lisboa, Portugal. 07 set. 2016. E-mail. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

5.3.1 Petição on-line – a Assembleia da República portuguesa e a participação digital em perspectiva

A Constituição da República Portuguesa estabelece a democracia participativa como uma das tarefas fundamentais do Estado¹⁷⁷ - o direito de petição é um dos instrumentos regulamentados no intuito de promover um incremento qualitativo no sistema democrático representativo. O objeto de análise deste estudo é a disponibilização do direito de petição, em seu formato digital, no site da Assembleia da República de Portugal. A escolha desse objeto referenda-se na busca da análise, num sistema democrático, de uma plataforma governamental on-line, com atuação consolidada, que possibilite a participação individual e que estabeleça a premissa do retorno institucional do aparato político. O objetivo é que esta análise possa servir de parâmetro para a abordagem da atuação da plataforma Dialoga Brasil, instituída pelo governo brasileiro. O exercício de petição via mecanismo digital, em Portugal, teve início em 2005; como forma de participação política eletrônica institucional, já superou a fase experimental e é considerado um sistema "desenvolvido, com significativo nível de maturidade e institucionalização de procedimentos" (TIBÚRCIO, 2015, p. 236).

Os contornos da participação individual num e noutra casos não se mostram lineares, inviabilizando o estabelecimento dos parâmetros de uma pesquisa essencialmente comparativa. Um dos fatores representativos disso é a dificuldade de acesso a dados e informações do governo brasileiro no tocante à plataforma Dialoga Brasil. Além desse fato, o sistema de petições on-line português configura-se como um mecanismo ancorado no portal de um dos órgãos oficiais governamentais de Portugal, enquanto o Dialoga Brasil é uma plataforma autônoma, visto que não está configurada como uma ferramenta de participação integrada ao domínio virtual de um órgão governamental em específico. Há, ainda, o aspecto notório de que o exercício do direito de petição encontra-se regulamentado em legislação específica e em vigência. No caso do Dialoga Brasil, não há qualquer regulamentação oficial sobre seu funcionamento, em específico, ou qualquer garantia a respeito de direitos dos usuários no tocante a critérios de sua participação, previstos em legislação.

A proposta deste subcapítulo é analisar, a partir do sistema de petições on-line português - um sistema digital e governamental viabilizador da participação individual, consolidado em sua instrumentalização, num sistema democrático - pontos de convergência e divergência que possam enriquecer a análise da utilização das vias digitais pelo governo

¹⁷⁷ Constituição da República Portuguesa: artigo 9º (PORTUGAL, CRP, art. 9, 2005).

brasileiro, principalmente no tocante à participação individual, na implantação de práticas que sejam capazes de incentivar a participação política.

Ressaltamos, ainda, que o perfil da participação via petições on-line no site da Assembleia da República de Portugal conforma-se de forma muito diferente do perfil de participação via petições on-line descrito no Capítulo 4, através da análise da atuação da Avaaz, em especial, no tocante ao componente on-line da campanha pela Lei da Ficha Limpa. A diferenciação desses dois perfis, neste momento, não estabelece uma metodologia de análise comparativa em função de razões que dizem respeito, principalmente, ao recorte temático da pesquisa: a análise de objetos que se configurem como mecanismos de participação digital disponibilizados por estruturas governamentais e, portanto, institucionalizados.

Além disso, a escolha do direito de petição on-line em Portugal se dá em função de ser um canal governamental institucionalizado de participação política, com a possibilidade de resposta da gestão pública – percurso percorrido nesta pesquisa sob o viés da participação individual na democracia brasileira. A Lei da Ficha Limpa é, em nosso entender, uma repercussão prática de uma iniciativa da sociedade em prol de uma causa de interesse comum, com ampla mobilização e divulgação on-line. Integra, portanto, nesta pesquisa, um período na trajetória da utilização da Internet no sentido da participação política individual no Brasil.

A trajetória desta tese envolve a percepção do perfil da participação política individual sob o viés de plataformas digitais governamentais. Trata-se de traçar um olhar panorâmico, em especial no tocante à democracia brasileira, dos caminhos percorridos, nos últimos sete anos, no sentido da concepção de uma figura de destaque para o indivíduo no contexto de participação do sistema democrático. Como a análise do sistema de petições on-line português traz um contraponto à abordagem da plataforma Dialoga Brasil, buscamos conhecer a visão institucional do Parlamento, em Portugal, no tocante a este direito, especialmente sob a ótica da participação individual e da implementação do mecanismo digital para o exercício dessa participação.

Para tanto, propusemos a realização de uma entrevista com o presidente da Assembleia da República, em Portugal, Eduardo Ferro Rodrigues (XIII Legislatura - 2015-...). Fomos recebidos pelo assessor do presidente da Assembleia, Tiago Tibúrcio, no dia 08 de fevereiro de 2016, no Palácio de São Bento – sede do Parlamento, em Lisboa. Na ocasião, o assessor respondeu a questionamentos e se comprometeu a enviar, via e-mail, os dados solicitados, referentes à prática do direito de petição, em pertinência com os objetivos de

abordagem desta tese, e a encaminhar as respostas à entrevista semi-estruturada apresentada¹⁷⁸.

Em contingência oposta ao aparato governamental brasileiro, não encontramos nenhuma dificuldade de acesso à presidência da Assembleia Legislativa de Portugal – órgão de nosso interesse em função de ser o âmbito de atuação das petições eletrônicas analisadas. Para além da visão da presidência da Assembleia portuguesa, nossa proposta envolveu abordar a visão dos partidos políticos que a integram e que são, conseqüentemente, também integrantes das comissões que apreciam as petições apresentadas. O objetivo foi obter um enfoque das estruturas políticas portuguesas no sentido de aprofundar o olhar deste âmbito do sistema político a respeito, principalmente, do perfil de participação individual e do mecanismo on-line de envio das petições.

Entramos em contato, para a realização de entrevistas semi-estruturadas, com os representantes dos seguintes partidos políticos portugueses: Partido Social Democrata (PSD) - 89 deputados, Partido Socialista (PS) – 86 deputados, Bloco de Esquerda (BE) - 19 deputados, Partido do Centro Democrático Social (CDS) – 18 deputados e Partido Comunista Português (PCP) – 15 deputados¹⁷⁹. Os contatos foram feitos, inicialmente, no mês de janeiro de 2016, com os diretórios nacionais dos partidos e, nesta fase, verificamos dificuldades muito semelhantes às observadas em relação aos diretórios nacionais dos partidos brasileiros. Neste âmbito, nossa solicitação foi atendida, apenas, pelo Partido Comunista Português (PCP)¹⁸⁰. Como obtivemos apenas este retorno no contato com os diretórios nacionais, passamos ao contato com os diretórios regionais¹⁸¹. Fomos atendidos, presencialmente, para a realização das entrevistas, por representantes regionais de dois partidos: o Partido Social

¹⁷⁸ Os dados relativos ao exercício do direito de petição em Portugal foram recebidos no dia 19 de fevereiro de 2016 e foram utilizados para a estruturação da análise realizada neste subcapítulo. As respostas à entrevista semi-estruturada foram recebidas, também via e-mail do assessor, no dia 07 set. 2016. A informação, no entanto, foi de que o presidente da Assembleia da República, Eduardo Ferro Rodrigues, encontrava-se, por motivo de agenda, impossibilitado de responder a referida entrevista. As respostas são de autoria, portanto, do assessor do presidente, Tiago Tibúrcio, e serviram como embasamento da análise no tocante à visão governamental a respeito da participação individual via petições on-line em Portugal. A entrevista encontra-se no Apêndice C deste trabalho.

¹⁷⁹ Os partidos foram listados, neste parágrafo, em ordem decrescente em relação à sua representatividade no Parlamento. Apenas o Partido Ecologista "Os Verdes" (PEV), que conta com dois deputados e o partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN), que conta com um único representante na Assembleia, foram excluídos do percurso de solicitações. O critério utilizado para esta seleção, no sentido da exclusão destes dois partidos, foi sua baixa representatividade perante o Parlamento.

¹⁸⁰ O representante da sede nacional do PCP aceitou responder a entrevista, desde que pudesse fazê-lo via e-mail. A resposta foi recebida no dia 22 de fevereiro de 2016. A entrevista consta no Apêndice D deste trabalho.

¹⁸¹ Nas solicitações de entrevistas com representantes dos diretórios regionais, realizamos a certificação de que houvesse representantes, nesse nível de abrangência, que tivessem autonomia para se manifestar em nome do partido, sobre a questão proposta.

Democrata (PSD)¹⁸² e o Bloco de Esquerda (BE)¹⁸³ –conforme já mencionado, no Brasil, nenhum diretório regional dos partidos se dispôs a responder a entrevista, nem presencialmente, nem por qualquer outra via.

No âmbito da garantia de direitos, a petição tem um amplo campo de ação - pode direcionar-se para qualquer temática de competência do Parlamento (legisladora, fiscalizadora ou eletiva). Não há limites para o número de petições que o mesmo autor pode apresentar e o peticionário tem o direito a uma resposta e a ter sua petição apreciada no Parlamento. O que não existe é a garantia de direito a nenhuma decisão; ou seja, o direito de petição caracteriza-se como o direito a um procedimento. A plataforma Dialoga Brasil apresenta uma conformação institucional de participação que caminha nesta mesma direção, apesar de não regulamentada, em lei, como direito. Não há um limite de propostas que possam ser apresentadas pelo mesmo usuário (havendo, no entanto, limitações no tocante à votação nas propostas – que implica em apoiá-las ou não para viabilizar sua resposta pelo governo federal; a permissão é de um apoio por usuário para cada proposta). Além disso, há o compromisso de uma resposta do aparato político e a possibilidade de que a proposta apresentada seja utilizada na melhoria das políticas públicas contempladas nos programas apresentados, não havendo, no entanto, a garantia de aplicação do conteúdo da proposta.

Há, na página inicial do portal da Assembleia da República¹⁸⁴, um banner denominado "Espaço Cidadão". A mensagem informativa é clara: “envie sua petição, contacte os deputados e o Parlamento”. Ao clicar nesse banner, o usuário é encaminhado para a página de referência. O texto de descrição inicial declara que o "Espaço Cidadão" é direcionado a todos que tenham interesse em participar da atividade parlamentar portuguesa e o propósito da participação fica literalmente expresso: “disponibilizamos um conjunto de serviços e informações por forma a fomentar o exercício da cidadania e a partilha de conhecimento apelando à participação dos cidadãos” (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2015)¹⁸⁵.

Encontram-se, dentro das propostas de participação desta página, quatro tópicos que encaminham a links específicos. O primeiro deles é o "Correio Cidadão", através do qual é

¹⁸² A entrevista presencial com o representante regional do PSD foi realizada em 17 de fevereiro de 2016, na Agência de Crédito Agrícola (local de trabalho do entrevistado), na cidade do Porto - Portugal. A transcrição da entrevista encontra-se no Apêndice E deste trabalho.

¹⁸³ A entrevista presencial com o representante regional do BE foi realizada em 19 de fevereiro de 2016, na Sede Distrital do Bloco de Esquerda, na cidade do Porto - Portugal. A transcrição da entrevista encontra-se no Apêndice F deste trabalho.

¹⁸⁴ PORTUGAL. Assembleia da República. Disponível em: < <https://www.parlamento.pt/Paginas/default.aspx> >. Acesso em 20 out. 2015.

¹⁸⁵ PORTUGAL. Assembleia da República. Espaço Cidadão. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 08 dez. 2015.

possível enviar para o Parlamento mensagens de interação, com enfoque mais geral. Através da conexão "Contactos" é possível enviar a mensagem diretamente aos Grupos Parlamentares, Serviços ou Deputados. O link "Visitas Parlamento" permite o agendamento de visitas guiadas ao Palácio de São Bento; além disso, dispõe do "Acesso às Reuniões Plenárias", link que disponibiliza aos cidadãos a possibilidade de assistir às reuniões plenárias (esse link não apresenta interação, a não ser a indicação do Canal Parlamento¹⁸⁶, onde é possível acompanhar, via Internet, as reuniões plenárias da Assembleia da República, bem como algumas reuniões das Comissões Parlamentares).

Outros links sem possibilidade de interação nesta página são: o da "Biblioteca", disponibilizando apenas a informação de permissão, aos cidadãos, do acesso à consulta de informações parlamentares que não se encontrem disponíveis em outras bibliotecas ou serviços de documentação; da "Livraria Parlamentar", que apresenta links informativos sobre o funcionamento da referida livraria, o catálogo das edições do Parlamento (catálogo de distribuição gratuita, que apresenta publicações desde 1997, que podem ser consultadas ou compradas), aquisição de objetos evocativos inspirados no patrimônio do Palácio, aquisição de livros de outras editoras, além da possibilidade de consulta de edições eletrônicas e da "Visita ao Parlamento", que especifica os tipos de visita que podem ser realizadas.

O espaço denominado "Atividade Parlamentar", integrado à página "Espaço Cidadão", é onde se encontra a possibilidade de peticionamento on-line. Além dessa possibilidade, há links relativos ao "Direito de Iniciativa Legislativa dos Cidadãos", com a descrição desse direito, que permite que grupos de cidadãos eleitores possam apresentar projetos de lei e participar do andamento do procedimento legislativo a que deram origem; e ao "Direito de Iniciativa de Referendo dos Cidadãos", também com a descrição desse direito, que pode resultar de iniciativa dirigida à Assembleia da República, por cidadãos eleitores portugueses.

Há, ainda: a "Apreciação Pública de Diplomas", onde comissões de trabalhadores, associações sindicais e associações de empregadores podem enviar sugestões e solicitar a audição de representantes à Comissão Parlamentar competente sendo, para isso, disponibilizado um formulário on-line – há, também, nesta página, um link de acesso às iniciativas em apreciação pública; e "Fóruns de Discussão", um espaço de discussão interativa sobre temas de interesse público.

¹⁸⁶ PORTUGAL. Assembleia da República. Canal Parlamento. Disponível em: <<http://www.canal.parlamento.pt/?chid=18&title=emissao-linear>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

A participação via petição on-line está abordada em dois links do tópico "Atividade Parlamentar". No "Direito de Petição"¹⁸⁷, não há disponibilidade de interação, tratando-se apenas de uma apresentação das leis que regulam esse mecanismo e a indicação de suas regras de funcionamento. O exercício propriamente dito dessa forma de participação está disponível no link "Envie a sua Petição"¹⁸⁸. Ali, o cidadão tem acesso a uma explicação detalhada dos procedimentos para apresentação de uma petição, um link para consulta da tramitação das petições e o formulário a ser preenchido para o envio.

Os procedimentos para o exercício do direito de petição estão apresentados de forma clara no portal da Assembleia da República¹⁸⁹. As informações dispõem que, além da via eletrônica, uma petição pode ser apresentada por escrito e entregue via postal, fax ou qualquer outro meio de comunicação. Estabelecido em grande amplitude e protegido como direito de participação política, o direito de petição pode ser apresentado por qualquer cidadão português, individualmente ou organizado coletivamente. Pode ser, também, exercido por estrangeiros e apátridas que residam em Portugal para defesa dos seus direitos legalmente protegidos. O tema da petição tem um âmbito de atuação bastante extenso: pode se referir à defesa de interesses pessoais, defesa da Constituição, defesa da lei ou do interesse geral; pode conter, ainda, a solicitação de uma iniciativa legislativa.

Toda petição deve ser dirigida ao Presidente da Assembleia da República, responsável por encaminhá-la à comissão parlamentar competente, em função da matéria tratada. Neste sentido, a admissibilidade de uma petição é decidida, nos termos legais, pela comissão. Caso a petição seja admitida, o peticionário é informado e a comissão nomeia um deputado que será responsável por propor as diligências necessárias através da elaboração de um relatório. A partir da data da reunião em que a petição foi admitida, a comissão tem o prazo de 60 dias para concluir sua apreciação.

Durante o processo de apreciação, a comissão tem diversas possibilidades de intervenção: pode ouvir os peticionários, solicitar depoimentos de cidadãos, requerer informações de outros órgãos ou de entidades públicas ou privadas, além de solicitar que entidades competentes tomem posição sobre a matéria. Em se tratando de uma petição subscrita por mais de mil cidadãos, é obrigatória a audição dos peticionários e a publicação no

¹⁸⁷ PORTUGAL. Assembleia da República. Espaço Cidadão. Direito de Petição. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/DireitoPeticao.aspx>>. Acesso em: 08 dez. 2015.

¹⁸⁸ PORTUGAL. Assembleia da República. Espaço Cidadão. Petições. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/Peticoes.aspx>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

¹⁸⁹ PORTUGAL. Assembleia da República. Espaço Cidadão. Procedimentos a seguir para apresentação de uma petição. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/ProcedimentosApresentacaoPeticao.aspx>>. Acesso em: 03 jan. 2016.

Diário da Assembleia da República. Devem ser agendadas para apreciação em Plenário da Assembleia da República as petições subscritas por mais de 4 mil cidadãos ou que, independente do número de subscritores, tenham um relatório aprovado neste sentido.

Finalizado o processo, é elaborado um relatório final, enviado ao presidente da Assembleia da República, com a proposta das providências julgadas adequadas. É importante enfatizar a obrigatoriedade, por lei, da Assembleia da República, de manter um registro digital atualizado da recepção e tramitação das petições; A Assembleia é obrigada, também, a divulgar as providências tomadas em relação às referidas petições, bem como o texto integral de cada uma delas, em seu portal na Internet.

Tiago Tibúrcio (2015) ressalta, em pesquisa realizada sobre o direito de petição em Portugal, que a ampliação das oportunidades de participação política dos cidadãos tem se mostrado uma preocupação cada vez mais expressiva do Parlamento. No sentido de atender a esta demanda, de acordo com ele, um processo de aproximação entre a sociedade e a classe política tem se estabelecido, fundamentalmente, por três vias: pela condução da atividade parlamentar a um nível mais individual; pelo desenvolvimento de canais de comunicação diretamente dirigidos aos cidadãos e pelo incentivo ao envolvimento dos cidadãos no processo parlamentar. O direito de petição se enquadra nesta última via, sendo a associação da tecnologia digital, considerada fundamental para "revigorar a democracia representativa e potenciar as possibilidades de participação dos cidadãos" (TIBÚRCIO, 2015, p. 235).

No caso português de aplicação da participação individual via plataforma governamental analisado, portanto, não há um direcionamento para a necessidade de implantação de uma democracia direta e essencialmente participativa, no sentido de suplantar os fundamentos da representação. O que se verifica, assim como no caso da plataforma de participação governamental brasileira, é uma provável tentativa, pelo aparato governamental, de incremento de participação que possa conferir mais qualidade aos processos democráticos através de uma presença mais atuante dos cidadãos junto ao sistema político em exercício.

É possível detectar dois movimentos relativamente recentes e bastante significativos no que diz respeito à revitalização do direito de petição perante a Assembleia da República. No início da década de 1990, a procedimentalização desse exercício foi realizada através da aprovação da primeira lei relativa ao tema - Lei n.º 43/90, de 10 de agosto de 1990. Em 2005, foi introduzido o sistema de petições eletrônicas (FERNANDES, 2013). Este último movimento é bastante relevante para este estudo. Sendo o direito de petição considerado um dos mais antigos direitos previstos na Constituição da República Portuguesa (CRP), passou, na década de 1990, a ser regulado por lei quanto ao seu procedimento. Quinze anos depois,

começa a ser disponibilizado via plataforma governamental digital da Assembleia da República. Todos os parâmetros estabelecidos na CRP e na Lei a respeito do exercício do direito de petição são mantidos. O que ocorre é a institucionalização de um incremento: o cidadão, a partir de 2005, tem a seu alcance mais um mecanismo para participação política.

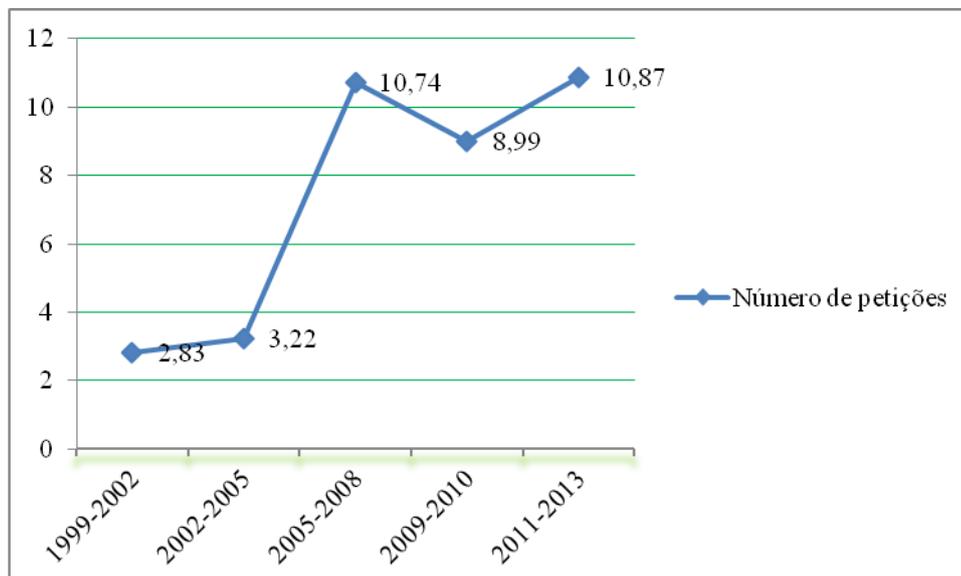
Maria Teresa Monteiro Fernandes analisou o contexto das petições on-line em Portugal, em pesquisa realizada no âmbito da dissertação *As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição - Um estudo comparado com Parlamentos europeus* (2013). O objetivo proposto foi o conhecimento da avaliação sobre as práticas da Assembleia da República, de cidadãos que apresentaram petições. Nesse sentido, foi aplicado um questionário a todos os cidadãos/entidades que apresentaram petições na 1.^a Sessão Legislativa da XII Legislatura (2011-2012) – num universo de 166 petições. No caso das petições on-line, 81% dos peticionários indicou que teve conhecimento do formulário pela Internet e 87% afirmou não ter tido dificuldades para preenchê-lo. A conclusão do trabalho apontou para a eficácia do exercício de petição on-line, segundo a avaliação da amostra analisada na pesquisa.

Tiago Tibúrcio (2010) também realizou uma análise sobre petições através de dados recolhidos entre a VI Legislatura e as duas primeiras sessões da X Legislatura (1991-2007). Em sua análise, foi possível detectar que a grande maioria das petições recebidas por e-mail nas duas primeiras sessões legislativas da X Legislatura tiveram origem em peticionários individuais. Ele conclui, portanto, que este perfil de cidadão foi o principal beneficiário da possibilidade de apresentação de petições pela Internet. Há, ainda, um outro dado importante destacado por Tibúrcio (2010): a valorização legal da Internet como via de aplicação do direito de petição é apontada com uma das causas para a evolução do número de petições apresentadas ao Parlamento desde a I Legislatura - 259 das 390 petições que deram entrada nas duas primeiras sessões da X Legislatura foram apresentadas via e-mail.

Para uma visualização da trajetória do exercício do direito de petição viabilizado de forma on-line no portal da Assembleia da República portuguesa, apresentaremos dados sobre o tema¹⁹⁰. O objetivo da compilação dos dados foi analisar a evolução da participação tendo este direito em perspectiva. No que diz respeito à adesão ao direito de petição, o indicador é o número de petições submetidas ao Parlamento.

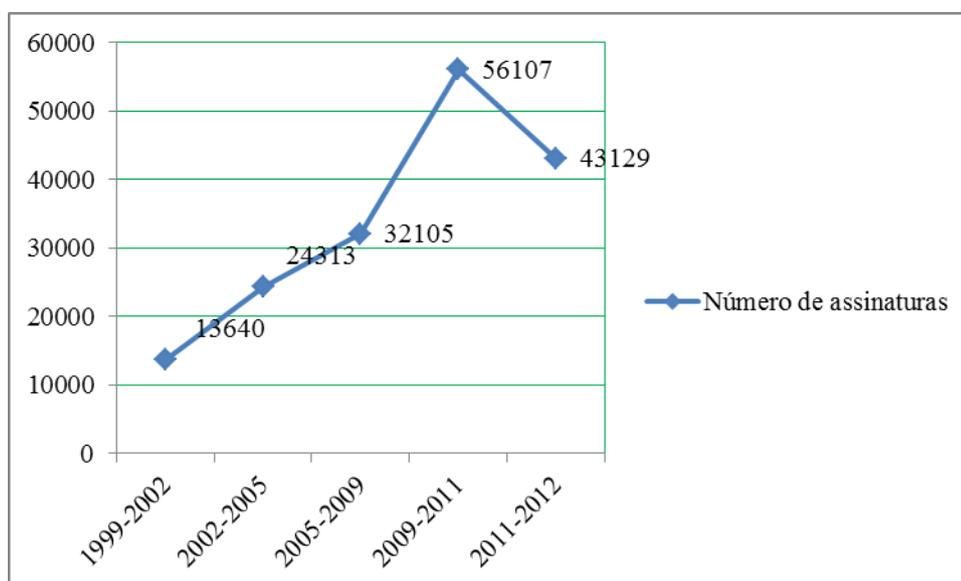
¹⁹⁰ Esses dados abrem um panorama de eficácia do exercício do direito de petição num universo de 1.135 petições e dos relatórios finais relativos a elas (da VIII Legislatura - iniciada em 1999, até ao final da 1.^a sessão da XII legislatura, em junho de 2012). Abordam, também, no período de 2013 a 2015, o número de petições por comissões temáticas, número de petições apresentadas que obtiveram respostas do Parlamento e número de petições singulares e petições coletivas.

Gráfico 1 - Número de petições submetidas à Assembleia da República, média por mês (por legislatura), 1999-2013



Fonte: TIBÚRCIO, 2015, p. 246 (adaptado)¹⁹¹.

Gráfico 2 - Número de assinaturas em petições, média por mês, 1999-2012



Fonte: TIBÚRCIO, 2015, p. 246 (adaptado)¹⁹².

Os Gráficos 1 e 2 mostram que o período que aponta o maior número de apresentação de petições é a XII Legislatura (2011-2013) e evidenciam um crescimento na adesão a essa forma de participação, desde 2005 – a média triplicou em relação aos períodos anteriores da

¹⁹¹ Até o final da 2ª sessão legislativa.

¹⁹² Até o final da 1ª sessão legislativa.

análise. O número de assinaturas recolhidas pelas petições, a partir de 2005, confirma essa ampliação da adesão dos cidadãos portugueses ao referido instrumento de participação.

Tibúrcio (2015) afirma que:

[...] o direito de petição mantém-se, ao longo destes anos, como um instrumento privilegiado de prossecução do interesse geral, sendo raras as petições de interesse particular. Isto não quer dizer que os textos das petições não tenham, muitas vezes, na base um interesse particular. [...] Todavia, os peticionários souberam converter esses interesses em pedidos que visam o interesse geral (TIBÚRCIO, 2015, p. 249).

Este enfoque de análise vai ao encontro da perspectiva de Mark Warren em *Que tipo de sociedade civil é melhor para a democracia?* (2004), quando o autor aborda o conceito de "efeito ao nível da esfera pública". Questões privadas ou individuais podem transformar-se em questões públicas e políticas e têm potencial de contribuição para a deliberação democrática. Estão em pauta, nesta perspectiva, a ampliação do envolvimento dos cidadãos e a inclusão deles na discussão política.

Entre as comissões que mais receberam petições, observando-se dados apresentados por sessão legislativa¹⁹³, no período compreendido entre 2013 e 2015 (Tabela 7), destaca-se a "Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação", com 261 petições. A participação política via petições esteve voltada, portanto, neste período, majoritariamente para questões relativas à cidadania e à comunicação – dois aspectos que podem ser representativos, em suas próprias áreas temáticas, de questões que se referem à participação num sistema democrático e às vias pelas quais essa participação pode se dar. São representativas, também, neste enfoque, do carácter de interesse geral das petições, mencionado por Tiago Tibúrcio (2015).

¹⁹³ XII Legislatura (2011-2015) - 3ª sessão legislativa – setembro de 2013 e 4ª sessão legislativa – setembro de 2014 / XIII Legislatura (2015-...) - 1ª sessão legislativa – outubro de 2015.

Tabela 7 – Número de petições por Comissões Temáticas da Assembleia da República, 2013-2015

Comissões	2013-2014	2014-2015	TOTAL DE PETIÇÕES (por comissão)
Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação	139	122	261
Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias	44	26	70
Comissão de Agricultura e Mar	27	27	54
Comissão de Assuntos Europeus	23	11	34
Comissão de Trabalho e Segurança Social	12	11	23
Comissão de Educação, Ciência e Cultura	7	15	22
Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública	6	13	19
Comissão de Saúde	10	7	17
Comissão de Economia e Obras Públicas	2	8	10
Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local	6	0	6
Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas	1	2	3
Comissão de Defesa Nacional	1	2	3

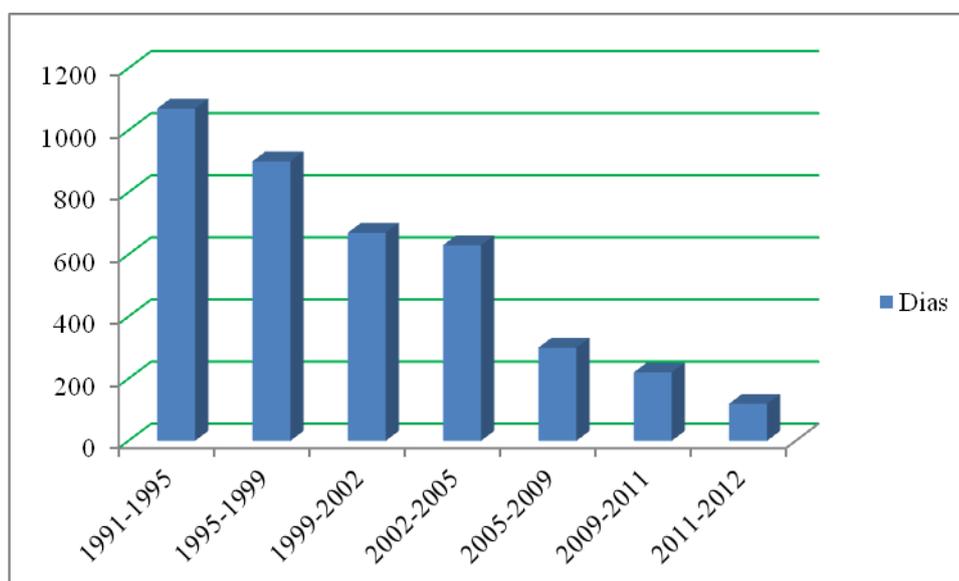
Fonte: Formatada pela autora da tese, de acordo com dados fornecidos pela assessoria da presidência da Assembleia da República portuguesa¹⁹⁴.

Considerando-se a crescente adesão ao direito de petição pelos cidadãos portugueses, um aspecto ganha papel de destaque no trâmite desse processo: a resposta dada pelo Parlamento. O retorno do Parlamento é uma questão relevante a este estudo, tendo em vista o objetivo geral proposto de traçar uma trajetória da participação individual até o estabelecimento, pelo governo brasileiro, em julho de 2015, de uma plataforma institucionalizada e detentora desse perfil participativo. O peticionamento on-line em Portugal, como parâmetro de abordagem de análise, estabelece-se como um mecanismo já instituído e em atuação há onze anos. A resposta, no caso das petições em Portugal, é um dos critérios de aproximação nas definições de estruturação do Dialoga Brasil – no que tange a uma participação que tenha repercussão via retorno do estamento governamental.

¹⁹⁴ Dados apresentados por sessão legislativa: XII Legislatura (2011-2015) - 3ª sessão legislativa – setembro de 2013 e 4ª sessão legislativa – setembro de 2014 / XIII Legislatura (2015-...) - 1ª sessão legislativa – outubro de 2015.

No período compreendido entre 1991 e 2005, o tempo de resposta às petições diminuiu de uma média de 1.058 para 615 dias (TIBÚRCIO, 2010). O Gráfico 3 mostra que, principalmente a partir de X Legislatura (2005-2009), há uma diminuição significativa do tempo médio de resposta do Parlamento às petições apresentadas; essa tendência se mantém nos anos seguintes e na XII Legislatura (2011-2012) é de 119 dias. Esse prazo, apesar de ainda ultrapassar o tempo definido por lei para a apreciação de uma petição pela Assembleia, que é de 60 dias, continua refletindo uma diminuição no tempo gasto para tal finalidade. De acordo com Tibúrcio (2015), essa melhora no tempo de resposta do Parlamento se deve, em larga escala, à implantação do mecanismo de petições on-line, em 2005 (X Legislatura).

Gráfico 3 - Média de dias demorados pelo Parlamento português para apreciar as petições, 1999-2012



Fonte: TIBÚRCIO, 2015, p. 253 (adaptado)¹⁹⁵.

O número de petições respondidas pelo Parlamento, no período de 2013 a 2015 (Tabela 8), também reflete a manutenção do esforço da Assembleia da República em dar um retorno efetivo aos peticionários. Em 2013, mais de 95% das petições apresentadas foram respondidas pelo Parlamento; em 2014, mais de 97%. O ano de 2015 configura-se, nesta tríade, como o que estabelece o menor percentual de respostas: pouco mais de 83%. Tendo em vista a realização das eleições para a Assembleia da República no mês de outubro de 2015, a possibilidade, considerada por este estudo, de que esse fator pudesse se conformar como uma variável na aceleração no ritmo de apreciação das petições, não foi confirmada.

¹⁹⁵ Até o final da 1ª sessão legislativa.

Tabela 8 – Número de petições apresentadas que obtiveram respostas do Parlamento, 2013-2015

Anos	Petições apresentadas	Concluídas
2013	91	87
2014	144	141
2015	93	78

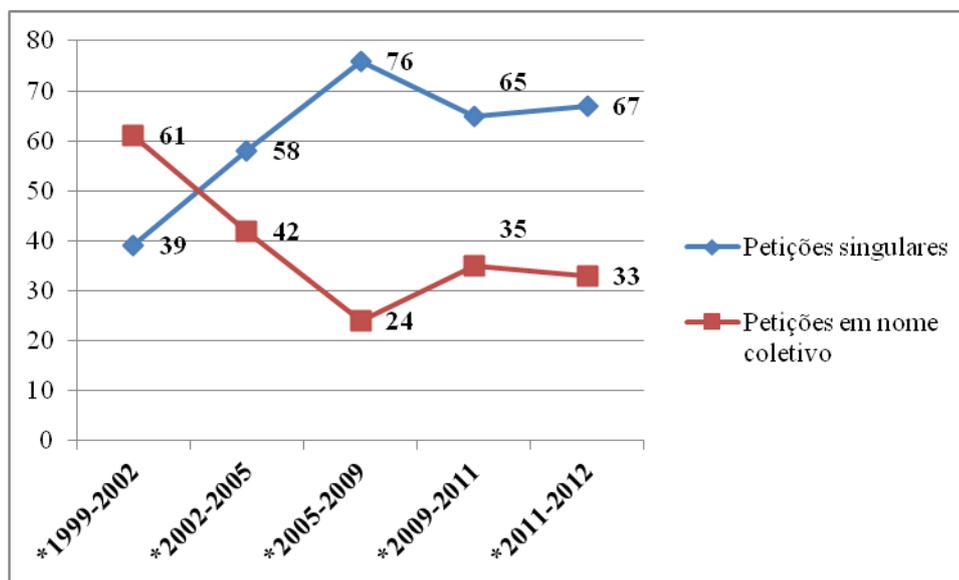
Fonte: Formatada pela autora da tese, de acordo com dados fornecidos pela assessoria da presidência da Assembleia da República portuguesa¹⁹⁶.

Merecem ressalva, aqui, os aspectos de transparência e publicidade trazidos pelo novo sistema digital que, abrindo o acesso a todas as petições apresentadas abriu, também, precedentes para que a sociedade pudesse exercer alguma pressão sobre o Parlamento, no sentido de obter retorno a respeito de suas demandas. Aliás, o caráter de publicidade é um dos elementos que merece destaque no contexto da implementação do sistema eletrônico de petições. A partir desse sistema ficou acessível, no site da Assembleia da República, a qualquer cidadão, o texto de todas as petições propostas, independente da forma como foram submetidas, das fases do procedimento ou da informação produzida ao longo do processo. De acordo com Tiago Tibúrcio (2015), a Internet se configura, no caso das petições on-line, como uma forma de aprofundamento da função do Parlamento para além do controle da legislação; além disso, através da publicidade dos trâmites de peticionamentos, possibilita o exercício da transparência governamental.

Sobre a participação individual, os dados que constam no gráfico que segue (Gráfico 4) expressam que os cidadãos têm ampliado sua participação, de forma consistente, em comparação com as entidades coletivas - empresas, entidades do terceiro setor, movimentos, comissões informais, entre outros. A partir de 1991, as petições individuais apresentam, na maior parte do período de compilação dos dados, a maioria das propostas ao Parlamento. Vale ressaltar que as petições apresentadas por entidades coletivas, designadas como "petições em nome coletivo" (PNC), mantiveram, apesar disso, grande expressividade.

¹⁹⁶ As petições respondidas pelo Parlamento encontram-se na tabela como "Concluídas".

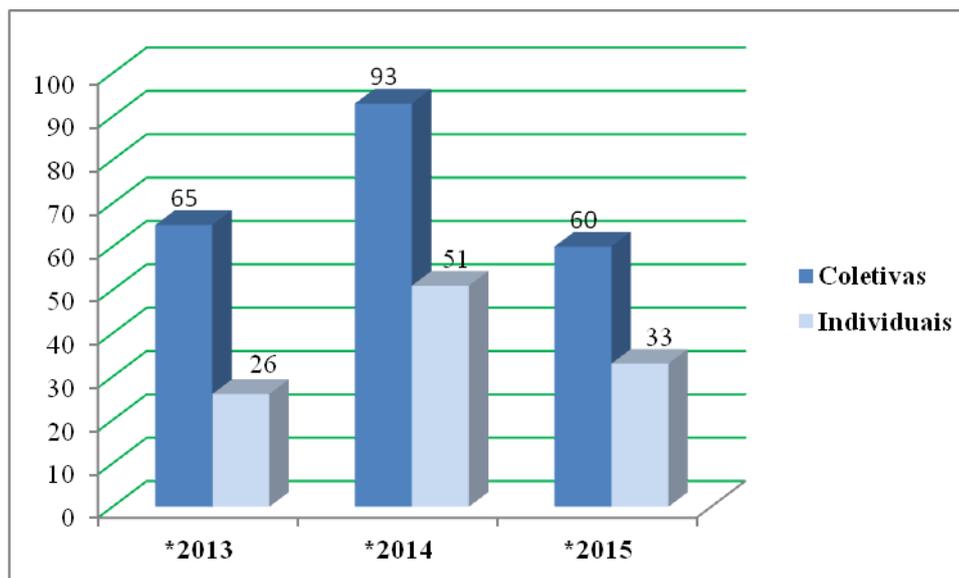
Gráfico 4 - Proporção de petições singulares e de petições em nome coletivo, 1999-2012



Fonte: TIBÚRCIO, 2015, p. 247 (adaptado)¹⁹⁷.

A análise destes dados apresenta uma configuração diferenciada da participação via direito de petição e estabelece um contraste com os dez primeiros anos da democracia em Portugal (até a IV Legislatura: 1985-1987). Neste período, as petições em nome coletivo representaram, na maior parte das vezes, a maioria das petições apresentadas ao Parlamento (LESTON-BANDEIRA; TIBÚRCIO, 2012). No período de 2013 a 2015, apresentado no próximo gráfico (Gráfico 5), o número de petições individuais é mantido em escala bem menor que o número de petições coletivas. Mas, neste mesmo período, um elemento merece destaque e pode ser verificado na Tabela 9: é representativo o número de petições encaminhadas por via digital. Com exceção de 2013, nos dois outros anos a que os dados apresentados se referem (2014 e 2015), as petições eletrônicas representam mais da metade das petições enviadas ao Parlamento.

¹⁹⁷ As petições individuais encontram-se apresentadas no gráfico como "Petições singulares".

Gráfico 5 - Número de petições singulares e petições coletivas, 2013-2015

Fonte: Formatado pela autora da tese, de acordo com dados fornecidos pela assessoria da presidência da Assembleia da República portuguesa.

Tabela 9 - Proporção de petições enviadas por via eletrônica, 2013-2015

Anos	Petições enviadas por via eletrônica	TOTAL ¹⁹⁸
2013	33	91
2014	80	144
2015	63	93

Fonte: Formatada pela autora da tese, de acordo com dados fornecidos pela assessoria da presidência da Assembleia da República portuguesa.

A respeito da participação individual via direito de petição, a percepção dos partidos políticos entrevistados apresenta um panorama que merece ser focado, com visões de nuances diferenciadas sobre o tema¹⁹⁹. O dirigente do Partido Comunista Português, José Neto (2016), afirmou que esse perfil de participação é importante, mas não substitui a ação coletiva – o enfoque é no impacto decisório da petição sobre a legislação e não apenas sobre a participação como exercício democrático.

¹⁹⁸ Petições enviadas por via eletrônica mais petições enviadas por qualquer outro meio, incluindo via postal e fax.

¹⁹⁹ As entrevistas constam nos Apêndices A a F deste trabalho.

Um cidadão pode usar o direito de petição para um caso individual e fazer com que o Parlamento se debruce sobre o seu caso e seja possível dar-lhe satisfação. Mas é inegável que uma petição subscrita por milhares de cidadãos tem uma força incomparavelmente maior e pode mesmo levar a alterações legislativas. O direito de petição contém uma dimensão coletiva que é decisiva e que a possibilidade de uso da internet para recolha de assinaturas permite potenciar. [...] A petição coletiva tem inegavelmente mais impacto. Desde logo, porque só as petições com mais de 4 mil assinaturas são objeto de debate obrigatório em plenário (NETO, 2016)²⁰⁰.

A perspectiva apresentada pelo presidente do Partido Social Democrata – Seção Porto, Luís Miguel Seabra de Freitas (2016), é de que a participação individual é mais difícil. Pode haver exceções, de acordo com ele, no tocante a, por exemplo, personalidades midiáticas que encabeçam um movimento e consigam uma grande repercussão em torno de uma petição individual. Ele ressalta, no entanto, que casos são exceções. Partindo, também, da perspectiva da eficácia da ação, destaca que "[...] na regra é que a partir de um conjunto de pessoas que vão fazer uma petição ela tem mais força" (FREITAS, 2016)²⁰¹.

O membro da Coordenadora Concelhia do Porto do Bloco de Esquerda, José Manuel Machado de Castro (2016), apresenta a visão do partido por outro ângulo – a partir de uma ótica que mantém seu foco na importância da participação política em si e do acesso aos mecanismos institucionais; não necessariamente, da eficácia da petição apresentada.

Achamos que é o meio, um dos meios mais importantes que o cidadão individualmente considerado faça chegar sua opinião ou o seu ponto de vista às matérias que tenham mais, segundo ele, influência no devir do país. Para as organizações e entidades coletivas não estando fechado esse mecanismo mas, na verdade, nós achamos que eles têm outros meios. [...] Porque ela dá, na verdade, ao cidadão individualmente considerado, digamos ... como o destinatário principal; e isto até tem reflexo ou até está refletido no texto legal porque o que o texto legal diz é que o exercício do direito de petição, digamos, inclui-se nos direitos de liberdades e garantias. [...] Agora, achamos que é importante criar mais, haver mais abertura para esta voz, perspectiva individual. [...] E por isso, sobre a petição achamos que é um caminho, a petição mesmo em termos individuais, é um caminho a percorrer de enorme importância para aprofundar a democracia e inaugurar uma nova forma, uma nova etapa na construção do futuro coletivo. (CASTRO, 2016)²⁰².

O perfil de envolvimento no contexto da participação individual via petições on-line em Portugal traz à tona a figura do peticionário. Trata-se de uma constatação relevante: o ator

²⁰⁰ NETO, José. Lisboa, Portugal. 22 fev. 2016. E-mail. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

²⁰¹ FREITAS, Luís Miguel Seabra. Lisboa, Portugal. 17 fev. 2016. Presencial – gravação de áudio. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

²⁰² CASTRO, José Manuel de. Lisboa, Portugal. 19 fev. 2016. Presencial – gravação de áudio. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

individual, nesse exercício político, é o autor da petição. Sua participação não se encontra limitada à adesão a uma proposta apresentada por um outro indivíduo ou por uma organização. É, constitucionalmente, portanto, um sujeito de participação política e detentor de direitos processuais. Além disso, a participação individual via exercício do direito de petição não precisa envolver nem traduzir, necessariamente, nenhuma forma de apoio político.

Os representantes dos partidos entrevistados apontaram inferências importantes a respeito da participação do indivíduo, no cenário democrático português, como peticionário. O dirigente do Partido Comunista Português, José Neto (2016), afirma já ter havido casos de petições dinamizadas por partidos políticos – "Mas, em regra, as petições surgem como iniciativas despartidarizadas, vindas de outros movimentos ou mesmo de iniciativas inorgânicas. O direito de petição permite abarcar as várias soluções" (NETO, 2016)²⁰³.

José Manuel Machado de Castro (2016), membro da Coordenadora Concelhia do Porto do Bloco de Esquerda, apontando o exercício individual da petição como referência de participação democrática em Portugal, aborda a necessidade de descentralizar, do âmbito do Parlamento, o debate político e a primazia das repercussões efetivas deste exercício participativo.

Portanto, sobre a questão do individual e coletivo nós damos muita importância a essa participação da própria pessoa, do cidadão, da cidadã em fazer chegar os seus próprios pontos de vista e que devem ser atendidos. Significa isto que dando muita atenção a essa forma de participação clara, digamos ... na definição das políticas não quer dizer que estejamos contentes ou satisfeitos ou, digo até ... inteiramente confortáveis com a utilização que tem vindo a ser dada a esse mecanismo porque achamos que não têm sido aproveitadas todas as suas potencialidades. Mesmo na comunicação on-line, que é relativamente recente, nós achamos que era preciso agilizar, simplificar esses mecanismos. E mais, e sendo certo que todo este direito de petição está muito orientado para o Parlamento como sede, como local do debate, da decisão política nós achamos que ele deveria, também, poder manifestar-se noutros graus e noutros modos do exercício do poder político (CASTRO, 2016)²⁰⁴.

O presidente do Partido Social Democrata – Seção Porto, Luís Miguel Seabra de Freitas (2016), faz uma defesa do envolvimento dos partidos políticos num enfoque voltado para a obtenção de sucesso no sentido da efetividade de aplicação da propositura da petição.

²⁰³ NETO, José. Lisboa, Portugal. 22 fev. 2016. E-mail. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

²⁰⁴ CASTRO, José Manuel de. Lisboa, Portugal. 19 fev. 2016. Presencial – gravação de áudio. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

[...] quando uma pessoa faz uma petição qual é o interesse que ela tem? É fazer com que essa petição seja aprovada no Parlamento. E o que é que manda o bom senso? É que quem faça reúna as condições necessárias para que essa petição seja aprovada no Parlamento. Pode-se utilizar os mecanismos que são os *lobbies*, o *lobby* que está legalizado ... através do *lobby* ou dos *lobistas* a quem pagam ou a quem conversam para fazer alguma coisa, podem fazer com que o que defendem seja aprovado no Parlamento. Não tem outra maneira. [...] Manda o mais elementar bom senso que uma pessoa possa querer que sua petição seja deliberada ou seja discutida no Parlamento, sem ter necessariamente que ter o cunho ou se assumir como a causa de um partido político, no entanto, mandam as regras desse mesmo bom senso que essa petição seja acompanhada de um trabalho junto dos partidos porque eles que vão aprovar na Assembleia, que faça *lobby* junto dos partidos para que a sua visão de determinado assunto seja aprovada pelo Parlamento ... Manda o mais elementar bom senso político para que a pessoa envolva os partidos, sejam eles de esquerda ou de direita, na defesa das suas causas. [...] Repare que levar uma petição em que nenhum partido se revê ou que não assume como uma causa defensável por cada um deles, nem a esquerda, nem a direita, essa petição pode ser que entre sem um rumo partidário, sem o aval de um partido político. Mas, à partida, se não tem ninguém a se rever nessa petição, a sua votação está condenada ao fracasso. Uma petição que surge, por mais participada que seja, se não tiver o envolvimento dos partidos, está condenada ao fracasso, está condenada à indiferença, digamos assim ... Disso não tenho a menor dúvida. [...] (FREITAS, 2016)²⁰⁵.

A representação institucional dos partidos é reconhecida. No entanto, Freitas (2016) enfoca o descontentamento da esfera civil no que tange ao estamento governamental político e a necessidade de abertura de canais de participação. O entrevistado é enfático ao afirmar que o descontentamento da sociedade se processa em relação aos atores políticos, ou seja, os representantes eleitos, e não em relação à política em si.

Não há democracia tal e qual nós, no mundo ocidental, a concebemos, sem os partidos. Mas, os partidos têm que ler os sinais e em todo o mundo as pessoas estão zangadas com os partidos ... Não estão zangadas com a política – estão zangadas com os políticos, com os partidos. Ou seja, com os atores políticos. As pessoas têm uma sede muito grande de participação. Todos os mecanismos que ajudem a melhoria do desempenho dos partidos são bem-vindos. E a petição, e os movimentos sociais que não são partidários são sempre bem-vindos. Mas, não há outro mecanismo porque a democracia é um sistema político com muitos defeitos, mas de todos os que até agora se conhecem é o menos mau. Todos os mecanismos como a petição são mecanismos que ajudam a melhorar e a dar qualidade ao fortalecimento da democracia porque aproxima os cidadãos dos decisores políticos. E é uma forma de pressionar para que o decisor político leia o que o povo quer, não é? (FREITAS, 2016)²⁰⁶.

²⁰⁵ FREITAS, Luís Miguel Seabra. Lisboa, Portugal. 17 fev. 2016. Presencial – gravação de áudio. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

²⁰⁶ FREITAS, Luís Miguel Seabra. Lisboa, Portugal. 17 fev. 2016. Presencial – gravação de áudio. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

No que tange ao direito de petição, ainda que possa ser exercido coletivamente, é sempre válido lembrar, o indivíduo não se encontra obrigatoriamente vinculado a nenhuma organização de caráter coletivo – pode atuar como cidadão individual em prol da causa que julgar mais pertinente. Aliás, a respeito da apresentação de demandas ao Parlamento, a possibilidade de participação individual é uma das particularidades do direito de petição, diferente do procedimento específico para outras formas de participação na democracia portuguesa, como a iniciativa legislativa e a iniciativa de referendo dos cidadãos. Sobre as particularidades do direito de petição, o dirigente do Partido Comunista Português, José Neto (2016), argumenta, em entrevista:

As iniciativas de lei e de referendo são incomparavelmente mais exigentes e, por isso, têm um impacto muito reduzido. Uma petição é obrigatoriamente debatida se tiver 4 mil assinaturas. A iniciativa legislativa de cidadãos carece de 25 mil. A iniciativa de referendo, de 75 mil. E nenhum destes mecanismos garante a respetiva aprovação. Os termos em que estão previstos a iniciativa legislativa e a iniciativa de referendo são muito desmotivadores (NETO, 2016)²⁰⁷.

Trata-se, portanto, de uma participação direta, sem a necessidade de intermediários, sejam eles institucionalizados ou não. Essa particularidade, inclusive, foi determinante na escolha desse objeto para análise em parâmetro com a plataforma governamental instituída pelo governo brasileiro. Além disso, a participação individual via Dialoga Brasil também coloca em foco o autor de uma proposta. O usuário da plataforma pode votar nas propostas apresentadas, apoiando-as ou não - e é incentivado a fazê-lo. No entanto, importa a constatação de que ele tem a oportunidade de apresentar sua demanda e receber um retorno do governo federal.

Enquanto o Participa.br promove um amplo debate a partir da proposta de comunidades temáticas, o Dialoga Brasil surge com um compromisso governamental específico de retorno, inclusive com prazos estabelecidos para tal fim. A proposta apresentada no Dialoga Brasil, portanto, assim como via petição, no portal da Assembleia da República portuguesa, não envolve, necessariamente, apoio político (apesar de estar limitada à sugestão de melhorias ou aprofundamentos no tocante a políticas públicas em andamento e disponibilizadas na plataforma de acordo com a escolha do governo federal); tem a caracterização do exercício individual e estabelece-se como uma forma de participação direta na relação cidadão-governo federal.

²⁰⁷ NETO, José. Lisboa, Portugal. 22 fev. 2016. E-mail. Entrevista concedida a Ludmila Maria Noronha Souza.

É necessário explicitar, também, que não foi foco de pesquisa desta tese o estabelecimento do perfil dos peticionários – os indivíduos que exercem sua ação nesta forma de participação política. Assim como não foi objetivado o estabelecimento do perfil dos usuários proponentes do Dialoga Brasil. Mas acreditamos que este é um ponto muito relevante para estudos voltados para esta temática. A Assembleia da República informou não deter informações no tocante a essa questão; ou seja, o perfil dos usuários do direito de petição em Portugal, seja ele exercido on-line ou por outras vias, não constitui uma informação solicitada ou analisada pelo Parlamento. Acreditamos que este estudo, em pesquisa futura, poderia ser um acréscimo importante à percepção de como se estabelece o interesse pela participação política no incremento da representação democrática portuguesa.

É preciso avançar no reconhecimento de novas formas de participação; é preciso, também, em nosso entender, aperfeiçoar as formas já existentes e investir no incremento de seu poder deliberativo, bem como na aplicabilidade de suas resoluções. A plataforma Dialoga Brasil e o sistema de peticionamento on-line perante a Assembleia da República portuguesa, a partir da qual ela foi colocada em perspectiva nesta tese, representam canais abertos por gestões democráticas no sentido de aproximar o cidadão do âmbito político. O alcance das instâncias decisórias, no entanto, depende de um alargamento do espaço para o debate público e de uma efetividade de resultantes no quadro estrutural dos mecanismos dessa participação, que encontra na via digital, um novo âmbito de manifestação e inferência.

6 CONCLUSÃO

O destaque conferido à figura do indivíduo, no tocante à participação política, tem se refletido, nos últimos anos, no Brasil, em iniciativas de incentivo a esse perfil participativo, advindas de organizações da esfera civil e, também, do governo federal. A configuração da Internet desponta, neste cenário, como meio possibilitador do estabelecimento de novas vias de acesso através das quais esta participação encontra espaço para se realizar em regimes democráticos. Esta tese objetivou traçar um desenho do percurso da participação política individual on-line, configurada nos últimos sete anos, partindo da abordagem de iniciativas da sociedade, até alcançar a institucionalização em plataformas do governo federal.

A verificação da pesquisa se voltou, portanto, para o estabelecimento do contexto em que o indivíduo ganha destaque e configura um novo perfil de público, sob a ótica do aparato governamental. Realizamos uma análise da estrutura funcional de mecanismos digitais de participação disponibilizados aos cidadãos, enquanto atores sociais. Na democracia brasileira, analisamos a plataforma Dialoga Brasil, lançada pelo governo federal em julho de 2015, como ponto no qual a participação individual se institucionaliza na trajetória sociotemporal estabelecida, com o compromisso do retorno do Estado no tocante às propostas apresentadas. Visando amplificar a perspectiva de análise desse objeto, abordamos, também, o sistema de petições on-line perante a Assembleia da República portuguesa.

Canais digitais de participação política implicam em benefícios para os regimes democráticos; entre eles, destacamos: um acréscimo de legitimidade às instâncias decisórias; uma ampliação do fluxo de circulação de informações pela via coletiva, inclusive no tocante a questões legislativas; e um enfoque no caráter de transparência da administração pública (YANG, 2003). A Internet tem um papel fundamental nesta proposta de pesquisa. É através de sua confluência em rede que se constituem as iniciativas da esfera civil enfocadas nesta tese, no design do percurso traçado. Ela é, também, foco de um decreto instituído pela Presidência da República brasileira regulamentando a participação social como método de governo e que traz, em seu âmbito, a oficialização de um portal federal como ambiente virtual de participação.

Foi verificado, através desta pesquisa, um incremento da participação política via mecanismos digitais de comunicação. Estabelecendo uma linha de continuidade no contexto temporal dos últimos sete anos, abordamos a atuação de entidades e organizações da sociedade, no tocante a iniciativas de incentivo à participação individual. Como

exemplificações desta atuação, enfocamos duas modalidades diferentes de ativismo on-line não integrado ao aparato governamental, no âmbito temporal inferido: o site *Votenaweb*, lançado em 2009 e do componente on-line da campanha pela Lei da Ficha Limpa, liderado pela Avaaz, em 2010.

O *Votenaweb* surgiu como uma iniciativa da sociedade com foco na democratização do acesso à informação política. Os usuários não são convidados a nenhum tipo de ação ou mobilização – o objetivo do site é a disponibilização de informações acerca dos projetos de lei em andamento na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. As informações são dispostas de forma clara, sem a exigência de conhecimento especializado para que sejam compreendidas; além de votar apoiando ou não os projetos, é possível postar comentários.

Esse perfil de participação não tem nenhuma garantia de interface com o sistema político, nem propõe gerar repercussões nas instâncias decisórias de políticas públicas; mas, abre a perspectiva de uma discussão em torno de questões que podem ter impacto na vida prática do país. Ao mesmo tempo em que estabelece um contato dos cidadãos com o universo legislativo do país, o *Votenaweb* estabelece a possibilidade de argumentação e contra-argumentação no estabelecimento de discussões sobre a temática da política através do espaço para os comentários em cada projeto.

A caracterização do *slacktivism* ou ativismo de sofá (SEBASTIÃO; ELIAS, 2012), uma crítica muito comum direcionada a esse perfil de participação, no qual não se estabelecem objetivos claros de atuação que ultrapassem o meio on-line e repercutam nas instâncias decisórias, encontra ressonâncias no *Votenaweb*. No entanto, é válido ressaltar que as regras de participação são claras e as informações disponíveis no site não apresentam a promessa de um ativismo que se pretenda atuante fora daquele parâmetro. Além disso, o site representa, em nossa percepção, uma das modalidades possíveis de abertura de um debate em torno de aspectos legislativos aos quais os usuários poderiam encontrar dificuldade de acesso ou compreensão por outras vias.

Neste sentido, motiva a configuração possível de uma esfera pública virtual. Na esfera conceitual de Habermas (1997), os espaços democráticos de formação da opinião e da vontade se integram com a administração pública e as instituições do aparato estatal na constituição do sistema político. É o poder comunicativo composto por núcleos organizados da sociedade civil que confere legitimidade às decisões desse sistema. A esfera pública se estabelece como mediadora entre as demandas advindas da esfera civil e as instâncias decisórias do Estado – que detém a competência institucional. Considerando a ótica de

Habermas (1997) a respeito do conceito, Leonardo Avritzer (2000) aponta a esfera pública como um

[...] espaço de interação cara a cara distinto do Estado. Neste espaço, os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pelas autoridades políticas, discutem o conteúdo moral das diferentes relações existentes no nível da sociedade e apresentam demandas ao Estado (AVRITZER, 2000, p 78).

Não há, no *Votenaweb*, a premissa da apresentação de demandas ao Estado; e este é um apontamento que fazemos no sentido das possibilidades de ampliação da atuação do site no cenário político brasileiro. Mas há o estabelecimento de uma rede de comunicação que se fundamenta num espaço virtual de acessibilidade e confluência coletiva de interesses. Constitui, em nosso entender, uma forma válida de introdução do elemento discursivo no cerne dos parâmetros participativos.

Ainda no contexto de iniciativas advindas da esfera civil, abordamos o componente on-line da campanha pela Lei da Ficha Limpa – estabelecido, nesta pesquisa, como uma exemplificação referencial do ativismo on-line que extrapola a caracterização do *slacktivism* (SEBASTIÃO; ELIAS, 2012) e alcança repercussão de apresentação de demandas ao Estado. Sob a coordenação da Avaaz, ONG de ambiência internacional, esse perfil participativo propôs, em 2010, a ferramenta majoritária de atuação da organização, a assinatura de uma petição on-line, para fornecer um incremento a uma campanha pela aprovação do Projeto de Iniciativa Popular Ficha Limpa (PLP 518/2009).

No entanto, a iniciativa extrapola o ato da assinatura da petição e envolve questões relacionadas a um ganho de visibilidade a respeito da temática em questão, determinando novos rumos para a agenda da opinião pública, na ocasião. A petição virtual, tão comumente integrada à caracterização do *slacktivism* (SEBASTIÃO; ELIAS, 2012), atribuiu força de coletividade à ação. Os assinantes tornaram-se, na ocasião, consumidores de informação política no que diz respeito ao tema – informação disponibilizada em linguagem clara e simplificada, nos moldes do que representa a atuação do site *Votenaweb*, numa parceria entre o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (organização responsável pela proposta do projeto de iniciativa popular e pela coleta das assinaturas físicas) e a Avaaz.

As redes virtuais possibilitaram interligações relevantes para que a iniciativa tivesse seu alcance amplificado e ganhasse a atenção dos grandes veículos de comunicação. Neste sentido, provocou o estabelecimento de uma discussão pública sobre a temática da política e apresentou, ao Congresso Nacional, uma demanda originada nas instâncias organizadas da

sociedade civil. Um quadro sistêmico que, em nossa visão, encontra suas nuances na conceituação da esfera pública habermasiana (HABERMAS, 1997). Como resultado, no dia 04 de junho de 2010, após quatro meses de mobilização digital, foi sancionada, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Lei Complementar nº. 135/2010, que previa a Lei da Ficha Limpa. O componente on-line não foi o único responsável pelo sucesso da campanha, mas promoveu um quadro de divulgação que provocou uma força de intervenção numa decisão legislativa, transformando a demanda social em realidade política.

Os dois exemplos abordados no tocante a iniciativas da sociedade, no Capítulo 4, dizem respeito, portanto, a movimentos que apresentam elementos que podem ser enquadrados na linha de caracterização do *slacktivism*, mas que têm confluências diferenciadas. Partimos de um exemplo da abertura de espaço para a informação e a discussão política em um mecanismo digital, em 2009, para um exemplo que envolve a campanha digital pela aprovação de um projeto de iniciativa popular configurado, inicialmente, pela assinatura de uma petição on-line. No último caso, a ação repercute no resultado da aprovação do projeto através de sanção do Poder Executivo.

Na trajetória de análise contextual que estabelecemos, o espaço público caracterizado pela via digital é um ambiente de configuração do indivíduo como ator de participação política, reconhecido pelas entidades da esfera civil e vinculado à perspectiva em rede. Essa trajetória envolve um direcionamento para a institucionalização e para a ótica governamental. Neste sentido e seguindo a linha temporal proposta, estabelecemos um quadro de análise do enfoque governamental na institucionalização da participação individual que se estabelece a partir da integração do Brasil na Parceria para Governo Aberto, em 2011.

Um dos compromissos estabelecidos na referida Parceria resulta no Decreto nº 8.243, que regulamenta, em 2014, a Política Nacional de Participação Social (PNPS). Os mecanismos de participação on-line são reconhecidos, portanto, institucionalmente, no quadro da gestão pública federal da democracia representativa brasileira, como incrementos qualitativos do exercício da cidadania. A Internet é estabelecida como ponto relevante dessa perspectiva de participação e possibilita canais voltados para o indivíduo como ator social e político.

Verificamos uma ampliação da oferta de mecanismos on-line de participação, ao longo do período estabelecido para esta abordagem e dentro do âmbito da gestão da presidenta Dilma Rousseff (2011 a 2016). Nossa constatação é do reconhecimento da importância do papel do indivíduo no cenário sociopolítico e da relevância do estabelecimento de uma

aproximação Estado-sociedade pelas vias digitais – aproximação efetivada por iniciativas do governo federal, através da Secretaria-Geral da Presidência da República.

O ponto essencial da análise desta tese é a plataforma Dialoga Brasil, lançada em julho de 2015 - partimos do pressuposto da institucionalização da participação individual e on-line, com a prerrogativa do compromisso de respostas do governo federal. Em paralelo, analisamos um outro objeto, inserido em outro regime democrático - o sistema de petições on-line perante a Assembleia da República portuguesa. O Dialoga Brasil tem implementação muito recente e seu percurso de atuação foi permeado por uma crise política que culminou com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, aprovado pelo Senado Federal, em agosto de 2016. Neste sentido, a possibilidade de colocar a plataforma brasileira em perspectiva com um outro mecanismo democrático, já consolidado e estruturado como forma de participação cidadã, representou um aspecto importante de amplificação da análise²⁰⁸.

A respeito do estudo realizado acerca dos dois objetos, uma das características determinantes na escolha dos mesmos, a premissa do retorno governamental, apresenta diferenciações de formato. O Dialoga Brasil conforma, em sua própria finalidade, este compromisso. Ou seja, a plataforma foi lançada com a função de responder as demandas mais votadas referentes aos programas apresentados em cada área temática. Esta finalidade não se encontra, no entanto, amparada por nenhuma legislação. No caso das petições on-line de Portugal, a resposta configura um direito garantido por lei – ou seja, não apenas o exercício da petição, mas também o retorno do aparato político a respeito da demanda apresentada pela mesma é garantido legislativamente.

No tocante às respostas governamentais, no caso do Brasil, observamos um lapso temporal extenso na divulgação das mesmas. Foram postadas respostas, acompanhadas de compromissos relativos às mesmas, a 81 propostas (as três mais votadas em cada um dos 27 programas, distribuídos em 5 temas), em julho de 2016 - oito meses depois do prazo a partir

²⁰⁸ O acesso à equipe responsável pelo Dialoga Brasil, para a coleta de dados e para a solicitação da entrevista, foi muito difícil, tendo um retorno sido obtido apenas na reta final do trabalho de pesquisa e, ainda assim, limitado a possibilidades contingenciais. O mesmo pode ser dito em relação aos seis partidos políticos procurados por nós para a realização de entrevistas, visando alargar a ótica perceptiva do aparato político no tocante ao Dialoga Brasil e à participação individual no país. Nenhum dos seis diretórios nacionais procurados se dispôs a nos receber para a realização da entrevista, nem a realizá-la por nenhuma outra via. Nos diretórios regionais dos partidos, aos quais recorremos em seguida, o retorno obtido foi o mesmo. No caso das petições on-line de Portugal, em relação à Assembleia da República (AR), órgão para o qual o referido sistema de participação, em análise, se dirige, não encontramos dificuldade de acesso. Fomos recebidos, presencialmente, pelo assessor do presidente da AR, que nos disponibilizou os dados de que dispunha relativos ao objeto, bem como se comprometeu a responder uma entrevista semi-estruturada. Em relação aos seis partidos políticos com os quais entramos em contato em Portugal, realizamos uma entrevista, via e-mail, com um representante nacional de um partido e duas entrevistas presenciais com representantes regionais de outros dois.

do qual o governo informou que as propostas seriam analisadas e os retornos apresentados. Em relação às petições, verificamos, com base nos dados coletados, que o tempo de resposta do Parlamento tem diminuído. Entre 1991 e 2005, caiu de 1058, para 615 dias. Em 2012, o prazo para a resposta era de 119 dias. Apesar da diminuição significativa do tempo de resposta, é válido considerar que, neste último dado disponibilizado, ele ainda se encontra superior ao que é regulamentado por lei (60 dias).

A efetividade da participação é abordada por Simone Chambers (2004) - ela ressalta como imprescindível que, além de disponibilizar canais de participação, o Estado valorize as contribuições da sociedade através destes canais. Esta valorização seria justificada através de decisões políticas pautadas nas reivindicações dos cidadãos. Ou seja, as contribuições da esfera civil precisam incidir em resultados concretos para que não sejam esvaziadas. No que tange à efetividade, é preciso que haja clareza nas possibilidades e limites da participação através dos mecanismos governamentais e do tipo de influência que o cidadão poderá exercer nas instâncias decisórias e através de sua participação (CREIGHTON, 2005).

Concluimos que há, no posicionamento governamental dos dois objetos, uma definição clara de critérios. No Dialoga Brasil, os usuários foram informados, desde o lançamento da plataforma, sobre as particularidades e nuances da participação exercida por esta via. E as respostas prometidas foram apresentadas. Houve falhas que merecem ser destacadas: dos 14 temas e 80 programas anunciados na ocasião do lançamento, apenas 5 temas e 27 programas foram efetivamente disponibilizados. No entanto, considerando o âmbito da apresentação de propostas e da votação, a participação da sociedade recebeu o retorno acordado. O prazo de oito meses para a publicação das respostas do governo federal não pode ser caracterizado como quebra de um compromisso porque a informação disposta era de que, a partir de novembro, o governo se posicionaria – ou seja, não foi estipulada uma data fixa que tenha sido ultrapassada.

As petições on-line contam com legislação específica no tocante ao direito de retorno do peticionário, portanto, as regras também são claras no que tange à disponibilização de informação pela instância política aos peticionários. Vale destacar, entre as regras desse exercício de participação, a fixação de um prazo para pronúncia das entidades e de uma sanção prevista para o não cumprimento do mesmo.

As potencialidades e os limites, nos dois objetos analisados, foram explicitados com clareza, em função do perfil de participação que estabeleciam. O Dialoga Brasil conferiu ao cidadão a possibilidade de apresentação de uma proposta, no sentido da sugestão de melhorias em políticas públicas em andamento no país. As petições conferem ao peticionário, por lei, o

direito a um procedimento. Nenhum dos objetos garante, em sua conformação, impactos práticos da participação nas instâncias decisórias; ambos abrem a perspectiva para formas de intervenção na decisão política, mas não a garantem. Concluímos, nesse sentido, que há um direcionamento no sentido de critérios de efetividade por parte dos dois governos.

Seguindo esse enquadramento, a participação se delineia de forma semelhante nos dois mecanismos. Nos referimos à participação do cidadão como proponente, no ato de apresentação de propostas no Dialoga Brasil, ou como peticionário, ou seja, autor de uma petição, no caso português analisado. Ambos têm um âmbito de atuação específico – apresentam uma demanda ao poder público através de um canal institucionalizado e dispõem, respectivamente, em cada caso, de um compromisso e de um direito de resposta.

No que tange à interação entre os usuários, no caso do Dialoga Brasil, ela se processa através da votação nas propostas. A regra da participação na plataforma incide no fato de que apenas as três propostas mais votadas de cada programa recebam a resposta do governo. Ou seja, o proponente conta com o compromisso do retorno governamental, mas, para ter acesso a ele, precisa contar com a votação dos demais usuários. No caso das petições on-line da Assembleia da República, não verificamos funções de interação. As petições são direcionadas ao presidente da Assembleia e o mesmo é responsável por encaminhá-las às comissões competentes no que diz respeito à temática; compete a elas o trâmite dos procedimentos até a prerrogativa da resposta²⁰⁹.

Um outro aspecto de abordagem é a abrangência de temas que podem ser enfocados através dos mecanismos de participação estudados. Na plataforma Dialoga Brasil, há restrições: só é possível apresentar propostas acerca de políticas públicas em andamento e previamente selecionadas pelo governo federal para serem dispostas na plataforma. Não há, portanto, a possibilidade de escolha da temática sobre a qual o cidadão/usuário vai propor melhorias ou adequações, nem a possibilidade de apresentação de novas temáticas de políticas públicas. A participação encontra-se direcionada pelo aparato governamental e restrita a este direcionamento. O contrário acontece com o sistema de peticionamento on-line da Assembleia da República. O peticionário tem a liberdade de escolher a temática sobre a qual apresentará a petição, podendo a mesma ser, inclusive, de teor particular. Destacamos que, ainda assim, a predominância das petições tem sido para defesa do interesse público.

Consideramos que as iniciativas do aparato político contempladas nos dois objetos de análise representam contribuições com potencialidade para um aprofundamento da

²⁰⁹ A exceção é para petições com mais de 4 mil assinaturas, que detém a prerrogativa da discussão no Parlamento.

democracia. Das práticas adotadas destacam-se a facilidade e a acessibilidade para efeitos de apresentação de propostas no Dialoga Brasil e, também, de petições perante a Assembleia da República portuguesa. A utilização da Internet mostrou-se um elemento significativo na ampliação da oferta de mecanismos de participação no Brasil, na trajetória sociotemporal apresentada por esta tese, encontrando repercussão em iniciativas de aproximação entre Estado e sociedade ao longo da gestão da presidenta Dilma Rousseff e sendo institucionalizada, inclusive, num decreto instituído pela Presidência da República, em 2014. Considerando a necessidade de acesso a um computador e o domínio básico do trânsito em ambientes digitais, o Dialoga Brasil apresentou mais uma via de participação política à sociedade brasileira. A atuação da Assembleia da República portuguesa, no âmbito de análise desta tese, também aponta para a importância da Internet como meio de participação da sociedade no que diz respeito à ambiência política. A análise dos dados relativos às petições em Portugal direcionou para um incremento do exercício desse direito a partir da implementação do sistema digital, em 2005.

Há, no caso do Dialoga Brasil, o potencial de amplificação do perfil participativo dos indivíduos para outras instâncias através, por exemplo, da interação que pode ser estabelecida via redes sociais associadas à plataforma. Esta interação não foi tema de análise desta tese, mas constitui-se, a nosso ver, como uma possibilidade de incursão num debate coletivo que possa deter aspectos deliberativos. Acreditamos que o estabelecimento de espaços para comentários na plataforma, tanto no que diz respeito às propostas apresentadas por usuários, quanto no que diz respeito às respostas do governo federal, poderia enriquecer esse mecanismo de participação, abrindo a perspectiva do estabelecimento de discussões públicas em torno de questões de interesse coletivo.

Verificou-se, através desta tese, uma ampliação da oferta de mecanismos de participação individual on-line no Brasil, no contexto temporal analisado. No entanto, no que tange à institucionalização participativa via plataforma Dialoga Brasil, conclui-se que a maior limitação atual diz respeito à continuidade. A mudança de governo num decurso tão curto de atuação do mecanismo pode implicar em conseqüências limitadoras para o aspecto da efetividade da participação. O compromisso estabelecido pelo Estado, se quebrado, pode ocasionar uma diminuição do envolvimento da sociedade e da confiança depositada no perfil participativo em foco. Esta hipótese, no entanto, está em decurso e só poderá ser verificada em estudos futuros. Neste sentido, ficou claro, a partir da perspectiva de análise do sistema de petições on-line da Assembleia da República de Portugal, que o governo brasileiro ainda tem um longo caminho a ser percorrido no que diz respeito à eficácia da aplicabilidade e da

consolidação de mecanismos on-line de participação que disponham da prerrogativa da resposta do aparato político como um critério de efetividade.

A coordenação das iniciativas de interação com os cidadãos, de forma que fossem integrados os diversos níveis e departamentos do governo de forma eficaz, poderia garantir uma maior facilidade no acesso a informações e diminuir o tempo de publicação das respostas na plataforma Dialoga Brasil. Além disso, uma avaliação do desempenho do mecanismo poderia contribuir para seu aperfeiçoamento, através, inclusive, da constituição de uma base de dados concernente ao mesmo. A escolha das petições on-line perante a Assembleia da República de Portugal como parâmetro de análise vai ao encontro de seu caráter como mecanismo de participação já consolidado há onze anos num regime democrático. A Assembleia dispõe de um banco de dados referente a diversos âmbitos de análise do exercício desse direito, o que é um aspecto facilitador para o acesso do público interessado, inclusive, no sentido do compartilhamento de informações entre Estado e cidadãos. A promoção de um ciclo de incremento qualitativo no tocante ao nível de envolvimento na interação entre o governo federal e a sociedade e à efetividade da participação estabelecida através do Dialoga Brasil também poderia representar uma forma de alavancar os índices de participação cidadã.

A Internet, como meio, não detém a primazia da constituição de uma cultura política; encontra-se permeada pelas lógicas e desigualdades impetradas pelo sistema no qual encontra-se integrada e conta, portanto, com a possibilidade de, simplesmente, repercutir ou, até mesmo, perpetuar uma situação vigente. Nossas conclusões apontam para as possibilidades abertas pela relação estabelecida entre a Internet e a política; possibilidades que tornam a participação da esfera civil, no tocante ao âmbito político, mais acessível, mas não a garantem.

Ainda que a ampliação dos meios de acesso à participação institucionalizada não seja capaz de conformar, por si só, uma situação ideal de interação Estado-sociedade, e estamos cientes de que não o é, estabelece novas oportunidades que merecem, em nossa ótica, ser consideradas na democracia contemporânea. A participação individual encontra lugar, neste cenário, não numa instância de primazia, mas em paralelo com as formas coletivas de organização e mobilização que sejam capazes de reavivar a discussão sobre temas de interesse da sociedade civil, na conformação de uma esfera pública que tenha potencialidade para extrapolar as limitações espaciais pelo viés da conformação em rede da Internet.

Para viabilizar essa perspectiva, portanto, nosso entendimento envolve a integração de mecanismos participativos digitais no que tange a contextos de democracia representativa. Considerando as instâncias de participação e as possibilidades que as mesmas estabelecem,

acreditamos que a atuação do indivíduo, como ator social, tenha potencial para provocar alterações no direcionamento dos fluxos de comunicação, gerar intervenções nas instâncias decisórias políticas e, conseqüentemente, conferir um caráter de legitimidade às demandas que emergem da esfera civil. A adoção de mecanismos digitais de participação precisa, em nosso entender, estar configurada num projeto amplo e abrangente de envolvimento dos cidadãos nas instâncias políticas democráticas.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Terry; KANUKA, Heather. **e-Research - Methods, Strategies and Issues**. New Jersey: Pearson Education, 2003.

ANDRADE, Rafael Moura. **A democracia em que vivemos**: o efeito de participação criado pela ONG Avaaz. In: INTERCOM – SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES DA COMUNICAÇÃO, 2012, Fortaleza. Disponível em: <<http://www.portcom.intercom.org.br/navegacaoDetalhe.php?id=48346>>. Acesso: 02 mai. 2013.

ARATO, Andrew; COHEN, Jean. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVAAZ. São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://avaaz.org/po/>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

_____. **O poder popular em movimento**. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://avaaz.org/po/highlights.php>. Acesso em: 26 out. 2015.

_____. **Quais são os próximos passos da Avaaz em 2014? Definindo a agenda**. São Paulo, 2014. Acesso em 25 mai. 2014.

AVRITZER, Leonardo. Diálogo y Reflexividad: Acerca de la relación entre esfera pública y medios de comunicación. **Revista Metapolítica**, Ciudad de México, vol. 3, n. 9, p. 79-94, 1999.

_____. Teoria Democrática e Deliberação Pública. **Lua Nova** [on-line], São Paulo, n. 50, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2012.

_____. Teoría democrática, esfera pública y deliberación. **Metapolítica**, México, v. 4, n. 14, p. 76-78, abr./jun., 2000.

_____; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, 2004.

BACHRACH, Peter. **Crítica de la teoría elitista de la democracia**. Buenos Aires: Amorrortu, 1973.

BARABÁSI, Albért-Laszló. **Linked**: How everything is connected to everything else and what it means for business, science, and everyday life. New York: Ed. Plume, 2003.

BARBER, Benjamin R. **Strong democracy**: participatory politics for a new age. Berkeley: Univ. California Press, 1984.

BARNES, Samuel H.; KAASE, Max. (Eds.). **Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies**. Beverley Hills and London: Sage Publications, 1979.

BEETHAM, David et al. **Democracy Under Blair - A Democratic Audit of the United Kingdom**. London: Politico's, 2002.

BENKLER, Yochai. **The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom**. New Haven: Yale University Press, 2006.

BESSETTE, Joseph M. Deliberative democracy: the majority principle in republican government. In: GOLDWIN, Robert A.; SCHAMBRA, William A. **How democratic is the constitution**. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980. p. 102-116.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Qual socialismo?** Discussão de uma alternativa. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

BOHMAN, James. La democracia deliberativa y sus críticos. **Metapolítica**, México, v. 4, n. 14, p. 48-57, abr./jun., 2000.

_____. **Public deliberation: pluralism, complexity and democracy**. Cambridge: MIT Press, 1996.

BRANDÃO, Assis. Sobre a democracia participativa: Poulantzas, Macpherson e Carole Pateman. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 54, p. 113-131, 1997.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Audiência discute hoje decreto dos conselhos populares**. Brasília, 06 ago. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/472287-AUDIENCIA-DISCUTE-HOJE-DECRETO-DOS-CONSELHOS-POPULARES.html>>. Acesso em: 10 out. 2014.

_____. _____. _____. **PEC facilita apresentação de propostas de iniciativa popular**. Brasília, 23 jul. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/448176-PEC-FACILITA-APRESENTACAO-DE-PROPOSTAS-DE-INICIATIVA-POPULAR.html>>. Acesso em 08 jun. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projetos de Lei e Outras Proposições. **PDC 1491/2014**. Brasília, 30 mai. 2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**. Brasília: Edições Câmara, 2016.

_____. _____. Senado Federal. Atividade Legislativa. **Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 147, de 2014**. Brasília, 23 mai. 2014. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118766>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

_____. _____. _____. _____. **Projeto de Lei do Senado nº 309, de 2014**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118788>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

_____. _____. _____. **Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970**. – Brasília: Senado Federal. 2015.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 out. 2014.

_____. **Dialoga Brasil**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/>>. Acesso em: 03 ago. 2015.

_____. _____. **O Governo Federal segue dialogando com a sociedade**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://dialoga.gov.br/respostas>>. Acesso em 20 jul. 2016.

_____. _____. **Propostas**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://dialoga.gov.br/propostas>>. Acesso em 20 jul. 2016.

_____. _____. **Ranking**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/ranking?tema=reducao-da-pobreza&programa=brasil-sem-miseria>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. _____. **Termos de Uso**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/entrar>>. Acesso em: 03.ago.2015.

_____. Diário Oficial da União. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Brasília, 23 mai. 2014. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=6&data=26/05/2014>>. Acesso em: 26 jul. 2014.

BRASIL. Diário Oficial da União. **Portaria nº 36, de 11 de novembro de 2014**. Brasília, 11 nov. 2014. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=12/11/2014>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Parceria para Governo Aberto. 2º Plano de Ação Brasileiro**. Brasília, 05 mai. 2015. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/planos-de-acao-1/2o-plano-de-acao-brasileiro>>. Acesso em 22 ago. 2016.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Relatório de Autoavaliação Intermediário – 2015**. Brasília, 28 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/relatorio-autoavaliacao-intermediario-2015.pdf/view>>. Acesso em 22 ago. 2016.

_____. Palácio do Planalto. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Brasília, 18 de nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm>. Acesso em: 08 nov. 2014.

_____. _____. **Mensagem ao Congresso Nacional – 2014**. Brasília, 07 jul. 2014. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-2014>>. Acesso em: 08 out. 2014.

_____. _____. **Mensagem ao Congresso Nacional – 2015**. Brasília, 02 fev. 2015. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-2015>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

_____. _____. **Mensagem ao Congresso Nacional – 2016**. Brasília, 03 fev. 2016. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-2016>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

_____. **Participa.br**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.participa.br/>>. Acesso em 01 nov. 2014.

_____. _____. **Breve Histórico da PNPS e do CNPS**. Brasília, 13 mai. 2014. Disponível em: <<http://www.participa.br/participacaosocial/consulta-publica>>. Acesso em: 05 jan. 2015.

_____. _____. **Manual do Usuário**. Brasília, 30 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.participa.br/ajuda/consulta/manual-do-usuario>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

_____. _____. **Perguntas Frequentes**. Brasília, 05 dez. 2013. Disponível em: <Disponível em: <<http://www.participa.br/ajuda/ajuda/perguntas-frequentes>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. _____. **Quem Somos?** Brasília, 09 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.participa.br/participacaosocial/consulta-publica>>. Acesso em: 05 jan. 2015. BRASIL. Participa.br. **Termos de Uso – ParticipaBR**. Brasília, 09 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.participa.br/ajuda/ajuda/termos-de-uso-participabr>>. Acesso em: 10 out. 2014.

_____. Portal Brasil. **Dialoga Brasil utiliza redes sociais para dar voz ao cidadão.** Brasília, 28 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/07/dialoga-brasil-utiliza-redes-sociais-para-dar-voz-ao-cidadao>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

_____. _____. **Presidenta Dilma apresenta novo Portal Brasil.** Brasília, 29 set. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/09/dilma-anuncia-reformulacao-do-portal-brasil>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

_____. _____. **Solenidade marca inclusão da Cultura no Dialoga Brasil.** Brasília, 13 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cultura/2015/08/solenidade-marca-a-inclusao-da-cultura-no-dialoga-brasil>>. Acesso em: 14 set. 2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Lei da Ficha Limpa completa quatro anos e será aplicada pela primeira vez em eleições gerais.** Brasília, 11 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Julho/lei-da-ficha-limpa-completa-quatro-anos-e-sera-aplicada-pela-primeira-vez-em-eleicoes-gerais>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BRUNDIDGE, Jennifer; RICE, Ronald E. Political engagement online - do the information rich get richer and the like-minded more similar? In: CHADWICK, Andrew; HOWARD, Philip N. (Eds.) **The Routledge Handbook of Internet Politics.** London: Routledge, 2009. p. 144-156.

BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica.** Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.

BUCHSTEIN, Hubertus. Bytes that Bite: The Internet and Deliberative Democracy. **Constellations**, Oxford, n. 2, 1997. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-8675.00052/abstract>>. Acesso em: 02 mai. 2013.

BURKE, Edmund. **Textos políticos.** Cidade do Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1942.

CAIN, Bruce E.; DALTON Russell J.; SCARROW Susan E. (Eds.). **Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies.** Oxford: Oxford University Press, 2003.

CANCIAN, Natália; SANTIN, Wilhan. 14 capitais e dezenas de cidades já reduziram as tarifas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 jun. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1298628-catorze-capitais-e-dezenas-de-cidades-ja-reduziram-a-tarifa.shtml>>. Acesso em: 05 set. 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 2012.

CARDOSO, Gustavo. Sociedades em Transição para a Sociedade em Rede. In: CASTELLS, Manuel; _____ (Orgs.). **A sociedade em rede** – Do conhecimento à acção política. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2006.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-292, mar./abr. 2002.

CASTELLS, Manuel. **A Galáxia da internet**: reflexões sobre internet, negócios e sociedade. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

_____. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política. In: _____; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A sociedade em rede** – Do conhecimento à acção política. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2006. p. 17-30.

_____. **O Poder da Identidade**. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, vol. II. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

_____. **Redes de indignação e esperança** - Movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2013.

_____. _____; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A sociedade em rede** – Do conhecimento à acção política. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2006.

CEFAÏ, Daniel. Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour uma approche pragmatiste. In: _____; JOSEPH, Issac (Eds.): **L'heritage du pragmatisme**. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme. Paris: L'Aubé, 2002.

CHAMBERS, Simone. Deliberative Democratic Theory. **Annual Review of Political Science**, v. 6, p. 307–326, 2003. _____. Democracy, Popular Sovereignty, and Constitutional Legitimacy. **Constellations**, v. 11, n. 2, p. 153-173, 2004.

COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, James; REGH, William. **Deliberative democracy. essays on reason and politics**. Massachusetts: Institute of Technology, 1999.

_____. Democracy and liberty. In: ESLTER, Jon (Ed.) **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

COHEN, Joshua. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. **Metapolítica**, México, v. 4, n. 14, p. 24-47, abr./jun., 2000.

_____; ARATO, Andrew. **Civil society and political theory**. Cambridge: The Mit Press, 1992.

_____; SABEL, Charles. **Directly-Deliberative Poyarchy**. *European Law Journal*, n. 3, p. 313-342, 1997.

COSTA, Sérgio. **Dois atlânticos: teoria social, anti-racismo e cosmopolitismo**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

CREIGHTON, James L. **The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement**. San Fransisco: Jossey-Bass, 2005.

DAHL, Robert A. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

_____. **Análise Política Moderna**. Brasília. Ed. Universidade de Brasília, 1981.

_____. **Democracia**. Lisboa: Temas e Debates, 2000.

_____. **Prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

_____. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.

DAHLBERG, Lincoln. Extending the Public Sphere through Cyberspace: The Case of Minnesota E-Democracy. **First Monday**, 2001. Disponível em: <http://www.firstmonday.dk/issues/issue6_3/dahlberg/index.html>. Acesso em: 14 ago. 2012.

_____. The habermasian public sphere: taking difference seriously? **Theory and Society**, v. 34, n. 2, p. 111-136, 2005.

DALTON, Russell; KUECHLER, Manfred. **Challenging the political order**. New York: Oxford University Press, 1990.

_____; SCARROW, Susan E.; CAIN, Bruce E. Advanced Democracies and the New Politics. **Journal of Democracy**. Washington, v. 15, n. 1, p. 124-138, 2004. Disponível em: <<http://muse.jhu.edu/article/51173/pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

DANITZ, Tiffany; STROBEL, Warren P. Networking dissent: cyber activists use the internet to promote democracy in Burma. In: ARQUILLA, John; RONFELDT, David (Eds). **Networks and netwars: the future of terror, crime, and militancy**. Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2001. p. 129-169.

DATAFOLHA. **Avaliação da presidente Dilma Rousseff**. São Paulo, 24 mar. 2013. Disponível em:

<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/avaliacao_presidente_dilma_20130324.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2014.

_____. _____. São Paulo, 29 jun. 2013. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/07/01/avaliacao-dilma.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2014.

DAVIS, Richard. **The web of politics** – the Internet’s impact on the American political system. Oxford: Oxford University Press, 1999.

DYER-WITHEFORD, Nick. **Cyber-Marx: cycles and circuits of struggle in high-technology capitalism**. Chicago: University of Illinois, 1999.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil platôs: Capitalismo e esquizofrenia**, vol. I. São Paulo: Ed. 34, 2004.

DELGADO, Manuel. **El espacio público como ideología**. Madrid: Catarata, 2011.

DELLI CARPINI, Michael X. Gen.com: Youth, Civic Engagement, and the New Information Environment. **Political Communication**, n. 17, p. 341-349, 2000. Disponível em: <http://ccce.com.washington.edu/news/assets/conference_papers/carpini.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2013.

DI FELICE, Massimo. Ser redes: o formismo digital dos movimentos net-ativistas. **Matrizes**, v. 7, n. 2, 2013. Disponível em: <<http://www.matrizes.usp.br/index.php/matrizes/article/view/476/pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

DIZARD JÚNIOR, Wilson. **A Nova Mídia: a comunicação de massa na era da informação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

DRYZEK, John S. **Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics, contestations**. New York: Oxford University Press, 2000.

_____; TORGERSON, Douglas. Democracy and the Policy Sciences: A Progress Report. **Policy Sciences**, v. 26, n. 3, p. 127-37, 1993.

_____. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

DUBET, François. **Sociologia da Experiência**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

ELSTER, John. O mercado e o fórum: três variações na teoria política. In: WERLE, Denílson Luiz; MELO, Rúrion Soares (Orgs). **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.

FERNANDES, Maria Teresa Monteiro. **As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição** - Um estudo comparado com Parlamentos europeus. 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal, 2013. Disponível em: <<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/7942/4/Disserta%C3%A7%C3%A3o%2009%20abr%202014.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

FERNBACK, Jan; THOMPSON, Brad. **Virtual communities: abort, retry, failure?** São Francisco: Rheingold, 1995. Disponível em: <<http://www.rheingold.com/texts/techpolitix/VCCivil.html>>. Acesso em: 29 jul. 2013.

FISHKIN, James S. **Democracy and deliberation: new directions for democratic reform**. New Haven: Yale Univ. Press, 1991.

FREITAS, Cláudia. Retrospectiva – Manifestações de junho agitaram todo o país. **Jornal do Brasil**, 17 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/retrospectiva-2013/noticias/2013/12/17/retrospectiva-manifestacoes-de-junho-agitaram-todo-o-pais/>>. Acesso em: 06 mai. 2014.

FUNG, Archon. Democratizing the policy process. In: MORAN, Michael.; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Eds.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford Univ. Press, 2006. p. 667-683.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. **Diferentes, desiguais e desconectados**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GIMMLER, Antje. Deliberative Democracy, the Public Sphere and the Internet. **Philosophy & Social Criticism**, v. 27, n. 4, p. 21–39, 2001.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras**, São Leopoldo, v. VIII, n. 3, p. 214-222, 2005.

_____. Participação política online: Questões e hipóteses de trabalhos. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; _____; MARQUES, Francisco Paulo Jamil. **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

GONZÁLEZ GARCÍA, José María. Crítica de la Teoría Económica de la Democracia. In: _____; CASTRO, Fernando Quesada. **Teorías de la democracia**. Barcelona: Anthropos, 1998.

GOULD, Carol C. **Rethinking. Democracy:** Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy, and Society. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

GUTMANN, Amy.; THOMPSON, Dennis F. **Democracy and disagreement.** Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard Univ. Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro.** São Paulo: Loyola, 2004.

_____. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade, vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade, vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública:** investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. **Técnica e Ciência como Ideologia.** Lisboa: Edições 70, 1987.

_____. **Teoria de la acción comunicativa.** Madri: Taurus, 1987.

_____. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

HARDT, Michael e NEGRI, Antonio. **Império.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____; _____. **Multidão:** guerra e democracia na era do império. São Paulo: Editora Record, 2005.

HARVEY, David. **Seventeen contradictions and the end of capitalism.** London: Profile Books Ltda., 2014.

HELD, David. **Modelos de democracia.** Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HELLEGREN, Isadora. Avaaz Inclusive: a case study of a representative of global civil society. **JMG**, spring 2013. Disponível em: <https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/34034/1/gupea_2077_34034_1.pdf>. Acesso: 16 mar. 2014.

HILL, Kevin; HUGHES, John. **Cyberpolitics:** Citizen Activism in the Age of the Internet. Oxford: Rowman & Littlefield, 1998.

KAVADA, Anastasia. **Collective action and the social web**: comparing the architecture of Avaaz.org and Openesf.net. Tartu: University of Tartu Press, 2011. Disponível em: <http://homepages.vub.ac.be/~ncarpent/suso/reco_book5.pdf#page=130>. Acesso em: 20 nov. 2015.

KIM, Joon Ho. Cibernética, ciborgues e ciberespaço: notas sobre as origens da cibernética e sua reinvenção cultural. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, vol. 10, nº 21, jan./jun. 2004.

LANGMAN, Laura; MORRIS, Douglas. **Internet mediation**: a theory of alternative globalization movements. USA: Department of Sociology, Loyola University of Chicago, 2003. Disponível em: <<http://is.njit.edu/vci/iwci1/morris-Internet-mediation.doc>>. Acesso em: 25 jan. 2012.

LEDROUT, Raymond. **Les images de la ville**. Paris: Anthropos, 1973.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. **Da Legislação à Legitimação**: o papel do Parlamento Português. Viseu: ICS, 2002.

_____; TIBÚRCIO, Tiago. Developing Links Despite the Parties – Parliament and Citizens in Portugal. In: _____ (Ed.), **The Journal of Legislative Studies**: Parliaments and Citizens (special issue). London: Routledge, 2012. p. 384-402.

LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva** - por uma antropologia do ciberespaço. São Paulo: Editora Loyola, 1998. _____. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

LINDNER, Ralf; RIEHM, Ulrich. **Broadening participation through e-petitions?** An empirical study of petitions to the German Parliament. Policy & Internet, 2011. Disponível em: <<http://www.psocommons.org/policyandinternet/vol3/iss1/art4>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

LUBENOW, Jorge Adriano. A categoria da esfera pública em Jürgen Habermas: para uma reconstrução da autocrítica. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, vol. 10, p. 103-123, 2007.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa**, PPGSP/UFSC, n.32, nov.2002.

MACHADO, Jorge Alberto S. **Ativismo em rede e conexões identitárias**: novas perspectivas para os movimentos sociais. Sociologias [online], 2007. ISSN: 517-4522. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222007000200012>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A Democracia Liberal**: origens e evoluções. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAIA, Rousiley Celi Moreira (Coord.). **Mídia e Deliberação**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

MALINI, Fabio; ANTOUN, Henrique. **A internet e a rua** – Ciberativismo e mobilização nas redes sociais. Porto Alegre: Sulina, 2013.

MANIN, Bernard. **Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANSBRIDGE, Jane et al. The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. **Journal of Political Philosophy**, v. 18, n. 1, p. 64-100, 2010.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Democracia Deliberativa: Origens, Tensões e Conceitos Fundamentais. **Revista Científica do Departamento de Comunicação Social da UFMA**, Maranhão, p. 53-69, jan./jun. 2010.

_____. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro**. 2008. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporânea) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008. Disponível em:
http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/671/1/2008_tese_%20fpjamarques.pdf. Acesso em: 12 mai. 2013.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, vol. 30, nº 2, 2004.

MARTINS, Manuel Meirinho. **Cidadania e Participação Política**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2010.

_____. **Participação Política e Democracia** – O caso português (1976-2000). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2004.

MIGUEL, Luis Felipe. Promessas e limites da democracia deliberativa. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 16, p. 175-177, jun. 2001.

_____. Representação democrática: Autonomia e interesse ou Identidade e *Advocacy*. **Lua Nova**, São Paulo, nº 84, p. 25-63, 2011.

_____. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, nº 59, p. 5-42, 2005.

MILL, Jonh Stuart. **On liberty**. New York: Cosimo Classics, 2006.

MIRANDA, Jorge. Notas sobre o direito de petição. In: CORDEIRO, António Menezes; VASCONCELOS, Pedro Pais de; SILVA, Paula Costa e. **Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão**, vol. I. Coimbra: Almedina, 2008. p. 465.

MOROZOV, Evgeny. **The net delusion: The Dark Side of Internet Freedom**. New York, NY: PublicAffairs, 2011.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia Política**, n. 25, nov. 2005.

NORRIS, Pippa. **Democratic Phoenix**. New York: Cambridge University Press, 2000.
_____. **Digital Divide: Civic Engagement, Information: Poverty and the Internet in Democratic Societies**. New York: Cambridge University Press, 2001.

OFFE, Carl. **Partidos políticos y nuevos movimientos sociales**. Madrid: Sistema, 1992.

PASSY, Florence. **Social Networks Matter. But How?**, Social Movements Analysis: The Network Perspective. Oxford University Press, 2002. Disponível em: <<http://www.ssc.wisc.edu/~oliver/PROTESTS/NetworkPapers/Passy%20Mar011.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2014

_____; GIUGNI, Marco. **Social networks and individual preferences: explaining differential participation in social movements**. Department of political science, American Sociological Association Section on Collective Behavior and Social Movements Working Paper Series, 1998. Disponível em: <<http://www.nd.edu/~dmyers/cbsm/vol2/passy.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PITKIN, Hanna. F. **The concept of representation**. New York: Atherton Press, 1976.

PORTUGAL. Assembleia da República. Lisboa, 2015. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 20 out. 2015.

_____. _____. **Canal Parlamento**. Lisboa, 2015. Disponível em: <<http://www.canal.parlamento.pt/?chid=18&title=emissao-linear>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

_____. _____. **Constituição da República Portuguesa - VII Revisão Constitucional (2005)**. Lisboa, 2015. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

_____. _____. **Espaço Cidadão**. Lisboa, 2015. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 08 dez. 2015.

PORTUGAL. Assembleia da República. Espaço Cidadão. **Direito de Iniciativa de Referendo dos Cidadãos**. Lisboa, 2015. Disponível em:
<<https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/Direito-de-Iniciativa-de-ReferendoCidadaos-.aspx>>. Acesso em: 08 dez. 2015.

_____. _____. _____. **Direito de Iniciativa Legislativa**. Lisboa, 2015. Disponível em:
<<https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/DireitoIniciativaLegislativa.aspx>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

_____. _____. _____. **Direito de Petição**. Lisboa, 2015. Disponível em:
<<https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/DireitoPeticao.aspx>>. Acesso em: 08 dez. 2015.

_____. _____. _____. **Petições**. Lisboa, 2015. Disponível em:
<<https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/Peticoes.aspx>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

_____. _____. _____. **Procedimentos a seguir para apresentação de uma petição**. Lisboa, 2015. Disponível em:
<<https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/ProcedimentosApresentacaoPeticao.aspx>>. Acesso em: 03 jan. 2016.

_____. _____. **Exercício do Direito de Petição**. Lisboa, 2015. Disponível em:
<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/ExercicioDireitoPeticao_Simples.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2015.

_____. _____. **Grupo de Trabalho para o Parlamento Digital**. Lisboa, 09 jun. 2016. Disponível em:
<<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIIIILEG/GTARPD/Paginas/Competencias.aspx>>. Acesso em 12 jul. 2016.

_____. _____. **Regimento da Assembleia da República**. Disponível em:
<http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao_annotada/regimentoar_simples.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2015.

POSTMAN, Neil. **Tecnopólio** – A rendição da cultura à tecnologia. São Paulo: Nobel, 1994.

PROTESTOS pelo país tem 1,25 milhão de pessoas, um morto e confrontos. Portal Globo.com. **G1**, Rio de Janeiro, 21 jun. 2013. Disponível em:
<<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/protestos-pelo-pais-tem-125-milhao-de-pessoas-um-morto-e-confrontos.html>>. Acesso em: 03 nov. 2014.

PUTNAM, Robert; PHARR, Susan; DALTON, Russell. Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies. In: PHARR, Susan; PUTNAM, Robert. (Eds.) **Disaffected**

Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?. Princeton: Princeton University Press, 2000.

RAWLS, Jonh. **Justiça e Democracia.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RIBEIRO, Leandro Molhano. **Algumas considerações sobre a teoria poliárquica.** 1993. Disponível em: <[http://www.iuperj.br/fórum dos alunos](http://www.iuperj.br/fórum%20dos%20alunos)>. Acesso em: 17 out. 2014.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 1999.

ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'Etat providence.* Paris: Seuil, 1981.

_____. **Le peuple introuvable: histoire de la representation démocratique en France.** Paris: Gallimard, 1998.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante a apresentação do novo Portal Brasil – Brasília/DF.** Brasília, 27 set. 2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-a-apresentacao-do-novo-portal-brasil>>. Acesso em 22 set. 2015.

_____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante lançamento da Plataforma Dialoga Brasil – Brasília/DF.** Brasília, 23 mai. 2014. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-lancamento-da-plataforma-dialoga-brasil-brasilia-df>>. Acesso em: 22 set. 2015.

_____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de lançamento da Política Nacional de Participação Social e entrega da 5ª edição do Prêmio ODM Brasil.** Brasília, 23 mai. 2014. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-lancamento-da-politica-nacional-de-participacao-social-e-entrega-da-5a-edicao-do-premio-odm-brasil>>. Acesso em: 07 dez. 2014.

SANDERS, Lynn M. Against deliberation. **Political Theory**, v. 25, n. 3, p. 347, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.) **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade.** Porto: Edições Afrontamento, 1999.

_____. **Por que é que Cuba se transformou num problema difícil para a esquerda?** Coimbra, Centro de Estudos Sociais, mar. 2009. Disponível em: <<http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Por%20que%20%C3%A9%20que>>

%20Cuba_Oficina%20322.pdf>. Acessado em 29/10/2014. Acesso em: 25 mai. 2015.

SARIGOLLU, Basak. The possibility of a transnational public sphere & new cosmopolitanism within the Networked Times: Understanding a Digital Global Utopia: "Avaaz.org" and a Global Media Event: "Freedom Flotilla". **Online Journal of Communication & Media Technologies**. vol. 1, p. 150-170, oct. 2011.

SAVIGNY, Heather. Public Opinion, Political Communication and the Internet. **Politics**, vol. 22, n. 1, p. 1-8, 2002.

SCHIECK, Mônica. **Ciberativismo**: um olhar sobre as petições online. 2009. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/schieck-monica-ciberativismo.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

SCHNEIDER, Steven Michael. **Expanding the public sphere through computer-mediated communication**: Political discussion about abortion in a Usenet newsgroup. 1997. Thesis (Ph. D. - Dept. of Political Science) - Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts, 1997. Disponível em: <<file:///D:/37545394-MIT.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2015.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SEBASTIÃO, Sónia Pedro; ELIAS, Ana Catarina. O ativismo *like*: as redes sociais e a mobilização de causas. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 15, n. 1, p. 61-70, jan./jun. 2012.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu. Ciberativismo, cultura hacker e o individualismo colaborativo. **Revista USP**, São Paulo, v. 1, p. 28-39, 2010.

SILVEIRINHA, Maria João. Democracia deliberativa e reconhecimento: repensar o espaço público. **Comunicação e Política**, Covilhã, p. 1-42, 2005.

SOUZA. Ludmila Maria Noronha. **A Lei da Ficha Limpa e a Esfera Pública na democracia brasileira**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

SUNSTEIN, Cass. **Republic.com**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia Política**, n. 25, p. 209-213, 2005.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves; DE SOUZA, Clóvis Henrique Leite; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. In: SOUTO, Ana Luiza; PAZ, Rosângela (Orgs.). **Novas lentes sobre a participação**: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

TERRANOVA, Tiziana. **Network Culture: Politics for the Information Age**. London: Pluto Press, 2004.

THOMAS, Julian. Liberal machines. **American Behavioural Scientist**, vol. 43, nº 9, p. 1548-1560, 2000.

THOMPSON, John. **A Mídia e a Modernidade – Uma Teoria Social da Mídia**. Petrópolis: Vozes, 1998

TIBÚRCIO, Tiago. **O Direito de Petição perante a Assembleia da República**. Coimbra: Wolters Kluwer Portugal, 2010.

_____. O Parlamento e os cidadãos em Portugal: o direito de petição antes e depois do acordo da tróica, a luz de critérios de eficácia. In: FREIRE, André; LISI, Marco; VIEGAS, José Manuel Leite (Org.). **Crise econômica, Políticas de Auteridade e Representação Política**. Lisboa: Divisão de Edições da Assembleia da República, 2015. p. 235-255.

TOURAINÉ, Alain. **O retorno do actor**. Lisboa: Instituto Piaget, 1984.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

URBINATI, Nadia. Representation as advocacy: a study of democratic deliberation. **Political Theory**, v. 28, n. 6, p. 758-786, 2000.

VEJA pesquisa completa do Ibope sobre os manifestantes. Portal Globo.com. **G1**, 24 jun. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/veja-integra-da-pesquisa-do-ibope-sobre-os-manifestantes.html>>. Acesso em: 02 ago. 2013.

VITULLO, Gabriel Eduardo. Desafio da construção de um modelo democrático deliberativo. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, n. 3, p. 186-231, jan./jun. 2000.

_____. **Teorias Alternativas de democracia: uma análise comparada**. 1999. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 1999.

WARREN, Mark (Ed.). **Democracy and trust**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____. Que tipo de sociedade civil é melhor para a democracia? In: VIEGAS, José Manuel Leite; PINTO, António Costa; FARIA, Sérgio (Orgs.). **Democracia: Novos desafios, Novos Horizontes**. Oeiras: Celta Editora, 2004. P. 85-98.

WARREN, Mark . What can democratic participation mean today? **Political Theory**, vol. 30, nº 5, p. 677-701, 2002.

WEBER, Max. A Política como Vocação. In: WEBER, Max. **Ciência e Política, Duas Vocações**. São Paulo: Editora Cultrix, 1996.

WOLTON, Dominique. As contradições do espaço público mediatizado. **Revista de Comunicação e Linguagens**, Lisboa, n. 21-22, p. 167-188, 1995.

WRIGHT, Scott; STREET, John. Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums. **New Media Society**, Londres, v. 9, p. 849-869, 2007.

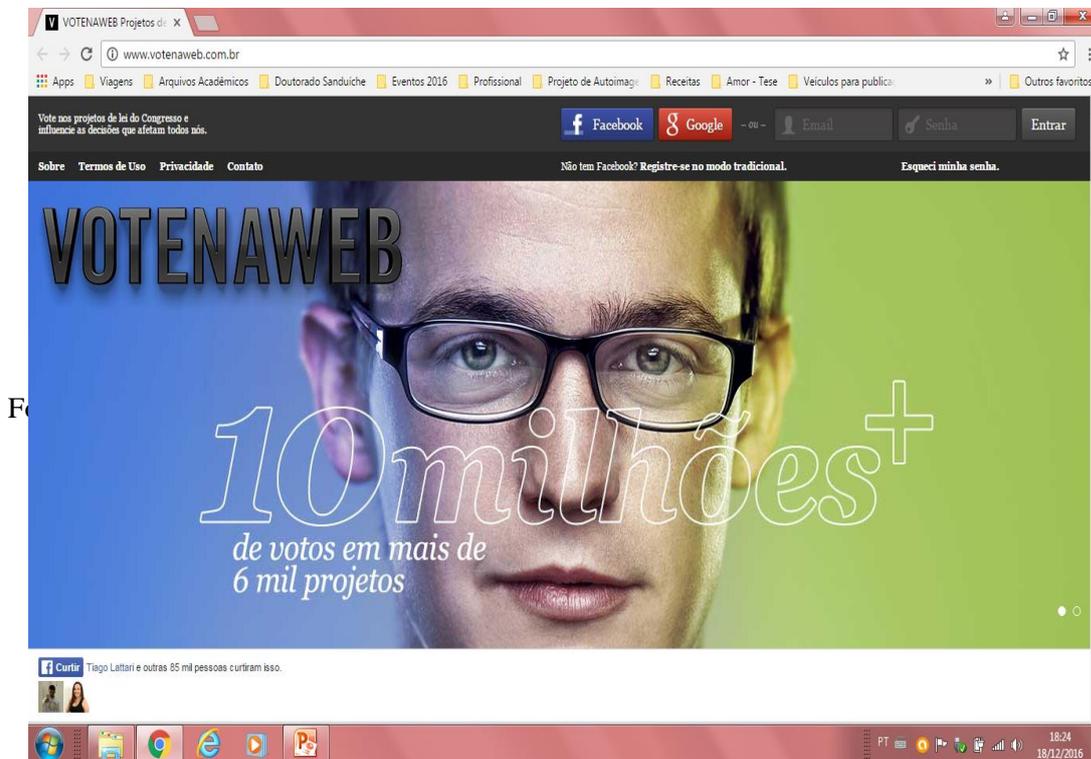
YANG, Kaifeng. Neoinstitutionalism and e-government: Beyond Jane Fountain. **Social Science Computer Review**, nº 21, p. 432-442, 2003.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2002.

YOUNG, Iris. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

APÊNDICE A - Screenshots dos canais de participação on-line abordados

Figura 1 – Site *Votenaweb* – Página inicial



Fonte: *Votenaweb*, 2016.

Figura 2 – Site *Votenaweb* – Descrição dos projetos de lei dispostos para votação

The screenshot shows the VOTENAWEB website interface with four legislative projects displayed in a grid. Each project includes a title, a brief description, the proposer's name and party, and a voting button. A progress bar and a map of Brazil are also visible for each project.

Projeto	Descrição	Proprietário	Votos (Sim/Não)
PEC 287-2016 Aposentados	Reforma da Previdência: Criará novas regras para previdência, entre as quais idade mínima de 65 anos para aposentadoria.	Proposto pelo presidente Michel Temer do PMDB	104 votos, 24 sim, 80 não
PLS 280-2016 Administração pública	Definirá condutas e penas para quem cometer crime de abuso de autoridade. Determinará o que será considerado abuso durante a prisão, abuso durante a investigação e o processo, vazamento de informações para imprensa, e outros. Os agentes públicos poderão ser punidos com prisão e multa.	Proposto pelo senador Renan Calheiros do PMDB	11.637 votos, 5.275 sim, 6.362 não
PLC 6127-2016 Aposentados	Criará um bônus especial para os médicos peritos fazerem atendimentos extras para revisar os benefícios do auxílio-doença e aposentadoria por invalidez que estão há mais de 2 anos sem um novo exame.	Proposto pelo presidente Michel Temer do PMDB	411 votos, 45 sim, 366 não
PLC 5002-2013 Justiça	Permitirá que a pessoa mude seu nome de acordo com o gênero que ela se identifica e não com seu sexo de nascimento, e permitirá adultos e adolescentes fazerem cirurgia de mudança de sexo sem obrigação de análise psicológica ou autorização judicial.	Proposto pelo deputado Jean Wyllys do PSOL	146 votos, 36 sim, 110 não

Fonte: *Votenaweb*, 2016.

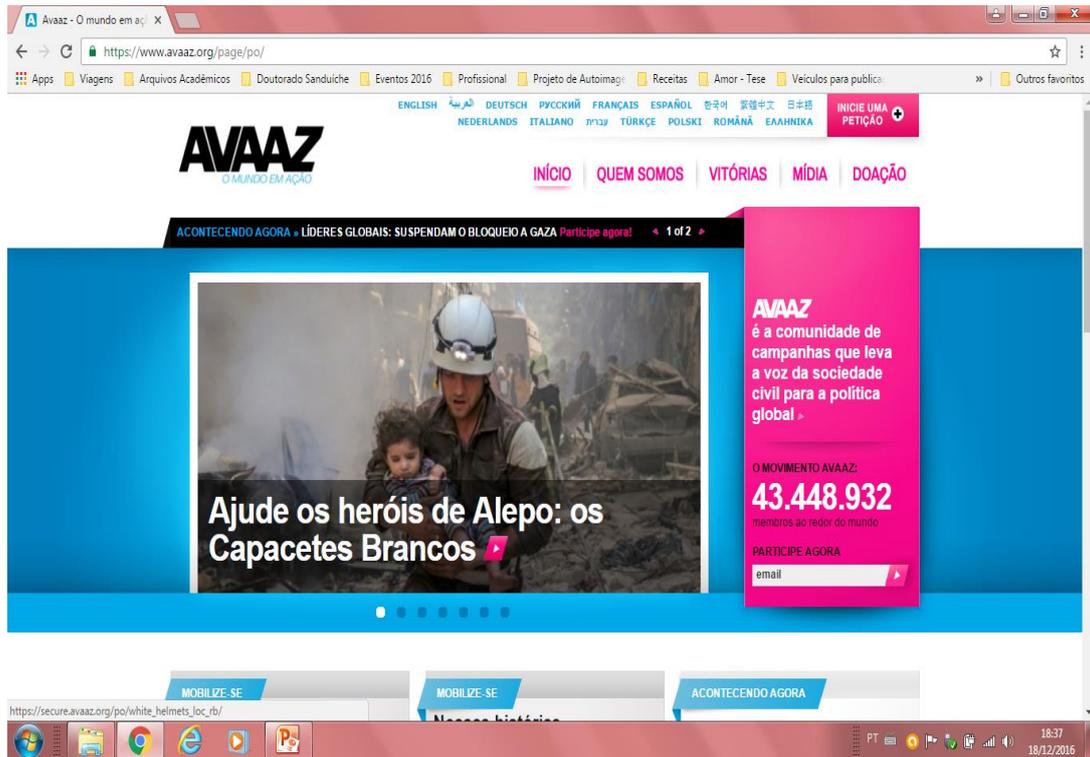
Figura 3 – Site *Votenaweb* – Ranking de votação dos projetos de lei

The screenshot shows the VOTENAWEB website interface with a ranking of legislative projects. The projects are displayed in a grid, each with a title, description, proposer, and a large progress bar and map of Brazil. The projects are ranked by the number of 'Sim' votes.

Projeto	Descrição	Proprietário	Votos (Sim/Não)
Reforma da Previdência: Criará novas regras para previdência, entre as quais idade mínima de 65 anos para aposentadoria.	Proposto pelo presidente Michel Temer do PMDB	11.637 votos, 5.275 sim, 6.362 não	
Definirá condutas e penas para quem cometer crime de abuso de autoridade. Determinará o que será considerado abuso durante a prisão, abuso durante a investigação e o processo, vazamento de informações para imprensa, e outros. Os agentes públicos poderão ser punidos com prisão e multa.	Proposto pelo senador Renan Calheiros do PMDB	411 votos, 45 sim, 366 não	
Criará um bônus especial para os médicos peritos fazerem atendimentos extras para revisar os benefícios do auxílio-doença e aposentadoria por invalidez que estão há mais de 2 anos sem um novo exame.	Proposto pelo presidente Michel Temer do PMDB	146 votos, 36 sim, 110 não	

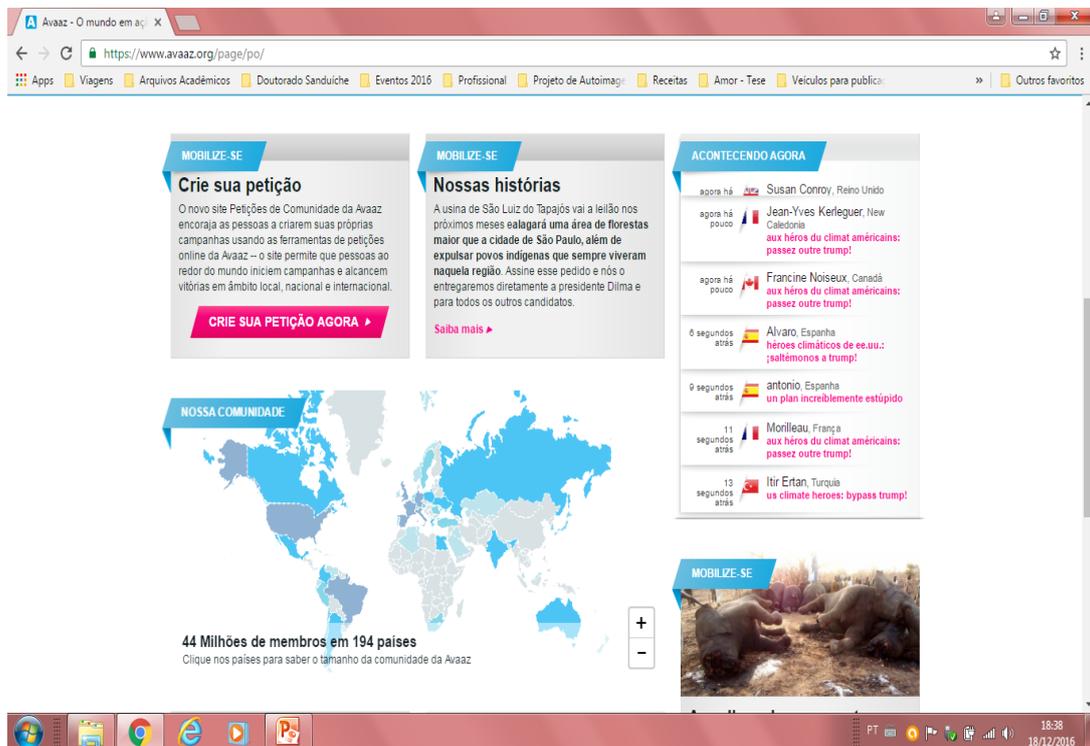
Fonte: *Votenaweb*, 2016.

Figura 4 – Site Avaaz – Página inicial 1



Fonte: Avaaz, 2016.

Figura 5 – Site Avaaz – Página inicial 2



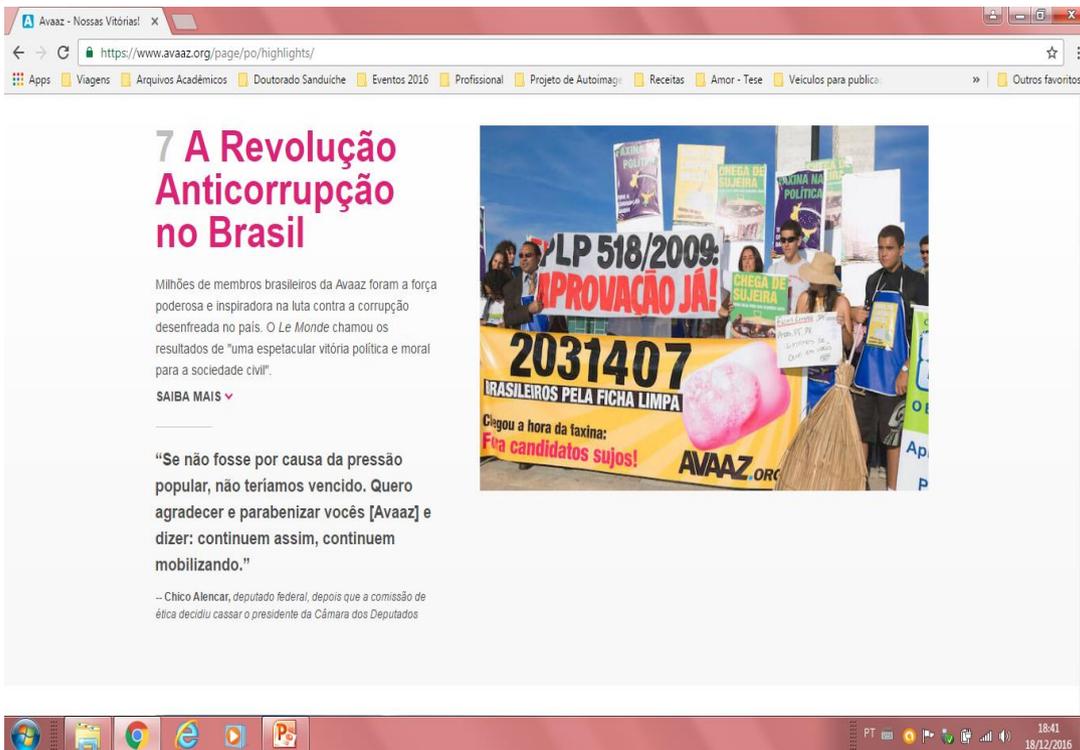
Fonte: Avaaz, 2016.

Figura 6 – Site Avaaz – Destaques de atuação



Fonte: Avaaz, 2016.

Figura 7 – Site Avaaz – Destaques de atuação – Campanha Ficha Limpa



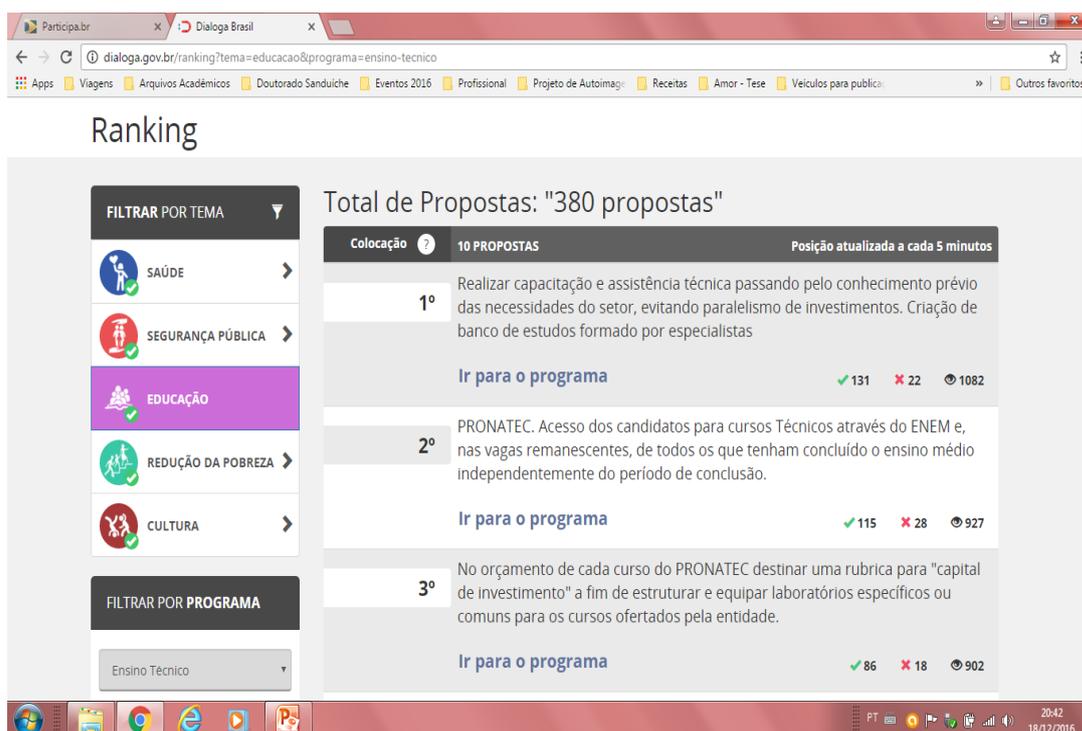
Fonte: Avaaz, 2016.

Figura 8 – Plataforma Dialoga Brasil – Página inicial



Fonte: Dialoga Brasil, 2016.

Figura 9 – Plataforma Dialoga Brasil – Ranking de votação das propostas



Fonte: Dialoga Brasil, 2016.

Figura 10 – Plataforma Dialoga Brasil – Respostas do Governo Federal às propostas mais votadas

The screenshot shows the Dialoga Brasil website interface. At the top, the browser address bar displays 'dialoga.gov.br/respostas'. The main heading reads 'O Governo Federal segue dialogando com a sociedade' (The Federal Government continues to dialogue with society). Below this, a search bar is labeled 'Buscar respostas' (Search responses). A central banner indicates 'Total de Propostas: "81 propostas"' (Total of Proposals: "81 proposals").

On the left, a 'FILTRAR POR TEMA' (Filter by Topic) menu lists categories: CULTURA, REDUÇÃO DA POBREZA, EDUCAÇÃO, SEGURANÇA PÚBLICA, and SAÚDE. Two proposal cards are visible:

- Cultura**: Política Nacional das Artes. Description: 'Fomento específico para BANDAS MARCIAIS e FANFARRAS. Maior articulação entre as corporações e o MinC/Funarte. Ampliação do projeto Bandas de Música(Funarte) com a participação dos interessados.'
- Educação**: Ensino Superior. Description: 'Expandir o conceito de residência do campo da saúde para outros setores, criando pós graduações em áreas de gestão pública para melhoria dos serviços públicos em prefeituras de médio e pequeno porte.'

At the bottom of each card is a button: 'VEJA AS RESPOSTAS E COMPROMISSOS ASSUMIDOS' (See responses and commitments assumed).

Fonte: Dialoga Brasil, 2016.

Figura 11 – Site da Assembleia da República de Portugal – Página inicial 1

The screenshot shows the homepage of the Portuguese Assembly of the Republic (AR). The browser address bar displays 'www.parlamento.pt/Paginas/default.aspx'. The main banner features the acronym 'AR' and the text 'ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA.pt'. Below the banner, a navigation menu includes: ComunicAR, Subscriver conteúdos, Versão áudio, ARtv-emissão em direto, Contactos, Mapa do site, Correio do cidadão, and Pesquisa avançada.

The page content is organized into several sections:

- Parlamento**: A list of links for various parliamentary functions.
- Destaques** (Highlights): A section featuring three news items:
 - Ministra do Mar na Comissão de Agricultura e Mar (20-12-2016)
 - Ministro da Educação na Comissão de Educação e Ciência (20-12-2016)
 - Secretária de Estado dos Assuntos Europeus na Comissão de Assuntos Europeus (20-12-2016)
- Orçamento do Estado 2017**: A section related to the state budget.
- espaçocidadão**: A section encouraging citizens to send petitions.
- agendaparlamentar**: A section for consulting the parliamentary agenda.
- canalparlamento**: A section for the AR TV channel.

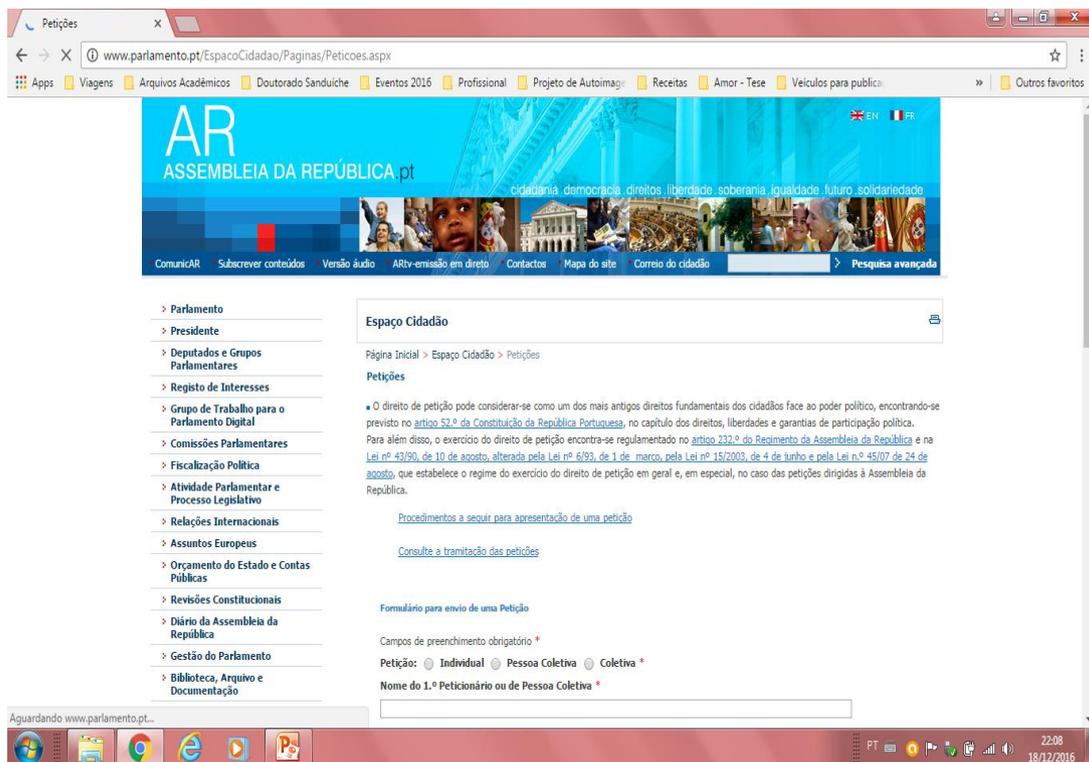
Fonte: Assembleia da República de Portugal, 2016.

Figura 12 – Site da Assembleia da República de Portugal – Página inicial 2



Fonte: Assembleia da República de Portugal, 2016.

Figura 13 – Site da Assembleia da República de Portugal – Espaço Cidadão



Fonte: Assembleia da República de Portugal, 2016.

Figura 14 – Site da Assembleia da República de Portugal – Formulário de petição on-line

The image shows a web browser window displaying the online petition form on the website of the Portuguese Assembly of the Republic. The browser's address bar shows the URL www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/Peticoes.aspx. The page title is "Petições".

The form is titled "Formulário para envio de uma Petição" and includes the following fields and options:

- Campos de preenchimento obrigatório ***
- Petição:** Radio buttons for Individual, Pessoa Coletiva, and Coletiva *
- Nome do 1.º Peticionário ou de Pessoa Coletiva ***: Text input field
- Morada ***: Text input field
- Local ***: Text input field
- Código Postal ***: Text input field
- N.º Telemóvel**: Text input field
- Endereço Eletrónico ***: Text input field
- Documento de identificação ***: Radio buttons for Bilhete de Identidade, Passaporte, and Cartão do Cidadão
- N.º**: Text input field, followed by **Validade**: Text input field (format: (aaaa-mm-dd)) and Vitalício
- Nacionalidade ***: Radio buttons for Portuguesa and Estrangeira *
- Objeto sucinto da sua Petição ***: Text input field
- Texto da sua Petição ***: Text area with the pre-filled text: "Exmo Senhor Presidente da Assembleia da República,"

The browser's taskbar at the bottom shows the system tray with the date and time: 22:08, 18/12/2016.

Fonte: Assembleia da República de Portugal, 2016.

APÊNDICE B - Entrevista com a coordenadora do Votenaweb, Daniele Amaral

Data da entrevista: 02/09/2016.

Entrevista realizada por e-mail.

ENTREVISTADORA: Qual é a importância, para a gestão democrática brasileira, da utilização da Internet e de seus característicos canais de comunicação para um estreitamento da participação política?

Daniele Amaral - Acreditamos que a Internet é uma ferramenta muito poderosa que ajuda os cidadãos a se manterem mais informados, se organizarem em grupos, se mobilizarem, e se envolverem mais com as questões políticas. Esta tecnologia pode aproximar os cidadãos de todo o país do processo de tomada de decisão que ocorre no Congresso. Hoje as pessoas podem lutar por diversas causas ao mesmo tempo, sem sair de casa, sem se arriscarem em manifestações na rua. A participação cidadã na política ficou mais fácil e disponível, e isso é incrível para o fortalecimento da nossa democracia!

ENTREVISTADORA - Esta possibilidade de participação política da sociedade e, principalmente, do cidadão individual, através do site *Votenaweb*, traz benefícios para o exercício da democracia? Caso a resposta seja positiva, quais seriam os mesmos?

Daniele Amaral - Acreditamos que a participação dos brasileiros na política é importantíssima para o fortalecimento da nossa democracia. Somos uma democracia jovem, os brasileiros ainda estão amadurecendo na experiência democrática, e plataformas como o *Votenaweb* contribuem com este processo. Os principais benefícios que estas plataformas oferecem são: mais acesso à informação, transparência; possibilidade de opinar livremente; maior possibilidade de engajamento; introdução da cultura da participação no cotidiano das pessoas de forma simples.

ENTREVISTADORA - O site *Votenaweb* se constitui como um instrumento de participação que traz à tona a possibilidade do exercício individual de manifestação. Qual é a importância da participação política do cidadão comum, não necessariamente organizado coletivamente, na estrutura democrática do país?

Daniele Amaral - Acreditamos que é importante estimular a cultura da participação dos cidadãos brasileiros. Isso significa que queremos levar a política para o dia a dia das pessoas comuns, para que elas assumam de vez o seu papel na democracia. O brasileiro precisa cumprir melhor o seu dever de fiscalizar o trabalho dos políticos e se envolver no processo de tomada de decisão. Para exercer este dever o indivíduo não precisa pertencer a um grupo, ou partido, ele só precisa fazer a sua parte e o que o *Votenaweb* quer é ajudar o cidadão a cumprir este dever, oferecendo uma tecnologia que simplifica a participação.

ENTREVISTADORA - **A participação no site *Votenaweb* pode ser considerada um mecanismo de participação capaz de impulsionar ou gerar resultados que se configurem em políticas efetivamente aplicadas ou em legislações aplicáveis sobre as mesmas?**

Daniele Amaral - O objetivo principal do *Votenaweb* não é gerar resultados do ponto de vista de criação de políticas públicas ou legislação. Nosso objetivo é estimular a participação dos cidadãos e aproximar cidadãos e políticos, para que estes dois atores possam conversar melhor entre si e buscar soluções em conjunto. Nós não defendemos que os parlamentares devam votar nos projetos de lei exatamente como mostram os resultados das nossas enquetes dos site. Isso seria reduzir o papel do parlamentar. O que queremos é envolver os cidadãos nas discussões e contribuir com o trabalho do parlamentar, para que ele possa usar o *Votenaweb* como um termômetro sobre as demandas da população.

APÊNDICE C - Entrevista com o funcionário da Secretaria de Governo da Presidência da República do Brasil, Rafael de Sá Andrade

Data da entrevista: 12/09/2016.

Entrevista realizada por e-mail.

ENTREVISTADORA - O portal Participa.br foi oficializado como ambiente virtual de participação através do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Ele já se encontrava on-line antes dessa data? Qual é a data de início de funcionamento do Participa.br e com que finalidade ele foi concebido?

Rafael de Sá Andrade - O participa.br começou a funcionar em novembro de 2013. A finalidade do participa.br é de ser uma rede social que discuta políticas públicas, servindo como forma de consulta de órgãos de governo à população e também como fórum livre de debates entre cidadãos.

ENTREVISTADORA - Quais são os critérios de aceitação, pelo Participa.br, da sugestão de criação de uma nova comunidade temática no portal?

Rafael de Sá Andrade - As comunidades devem ser sobre temas relacionados à gestão governamental ou a políticas públicas. Podem ser comunidades para transmitir eventos ou debates, discutir minutas normativas, discutir temas públicos ou sugerir temas para debate.

ENTREVISTADORA - Quais são os elementos diferenciadores, no que diz respeito ao perfil de participação estabelecida, no Participa.br e no Dialoga Brasil?

Rafael de Sá Andrade - No participa.br a participação é menos dirigida e possui maior diversidade em termos de mecanismos, porque qualquer perfil de usuário pode ser um ponto de discussão de um determinado tema. O dialoga.gov.br é uma plataforma de participação mais verticalizada. Nele o governo apresenta os programas e políticas e o cidadão tem estes espaços demarcados para sugerir inovações ou alterações. Entendo que ambos tem foco na participação individual, sendo que no Participa há mais espaço, pela liberdade de organização das discussões, para que organizações conduzam discussões e participações pela plataforma.

Pela capacidade de divulgar externamente as propostas, o Dialoga também é sujeito à animação de rede realizada por organizações e, portanto, há uma participação de caráter coletivo.

ENTREVISTADORA - Qual é a diferencial de participação do Participa.br e do Dialoga Brasil, em relação aos demais mecanismos de participação política digital disponibilizados pelo governo federal?

Rafael de Sá Andrade - Os dois portais são portais de consulta sobre políticas públicas. O outro instrumento que conheço é o da ouvidoria, que tem um caráter mais de transparência pública e de feedback negativo do que de influência direta na formulação e revisão de políticas (ainda que se possa considerar o papel das ouvidorias no aperfeiçoamento das políticas públicas).

ENTREVISTADORA - Que setor do governo federal foi responsável pela análise das propostas mais votadas de cada programa e pelas respostas e compromissos vinculados a cada uma delas, para publicação no Dialoga Brasil?

Rafael de Sá Andrade - A Segov foi responsável pela articulação com as áreas responsáveis pelas políticas nos Ministérios, sendo cada pasta responsável pela resposta das políticas sob seu controle.

ENTREVISTADORA - Quais foram os critérios para a escolha dos temas disponibilizados para apresentação de propostas na plataforma Dialoga Brasil?

Rafael de Sá Andrade - Não tenho os critérios formalizados, mas além do conhecimento e interesse público acredito que foi importante a articulação entre ministérios e secretaria de governo para a definição.

ENTREVISTADORA - A proposta inicial do Dialoga Brasil foi da disponibilização de 14 temas e 80 programas. Há, atualmente, 05 temas e 27 programas on-line. Qual é a previsão para a entrada dos demais temas e programas e quais são eles?

Rafael de Sá Andrade - Devido à mudança do governo ainda não há decisão sobre a continuidade da plataforma.

ENTREVISTADORA - Quais foram os critérios para a escolha dos ministros que participaram dos bate-papos realizados?

Pergunta não respondida.

ENTREVISTADORA - No caso dos bate-papos realizados via *Face to Face*, quais os critérios para a escolha das perguntas que seriam respondidas pelos ministros?

Pergunta não respondida.

ENTREVISTADORA - O que motivou a mudança de formato do bate-papo realizado com o ministro da Cultura, Juca Ferreira, em 03 de setembro de 2015, para transmissão em vídeo e não via *Face to Face*, como os anteriores?

Pergunta não respondida.

ENTREVISTADORA – Há a previsão de abertura de algum espaço, na plataforma Dialoga Brasil, para a realização de comentários, pelos usuários, a respeito das propostas postadas e das respostas e compromissos do governo federal?

Rafael de Sá Andrade - O que existe é a possibilidade de compartilhar a proposta via rede social, fomentando a votação, o que pode produzir alguma discussão fora da plataforma.

ENTREVISTADORA - O site encontra-se, atualmente, indisponível para a consulta de conteúdo. Há uma previsão de retorno dessa possibilidade?

Rafael de Sá Andrade - O Dialoga encontra-se fechado por não haver previsão de relançamento da plataforma.

APÊNDICE D - Entrevista com o assessor do presidente da Assembleia da República de Portugal, Tiago Tibúrcio

Data da entrevista: 07/08/2016.

Entrevista realizada por e-mail.

ENTREVISTADORA - O que motivou a Assembleia da República a estabelecer um espaço on-line para o direito de petição?

Tiago Tibúrcio - Foi um reconhecimento da necessidade de aproximação entre eleitos e eleitores, sendo o direito de petição um espaço privilegiado para a comunicação para este efeito. Por outro lado, o reconhecimento do papel que as novas tecnologias podem ter no robustecimento desta relação*.

* a responsabilidade pelo direito de petição perante a Assembleia da República é apenas deste órgão, não tendo qualquer relação com o governo.

ENTREVISTADORA - Quando foi estabelecido o espaço on-line no site da Assembleia da República para o direito de petição?

Tiago Tibúrcio - Em 2005. Desde esta data, as petições e o respetivo processo passaram a estar disponíveis no site do Parlamento. Antes dessa data, já existia um registo online das petições, mas a informação era escassa e o texto das mesmas ainda não estava disponível.

ENTREVISTADORA - Houve um incremento de participação individual a partir da disponibilização on-line do direito de petição?

Tiago Tibúrcio - É incontornável o aumento de petições desde a introdução do sistema de petições eletrónica (petições-E). O número de petições submetidas mais do que triplicou e esse volume de petições tem-se mantido a esse nível desde então. A maioria das petições visa o interesse geral e enquadra-se nas competências (legislativa e de controlo) da Assembleia da República, mostrando, de um modo geral, ser adequado o uso que os cidadãos fazem deste instrumento. Claro que isso não significa concordância com o teor das petições. Mas tem

servido para que os cidadãos tenham uma voz junto do Parlamento e dos seus representantes. Foi fundamentalmente com este objetivo que o direito de petição foi criado e modernizado.

ENTREVISTADORA - Qual é o tempo médio de resposta a uma petição impetrada no site da Assembleia da República?

Tiago Tibúrcio - O tempo médio de resposta da Assembleia da República era, efetivamente, um dos calcanhares de Aquiles do direito de petição, tendo chegado, na década de 90, a demorar dois e três anos. Desde então (e, particularmente, desde a entrada em vigor do sistema de petições-E), a Assembleia da República tem-se esforçado em dar um *feedback* mais célere ao cidadão, o que tem conseguido com assinalável sucesso (entre 2011 e 2012, foi de 119 dias), sobretudo se tivermos em conta que o número de petições tem vindo a aumentar significativamente. Isto aplica-se quer às petições entradas por via eletrónica, quer às petições que continuam a ser enviadas em papel.

ENTREVISTADORA - Existem ferramentas ou mecanismos de comunicação da Assembleia da República voltados para a divulgação, aos cidadãos portugueses, da possibilidade do exercício da participação, em especial o direito de petição, no sentido de incentivo à mesma?

Tiago Tibúrcio - A Assembleia da República disponibiliza na sua página da Internet informação aos cidadãos sobre este e outros direitos dos cidadãos (como as iniciativas legislativas dos cidadãos), com vista a facilitar o seu exercício. Também indica contactos para os quais os cidadãos podem enviar as suas dúvidas e pedidos de esclarecimentos, os quais são reencaminhados para os serviços competentes. O próprio gabinete do Presidente da Assembleia da República é instado com frequência a esclarecer dúvidas dos cidadãos sobre o direito de petição. O Parlamento esforça-se sempre por dar uma resposta em tempo útil e com vista a melhorar o exercício deste direito pelos cidadãos.

ENTREVISTADORA - Quais são os principais canais atuais de comunicação direta dos quais a sociedade portuguesa dispõe para contato com a Assembleia da República? Quais desses canais resultam em maiores resultados quantitativos?

Tiago Tibúrcio - A instituição parlamentar lida diariamente com os cidadãos. É, cada vez mais, uma instituição de portas abertas, não apenas para as sessões e trabalhos parlamentares mas, também, através de eventos vários (como exposições) e iniciativas destinadas a públicos específicos, como os jovens (Parlamento dos Jovens). O site é hoje em dia o principal canal de comunicação com os cidadãos, com cada vez mais informação disponibilizada, de acordo com um princípio de transparência que norteia a atividade da Assembleia da República. De extrema relevância tem sido também a divulgação dos trabalhos através do Canal Parlamento, que transmite em direto as sessões plenárias e as reuniões das comissões parlamentares. Tanto umas como outras encontram-se disponíveis, para visualização a qualquer momento, na página da Internet do Canal Parlamento. Isto, claro, para além do tradicional acompanhamento e escrutínio feito pelos media, que acabam por também beneficiar da informação divulgada através dos canais acima referidos.

ENTREVISTADORA - Qual é a importância, para a gestão democrática portuguesa, da utilização da Internet e de seus característicos canais de comunicação para um estreitamento do contato direto entre sociedade e Parlamento?

Tiago Tibúrcio - A Internet veio revolucionar a relação do Parlamento com a sociedade, tornando público e disponibilizando informação que, antes, era apenas do conhecimento de um pequeno grupo. Esta democratização da informação parlamentar tornou o escrutínio da atividade parlamentar mais exigente, responsabilizando ainda mais os deputados e o Parlamento. Mas não basta abrir as portas, mesmo que digitais, do parlamento. É fundamental que os cidadãos sintam que são bem tratados nesse processo. Só deste modo se reforçarão os laços de confiança que devem unir os cidadãos à instituição parlamentar. Este relacionamento entre parlamentos e cidadãos por via das novas tecnologias ainda está a dar os primeiros passos, razão pela qual precisa de um atualização constante, com vista ao aproveitamento de todo o seu potencial. Por esta razão, o Presidente da Assembleia da República tomou, em meados deste ano, a iniciativa de criar o Grupo de Trabalho para o Parlamento Digital, que tem também como mandato propor até ao final de 2016 iniciativas neste âmbito.

ENTREVISTADORA - A possibilidade de contato direto, da sociedade e, principalmente, do cidadão individual, não necessariamente através de agentes políticos, com o Parlamento, traz benefícios para o exercício da democracia? Caso a resposta seja positiva, quais seriam os mesmos?

Tiago Tibúrcio - As democracias modernas não se podem esgotar na escolha dos representantes de quatro em quatro anos, devendo haver oportunidades de participação dos cidadãos no período entre eleições. São os próprios cidadãos que o exigem. Estas oportunidades de participação constituem um reforço da democracia representativa (que já não é exatamente a mesma de há um século atrás) e não uma sua alternativa. Tal como referi na resposta anterior, se o cidadão sentir que é ouvido e tratado de forma adequada neste processo, espera-se que saia reforçada a sua confiança no sistema político e, em particular, no parlamento. Isto é particularmente relevante no momento histórico que vivemos, marcado por uma insatisfação crescente dos cidadãos com o desempenho das instituições representativas, que pode ter – e já há sinais disso - reflexos nos valores democráticos das sociedades.

ENTREVISTADORA - **O direito de petição, garantido pela Constituição da República Portuguesa, se constitui como um instrumento de participação política que traz à tona a possibilidade do exercício individual de manifestação. Qual é a importância institucional da participação do cidadão comum, não necessariamente organizado coletivamente, na estrutura democrática do país?**

Tiago Tibúrcio - A possibilidade de exercício sem intermediários e sem quóruns é uma garantia precisamente de que este direito pode ser exercido por qualquer pessoa, pelo cidadão comum. Mesmo exercido individualmente, sem qualquer assinatura adicional, a lei garante que este cidadão tem direito a uma resposta por parte do parlamento, que procurará, na maioria dos casos, obter informações junto do governo, informação que é publicada no site do Parlamento, podendo ser partilhada pela comunidade e sujeita ao seu escrutínio. Constitui, por isso, nos limites do alcance deste direito, uma possibilidade (de qualquer cidadão) influenciar a agenda política do parlamento.

ENTREVISTADORA - **Considerando-se o fato de que uma petição aborda o exercício do direito a um procedimento, não integrando a obrigatoriedade de ser votada pelo Parlamento, qual é sua importância como mecanismo participativo, no que tange a repercussões práticas na democracia portuguesa? Em outras palavras, o direito de petição pode ser considerado um mecanismo de participação capaz de impulsionar ou gerar resultados que se configurem em políticas efetivamente aplicadas ou em legislações aplicáveis sobre as mesmas?**

Tiago Tibúrcio - O alcance do direito de petição deve ser entendido dentro dos seus limites. Não confere o direito a uma decisão favorável nem é uma forma fácil de influenciar políticas. O que este direito garante é que o cidadão é ouvido pelo Parlamento, tendo o direito a obter deste órgão uma resposta num prazo razoável. Nas petições com mais de 1000 assinaturas, os autores são inclusivamente ouvidos obrigatoriamente pela comissão parlamentar competente, podendo explicar diretamente aos representantes, nas suas palavras, o seu pedido. Com mais de 4000 assinaturas, a matéria objeto da petição é debatida em reunião plenária, provavelmente o momento com mais visibilidade da atividade parlamentar. É, assim, uma forma de dar voz aos cidadãos, cabendo, porém, no final, aos representantes a possibilidade de dar, ou não, sequência à pretensão dos peticionários. É um instrumento que se situa algures entre a democracia direta (em que os cidadãos decidem diretamente as questões) e a democracia puramente representativa (em que o processo decisional passa exclusivamente pelos representantes).

ENTREVISTADORA - **Na visão da Assembleia da República, quais são os pontos de convergência ou divergência entre a iniciativa de lei ou referendo – essencialmente coletiva e o direito de petição – que permite a participação política individual, considerando-se a possibilidade, em ambos os casos, de uma repercussão prática no âmbito da tomada de decisões relativas a políticas públicas?**

Tiago Tibúrcio - O direito de petição é consideravelmente mais informal (portanto, mais fácil de usar), bastando traduzir o pedido por escrito. A iniciativa de lei e de referendo é mais exigente do ponto de vista formal, nomeadamente quanto à sua apresentação (normalmente em forma articulada, como um projeto de lei) e ao número de assinaturas exigido (20.000 para a iniciativa legislativa dos cidadãos; 60.000 para a iniciativa de referendo por cidadãos eleitores)*, em contraste com a ausência de limiares do direito de petição. A esta maior informalidade do direito de petição corresponde, coerentemente, que a possibilidade de influenciar o resultado final seja, também, na maior parte dos casos, mais modesto.

* estes limiares foram alterados recentemente (em julho de 2016), através da Lei Orgânica n.º 1/2016. Anteriormente eram de 35.000 (para as iniciativas legislativas dos cidadãos) e de 75.000 (para a iniciativa de referendo).

ENTREVISTADORA - A ausência da necessidade de apoio a um determinado sistema ou partido político condiciona, de alguma forma, o perfil de participação através do direito de petição?

Tiago Tibúrcio - Pelo contrário. Ao invés da generalidade das formas de participação convencional (como o direito de voto), o direito de petição não se traduz numa qualquer forma de apoio ao sistema político, aos governantes e às instituições. Isto permite chamar para este direito pessoas que estão menos familiarizadas com a participação de índole político-partidária, alargando, em potência, o universo de cidadãos que participam na vida política nacional. É também este um dos objetivos centrais do direito de petição.

APÊNDICE E - Entrevista com o dirigente do Partido Comunista Português (PCP) e membro da Comissão para os Assuntos Constitucionais e da Justiça, José Neto

Data da entrevista: 22/02/2016

Entrevista realizada por e-mail

ENTREVISTADORA - Qual é a importância, para a gestão democrática portuguesa, da utilização da Internet e de seus característicos canais de comunicação para um estreitamento do contato direto entre sociedade e Parlamento?

José Neto - A internet tem aumentado muito as possibilidades de contacto direto e imediato entre os cidadãos e os parlamentares e o próprio Parlamento. Não só porque tornou possível o contacto com os parlamentares através da disponibilização de contactos diretos via email e redes sociais, mas também porque o próprio Parlamento disponibiliza e incentiva o contacto institucional por essa via.

ENTREVISTADORA - A possibilidade de contato direto, da sociedade e, principalmente, do cidadão individual, não necessariamente através de agentes políticos, com o Parlamento, traz benefícios para o exercício da democracia? Caso a resposta seja positiva, quais seriam os mesmos?

José Neto - Traz benefícios. O direito de petição em Portugal está hoje rodeado de mecanismos procedimentais que permitem ao cidadão avaliar os efeitos da sua iniciativa.

ENTREVISTADORA - O direito de petição, garantido pela Constituição da República Portuguesa, se constitui como um instrumento de participação política que traz a tona à possibilidade do exercício individual de manifestação. Qual é a importância institucional da participação do cidadão comum, não necessariamente organizado coletivamente, na estrutura democrática do país?

José Neto - É sem dúvida importante, mas não substitui a ação coletiva. Um cidadão pode usar o direito de petição para um caso individual e fazer com que o Parlamento se debruce sobre o seu caso e seja possível dar-lhe satisfação. Mas é inegável que uma petição subscrita

por milhares de cidadãos tem uma força incomparavelmente maior e pode mesmo levar a alterações legislativas. O direito de petição contém uma dimensão coletiva que é decisiva e que a possibilidade de uso da internet para recolhe de assinaturas permite potenciar.

ENTREVISTADORA - Considerando-se o fato de que uma petição aborda o exercício do direito a um procedimento, não integrando a obrigatoriedade de ser votada pelo Parlamento, qual é sua importância como mecanismo participativo, no que tange a repercussões práticas na democracia portuguesa? Em outras palavras, o direito de petição pode ser considerado um mecanismo de participação capaz de impulsionar ou gerar resultados que se configurem em políticas efetivamente aplicadas ou em legislações aplicáveis sobre às mesmas?

José Neto - A petição em si mesma não é votada, mas foi introduzida no Regimento do Parlamento Português uma regra segundo a qual, qualquer iniciativa que os Deputados apresentam e que se relacione com o objeto da votação será agendado e votado no mesmo momento em que seja debatida a petição. Se a petição tiver um impacto social relevante certamente que os parlamentares corresponderão com a apresentação de iniciativas. Podem não ser aprovadas, mas têm sempre consequências políticas.

ENTREVISTADORA - Há, sob a ótica do Partido Comunista Português, um posicionamento quanto a uma diferenciação da expressividade com repercussões práticas de participação, quando individual e quando coletiva, no que diz respeito ao direito de petição? Caso exista, qual dos dois tipos de participação é capaz de gerar maior impacto através do direito de petição?

José Neto - A petição coletiva tem inegavelmente mais impacto. Desde logo, porque só as petições com mais de 4.000 assinaturas são objeto de debate obrigatório em plenário.

ENTREVISTADORA - Na visão do Partido Comunista Português, quais são os pontos de convergência ou divergência entre a iniciativa de lei ou referendo – essencialmente coletiva e o direito de petição – que permite a participação política individual, considerando-se a possibilidade, em ambos os casos, de uma repercussão prática no âmbito da tomada de decisões relativas a políticas públicas?

José Neto - As iniciativas de lei e de referendo são incomparavelmente mais exigentes e por isso têm um impacto muito reduzido. Uma petição é obrigatoriamente debatida se tiver 4.000 assinaturas. A iniciativa legislativa de cidadãos carece de 25.000. A iniciativa de referendo, de 75.000. E nenhum destes mecanismos garante a respetiva aprovação. Os termos em que estão previstos a iniciativa legislativa e a iniciativa de referendo são muito desmotivadoras.

ENTREVISTADORA - **A ausência da necessidade de apoio a um determinado sistema ou partido político condiciona, de alguma forma, o perfil de participação através do direito de petição?**

José Neto - Já houve casos de petições dinamizadas na prática por partidos políticos. Mas em regra, as petições surgem como iniciativas despartidarizadas, vindas de outros movimentos ou mesmo de iniciativas inorgânicas. O direito de petição permite abarcar as várias soluções.

**APÊNDICE F - Entrevista com o presidente do Partido Social Democrata (PSD) –
Secção Porto, Luís Miguel Seabra de Freitas**

Data da entrevista: 17/02/2016

Local da entrevista: Agência de Crédito Agrícola (local de trabalho do entrevistado) –
Porto/Portugal

Meio: Gravação em áudio

Horário de início da entrevista: 11h34

Horário de término da entrevista: 11h51

Duração da entrevista: 00h17

Critérios da transcrição:

- 1 Fáticos como: "ah", "eh", "ih", "ahn", "ehn", "uhn" foram cortados.
- 2 Para pausas utilizamos: ...
- 3 Entonação enfática: MAIÚSCULAS.
- 4 Trechos ininteligíveis não foram transcritos.
- 5 Foi inserida pontuação para marcar o encadeamento das frases.

ENTREVISTADORA - Qual é a importância da utilização da Internet para um estreitamento do contato direto entre sociedade e Parlamento?

Luís Miguel Seabra de Freitas - Hoje em dia, todos os mecanismos que possam ser utilizados, como podemos dizer, ... para aproximar os cidadãos dos órgãos da decisão da política, ... dos políticos, tudo que pode profundar a democracia é bem-vindo. E essa questão da petição é porque a democracia não se esgota nos partidos políticos e os cidadãos também têm que ter acesso direto aos órgãos de deliberação, neste caso a Câmara, que é a nossa Assembleia da República e a todos os mecanismos que pode utilizar para que os cidadãos se sintam mais próximos do poder político.

ENTREVISTADORA – Para o PSD, há uma diferenciação de importância da participação individual e coletiva, no que diz respeito ao direito de petição?

Luís Miguel Seabra de Freitas – A participação individual é, com certeza, mais difícil. Não tenho dúvida. Mas, tudo depende. É ... por definição, é sim. Não quer dizer que uma pessoa

com uma grande visibilidade pública, uma visibilidade na comunicação, queira e lance alguma causa e que lance uma petição na Internet, online e que tenha muita aceitação e que depois muitos movimentos sociais se apropriem dessa e que depois não tenha um grande incremento ... pode ser a exceção, não é? Mas na regra é que a partir de um conjunto de pessoas que vão fazer uma petição ela tem mais força. Agora, podem haver exceções... Mas, são exceções, não é? É uma exceção à regra. Entra lá, depois os partidos vão; como têm mais visibilidade midiática do que o próprio peticionário em si, quem vai capitalizar esse movimento social que surgiu através da petição vão ser os partidos, porque são eles que vão ter tempo de entrar nas televisões e nos jornais a defender a petição no Parlamento.

ENTREVISTADORA – A petição não concede ao cidadão o direito a uma decisão; só a um procedimento. Na visão do PSD, o exercício do direito de petição pelo cidadão pode gerar resultados práticos – em termos de políticas aplicáveis?

Luís Miguel Seabra de Freitas – Eu acho que tem todo interesse ... quando uma pessoa faz uma petição qual é o interesse que ela tem? É fazer com que essa petição seja aprovada no Parlamento. E o que é que manda o bom senso? É que quem faça reúna as condições necessárias para que essa petição seja aprovada no Parlamento. Pode-se utilizar os mecanismos que são os *lobbies*, o *lobby* que está legalizado ... através do *lobby* ou dos *lobistas* a quem pagam ou a quem conversam para fazer alguma coisa, podem fazer com que o que defendem seja aprovado no Parlamento. Não tem outra maneira.

ENTREVISTADORA: Então, é indispensável o envolvimento com os partidos para que uma petição seja discutida em plenária?

Luís Miguel Seabra de Freitas - Manda o mais elementar bom senso que uma pessoa possa querer que sua petição seja deliberada ou seja discutida no Parlamento, sem ter necessariamente que ter o cunho ou se assumir como a causa de um partido político, no entanto, mandam as regras desse mesmo bom senso que essa petição seja acompanhada de um trabalho junto dos partidos porque eles que vão aprovar na Assembleia, que faça *lobby* junto dos partidos para que a sua visão de determinado assunto seja aprovada pelo Parlamento ... Manda o mais elementar bom senso político para que a pessoa envolva os partidos, sejam eles de esquerda ou de direita, na defesa das suas causas.

ENTREVISTADORA – Em relação à iniciativa de lei ou referendo, que são formas de participação coletivas e o direito de petição, que permite a participação individual, quais são as principais diferenças no sentido da repercussão prática na democracia de Portugal?

Luís Miguel Seabra de Freitas – Na própria maneira como se manifesta. Quando vou votar, vou a uma sessão votar, não é? Faço meu voto, saio de casa. Numa petição, tenho lá um amigo meu que me manda uma coisa do Facebook e diz, olhe, vê lá se assinas essa petição. Chego lá e subscrevo a petição. Só esse fato faz toda a diferença. Eu ao votar, estou a votar para a composição de um Parlamento, quem decide, o órgão legislativo do país, não é? Numa petição, o que que estou eu a fazer? Eu estou a votar para que estes legisladores, ENTRE ASPAS, decidam, legislem, não é? Portanto, só isso faz toda a diferença... Num estou a contribuir para a composição duma Câmara, noutra estou a fazer para que esta Câmara que eu votei decida. Acho que já haja aí uma diferença substancial. E depois, portanto, quem decide é quem lá está, não é? Vai ter que decidir sobre coisas propostas por terceiros, não é? Não é uma coisa que é uma proposta que vai ser votada e decidida pelos pares, não é uma coisa decidida pelo Parlamento. Vem de um terceiro que diz ao Parlamento, olha, eu gostava que vocês legislassem ou debatessem essa questão e que estipulassem uma coisa nesse sentido. Enquanto que normalmente, são os próprios partidos que propõem uma determinada lei ou o governo. Então, a diferença é brutal. Por isso é que lhe digo que uma petição só está condenada ao sucesso se os partidos interessados comprarem ou a maioria do Parlamento a subscrever. Nada é inodoro, ou seja, tudo tem sua carga política. Há petições que são, digamos assim ... subscritas pela esquerda, há petições que a direita se revê mais e o sucesso ou o insucesso também dependem muito das maiorias que houver no Parlamento na altura. Por isso é que há petições que se espera que a maioria parlamentar seja favorável pela aprovação e há outras que é o contrário.

ENTREVISTADORA - A ausência de apoio de partidos políticos pode condicionar o sucesso ou o fracasso de uma petição, no sentido de ser discutida no Parlamento?

Luís Miguel Seabra de Freitas – Repare que levar uma petição em que nenhum partido se revê ou que não assume como uma causa defensável por cada um deles, nem a esquerda, nem a direita, essa petição pode ser que entre sem um rumo partidário, sem o aval de um partido político. Mas, à partida, se não tem ninguém a se rever nessa petição, a sua votação está

condenada ao fracasso. Uma petição que surge, por mais participada que seja, se não tiver o envolvimento dos partidos, está condenada ao fracasso, está condenada à indiferença, digamos assim ... Disso não tenho a menor dúvida. O pontapé de saída, digamos assim, é a petição. Mas, essa petição, o resultado positivo do que se pretende alcançar com essa petição, vai ser conseguido não só por causa da petição mas, essencialmente, por causa do interesse que os partidos têm em que essa petição seja aprovada. Não sei se me fiz entender ...

ENTREVISTADORA: Os partidos têm uma função essencial no que diz respeito ao direito de petição, seja ele individual ou coletivo, certo?

Luís Miguel Seabra de Freitas – Não há democracia tal e qual nós, no mundo ocidental, a concebemos, sem os partidos. Mas, os partidos têm que ler os sinais e em todo o mundo as pessoas estão zangadas com os partidos ... Não estão zangadas com a política – estão zangadas com os políticos, com os partidos. Ou seja, com os atores políticos. As pessoas têm uma sede muito grande de participação. Todos os mecanismos que ajudem a melhoria do desempenho dos partidos são bem-vindos. E a petição, e os movimentos sociais que não são partidários são sempre bem-vindos. Mas, não há outro mecanismo porque a democracia é um sistema político com muitos defeitos, mas de todos os que até agora se conhecem é o menos mau. Todos os mecanismos como a petição são mecanismos que ajudam a melhorar e a dar qualidade ao fortalecimento da democracia porque aproxima os cidadãos dos decisores políticos. E é uma forma de pressionar para que o decisor político leia o que o povo quer, não é?

APÊNDICE G - Entrevista com o membro da Coordenadora Concelhia do Porto do Bloco de Esquerda (BE) - Sede Distrital do Porto e eleito pelo Bloco de Esquerda na Assembleia Municipal do Porto, José Manuel Machado de Castro

Data da entrevista: 19/02/2016

Local da entrevista: Sede Distrital do Bloco de Esquerda - Porto/Portugal

Meio: Gravação em áudio

Horário de início da entrevista: 10h32

Horário de término da entrevista: 11h43

Duração da entrevista: 01h11

Crítérios da transcrição:

- 1 Fáticos como: "ah", "eh", "ih", "ahn", "ehn", "uhn" foram cortados.
- 2 Para pausas utilizamos: ...
- 3 Entonação enfática: MAIÚSCULAS.
- 4 Trechos ininteligíveis não foram transcritos.
- 5 Foi inserida pontuação para marcar o encadeamento das frases.

ENTREVISTADORA - O direito de petição traz a possibilidade de participação política individual. Qual é a importância, para o BE, da participação desse cidadão comum, não organizado coletivamente, para a democracia do país?

José Manuel Machado de Castro - Como visão e introdução, achamos que é um dos elementos mais relevantes que estão hoje possibilitados aos cidadãos e para nós é muito, muito importante. Essa participação individual, para nós, é muito de valorizar. E vou até mais longe e digo que nos mecanismos previstos legalmente para o exercício, essa matéria da petição através de organizações de diversos tipos, não é? Mais informais, ou menos informais, do estilo, grupos que se organizam mais ou menos informalmente ou com maior grau de organização como sindicatos, associações já registradas, por exemplo, essa matéria, na nossa lei, também está prevista em duas modalidades. Mas, embora haja, enfim, algumas pessoas em Portugal e até académicos que gostarão de valorizar essa vertente da petição coletiva, eu acho que essa não é uma leitura que, digamos ... que decorra da própria lei e que, pelo contrário, a lei acentua essa visão individual. Embora seja uma matéria controversa, não é?

ENTREVISTADORA: Na visão do BE, a prioridade, na lei que regulamenta o direito de petição, é do cidadão individual?

José Manuel Machado de Castro - Ao longo desses anos todos de existência da lei que começa a vir o direito de petição foi inscrito logo na Constituição de mil novecentos e setenta e seis. Mas, na verdade, a definição legal e o enquadramento legal do direito de petição que já estava previsto genericamente na Constituição, ele ocorre nos anos noventa e, posteriormente, em noventa e três, não é? Mas, logo aí surgem estas duas formas de exercício da petição. Mas, quero dizer: para nós, o exercício individual não é, não tem, não deve ter o estatuto de segunda categoria. Achamos que é o meio, um dos meios mais importantes que o cidadão individualmente considerado faça chegar sua opinião ou o seu ponto de vista às matérias que tenham mais, segundo ele, influência no devir do país. Para as organizações e entidades coletivas não estando fechado esse mecanismo mas, na verdade, nós achamos que eles têm outros meios. Eu aliás, posso até contar um exemplo desta controvérsia ... Já houve dirigentes da Ordem dos Advogados Portugueses, portanto, como no Brasil vão tendo suas sucessivas direções, e houve um momento em que os dirigentes achavam que as petições que fossem apresentadas pela Ordem dos Advogados, como supostamente representariam todo o universo de inscritos, deveriam até ter um peso mais significativo, não é? Ora, na verdade não pode ser essa a leitura da lei, do nosso ponto de vista. Porque ela dá, na verdade, ao cidadão individualmente considerado, digamos ... como o destinatário principal; e isto até tem reflexo ou até está refletido no texto legal porque o que o texto legal diz é que o exercício do direito de petição, digamos, inclui-se nos direitos de liberdades e garantias. E diz depois VÍRGULA podendo ser exercido NUMA OUTRA ALÍNEA através de formas coletivas. Mas, se aparece em primeiro lugar esta ... como destinatário o indivíduo, neste caso o cidadão, não é? Porque nós também achamos que, se calhar, deva ser feita esta distinção, do ponto de vista, se calhar, até da sociologia política.

ENTREVISTADORA – Uma petição concede direito a um procedimento, não a uma decisão. Ela tem potencial para gerar resultados concretos, por exemplo, políticas aplicáveis na democracia de Portugal?

José Manuel Machado de Castro - Eu até digo que o número de petições que chegaram à Assembleia da República imediatamente a seguir à lei de noventa e três, que formatou um pouco mais aprofundadamente o direito de petição, foi sempre da ordem de trezentos a

quatrocentos por ano. E o que eu queria salientar é que destas mais de trezentas petições que entraram por ano, independentemente de algumas não terem chegado naquele momento à, digamos ... ao procedimento final que era uma Assembleia iniciar nesse momento um procedimento legal, acabaram por entrar para sensibilizar os partidos para aquelas temáticas e pode dizer-se que nisso tem um papel muito positivo no aprofundamento da democracia. Neste sentido de não ser apenas o órgão eleito a única entidade que elabora legislação ... portanto, haver uma outra componente e acho que houve. Pode dizer-se que esta é uma das virtualidades do direito de petição: mesmo quando não consegue diretamente possibilitar. Agora, achamos que é importante criar mais, haver mais abertura para esta voz, perspectiva individual.

ENTREVISTADORA: E como poderia haver essa abertura?

José Manuel Machado de Castro - Por exemplo, mesmo em matérias que tem uma maior relevância política como é, por exemplo, a revisão da Constituição. A revisão da Constituição, que é o momento mais profundo na mexida e na alteração de todo o ornamento jurídico constitucional e, por exemplo ... do nosso ponto de vista seria de pensar que aberto um período de revisão constitucional que é sempre, digamos ... decidido por dois terços do parlamento, nunca cabe na voz ou na decisão de apenas uma facção política, por exemplo, se possibilitasse aos cidadãos individualmente considerados, um espaço, um tempo de apresentação das suas próprias propostas, mesmo nessa área tão central como é da revisão da Constituição. Mesmo nesta. E se isto existir mesmo nesta, com maior naturalidade, ele deva existir nas outras matérias que tenham menos relevo até. E por isso, sobre a petição achamos que é um caminho, a petição mesmo em termos individuais, é um caminho a percorrer de enorme importância para aprofundar a democracia e inaugurar uma nova forma, uma nova etapa na construção do futuro coletivo. Isto deve ser apresentado.

ENTREVISTADORA – Quais são as diferenças, para o BE, entre a iniciativa de lei e de referendo, formas de participação coletiva e o direito de petição, que permite a participação individual, no sentido da eficácia política?

José Manuel Machado de Castro – Nós temos no nosso quadro legal várias formas de manifestação da vontade cidadã fora do esquema mais habitual do voto nas eleições ou da participação nos partidos políticos ou nas associações. E as outras formas também têm a sua

possibilidade de exercício. Mas, digo eu ... têm sido ainda mais reduzidas: uma delas é a iniciativa legislativa, que é uma outra forma que não da petição ... a petição, digamos, com um pedido para um determinado procedimento, que é isso, um procedimento de caráter legislativo. E além da iniciativa legislativa cidadã, essa, na verdade, apenas existe a nível parlamentar, para o Parlamento. E essa é essencialmente coletiva até pelos graus de exigência. Até pelo formato e, portanto, sobre isso, é um exemplo de coisas que precisavam, do nosso ponto de vista, de ser simplificadas, melhoradas, para alargar o leque das possibilidades. E depois temos um outro mecanismo que é também o referendo. Mas, quer a nível nacional e este também existe a nível local; há um referendo local. Mas, o referendo local, provavelmente, do que se conhece, não existiria ainda a sua regulamentação ... é ainda mais recente, já é do ano dois mil, portanto. Mas, digo eu ... não tem muitos exemplos de exercício do referendo local, ou seja, ao nível de todo o país não devem chegar a vinte os casos. Vinte são muito poucos. E, portanto, tudo isto é demonstrativo, no caso do referendo local, dum pouco entranhamento destas possibilidades. Por exemplo, a nível local, estou a falar agora da cidade do Porto, com incidência aqui na cidade, mas que até tiveram um caráter nacional. Por exemplo: uma petição pela salvaguarda do Mercado do Bulhão ... É lindíssimo, mas há cerca de dez anos correu perigo de morte por atos de destruição porque quem dirigia o município, portanto, o presidente da Câmara e a equipe dele pretendeu e desenvolveu procedimentos nesse sentido, pretendeu retirar-lhe aquela forma e aquela finalidade de mercado de frescos com vendedeiras e vendedores. Mas, ele arranjou, idealizou um esquema que era entregar aquilo a uma empresa privada cujo projeto era fazer daquilo um centro comercial. Portanto, desfigurando, completamente, a natureza do mercado, não é? Ora, isso fez com que se gerasse uma lembrança de fazer uma petição à Assembleia da República para que ela, digamos ... tomasse posição para que o Mercado do Bulhão, em vez de destruído, fosse, como era necessário, reabilitado em termos de edifício, não é? Porque foi construído em mil novecentos e doze e com as técnicas construtivas na altura, foi uma novidade até pelo tipo de construção ... foi muito baseada no ferro que, aliás, ainda hoje é visível, por toda a parte interior. E depois, ao longo de muitos anos, teve poucos cuidados de manutenção e, portanto, alguns dos materiais começaram a degradar-se. Aquilo estava em más condições, em vez de reabilitar surgiu a tal ideia ... demolição do Mercado do Bulhão e a construção, no mesmo espaço, de um centro comercial, pronto. Houve esta mobilização cidadã e foi interessante porque obtiveram-se mais de cinquenta mil assinaturas. Neste caso, assinaturas como? Em papel ... portanto, à porta do Bolhão, algumas das pessoas que sentiram mais este problema puseram

ali uma banca, uma mesa com umas folhinhas para assinar a petição. E também houve on-line.

ENTREVISTADORA: No caso dessa petição, houve um movimento de recolha de assinaturas físicas e virtuais?

José Manuel Machado de Castro - Juntou as duas formas, em papel e on-line.

ENTREVISTADORA: Qual foi a motivação para a utilização da via on-line, nesse caso?

José Manuel Machado de Castro - On-line teve o interesse de permitir que muita gente fora da cidade do Porto, que ou conhecia, ou tinha conhecido, inclusive imigrantes, pessoas que conheceram o Mercado do Bulhão como um espaço onde íam fazer as suas compras para o dia-a-dia e que faz parte da memória coletiva da cidade, não é? E, portanto, teve essa possibilidade de muita gente fora de Portugal e, sobretudo, fora da cidade do Porto, também poder manifestar-se. Portanto, achamos que é um dos bons exemplos de participação cívica, não é? Eu acho que desse ponto de vista também foi bom porque nós sabemos que, muitas vezes, é um partido político e, pronto, e não tem mal ... Mas, neste caso, ultrapassou muito. E, portanto, do meu ponto de vista, isto dá até para uma outra qualidade, uma maior qualidade do ponto de vista de experiência cívica do que partisse dum partido, não é, embora tivesse a sua legitimidade. Isto por que? Porque nisto, os dinamizadores, que lançaram pelo menos o formato, o texto, partiu de pessoas cuja única ligação entre elas era gostarem do mercado. Portanto, teve pessoas que, na verdade, não têm nenhuma ligação a qualquer partido. Também tiveram pessoas do Bloco de Esquerda, já que eu estive nisto até pela qualidade, até por também ser, bem ... primeiro do Porto, também me dizer muito o Mercado porque ainda me lembro quando acompanhava minha mãe nas compras quando era pequenino. Teve, também, gente de outras forças políticas. Portanto, nem se pode dizer e acho que isso é muito interessante, não se pode dizer que houve a hegemonia ou o domínio duma qualquer força partidária. E, se alguém disser isso, tá a enganar e a enganar-se sobre a natureza desta movimentação, não é? Portanto, pode haver alguém a querer dizer, mas não é verdade. Foi mesmo um movimento, digo eu, e por isso valorizo muito, de muita genuinidade, impulso cidadão, pronto. Por isso, tenho como um bom exemplo que digo que era muito importante. Um outro exemplo duma movimentação aqui na cidade do Porto e eu, com isto, não quero, digamos, sobrevalorizar o Porto ... mas são exemplos que eu acho que são interessantes até

pela sua dimensão local e de mobilização. Então, que foi um outro movimento este que solicitava um referendo local e sobre uma questão concreta que iria afetar os jardins do Palácio de Cristal. Nos jardins está implantado aquele edifício que surgiu, inicialmente, nos anos cinquenta, como Pavilhão dos Desportos ... Foi feito para um Campeonato do Mundo de Hóquei em Patins. Nos anos cinquenta foi construído esse edifício, naquele espaço tinha estado um Pavilhão ou um outro edifício que tinha sido para uma exposição internacional e assim é que se chamava Palácio de Cristal, que fazia parte também da arquitetura do ferro, mas isso depois foi destruído, deitado abaixo, construído este então Pavilhão dos Desportos ... Ora, este Pavilhão dos Desportos, como, aliás, hoje ainda lá está, tem também algum grau de degradação da própria construção. E aqui também, em nome de que o Pavilhão estava degradado, precisava de obras, o município dizia que não tinha dinheiro e, portanto, arranjou também aí um esquema de entregar também a uma associação empresarial e a uma empresa um projeto de construção, naquele espaço, do que chamavam um centro de congressos. Mas, esse centro de congressos alargava a implantação para a zona onde hoje é jardim ... Tentaram, para a opinião pública, minimizar os impactos, portanto, dizendo que no máximo, só seriam abatidas meia dúzia de plátanos, que é uma das árvores que lá está, mas isso correspondia a uma visão que não era sequer verdadeira ... Ou seja, os impactos da construção desse centro de congressos afetariam todo aquele conjunto arbóreo que é hoje muito e bem valorizado, porque aquilo também é um projeto, O JARDIM, dum urbanista estrangeiro de grande relevo dos princípios do século vinte. Aquele conjunto vale por ser justamente um conjunto, não é meia dúzia de árvores, é todo aquele projeto que tem sentido. Bem, isto para dizer que esta era a situação de fato, que se estava a viver ... Então, e aí também um conjunto de pessoas que não se pode dizer, e também valorizo muito isso, que fossem apenas dum certo quadrante partidário, então, também se lançou numa recolha de assinaturas. E este teve a particularidade de ser nas ruas da cidade e também on-line, portanto, juntando as duas. Um sítio específico que dizia, por um referendo em defesa dos jardins do Palácio. A finalidade desse documento era entregar ao Município, à Assembleia Municipal, que do ponto de vista legal era, no referendo local, a entidade para ela desencadear esse processo de referendo local a perguntar, com uma pergunta apenas ... Concorda com a construção dum centro de congressos nos jardins do Palácio de Cristal? Pronto, era esta a pergunta que era proposta. Apesar deste documento, deste pedido ter tido mais do dobro das assinaturas necessárias porque para o referendo local são preciso cinco mil assinaturas – portanto, assinaturas de pessoas com recenseamento eleitoral no próprio município. Portanto, é feita essa delimitação: tem que ser cinco mil pessoas inscritas no recenseamento eleitoral do próprio município. Mas, este pedido

de referendo local obteve mais de dez mil assinaturas e, também, curiosamente, mais de quatro mil de fora da cidade do Porto. Pessoas a quem, também, a lembrança dos jardins do Palácio de Cristal era uma lembrança muito presente, portanto achavam que deviam envolver-se nisso. Bem, podemos dizer que aqui está um dos exemplos de como os poderes constituídos não valorizam estes meios novos ... É que a maioria das forças políticas representadas na Assembleia Municipal do Porto não estiveram de acordo em desencadear o processo de referendo local.

ENTREVISTADORA: E por que razões, na visão do partido, essas forças políticas não concordaram com o processo de referendo, na ocasião?

José Manuel Machado de Castro - Por razões, pronto, sem grande fundamento, mas a mostrar sempre que têm uma grande desconfiança perante as posições e, digamos, a vontade das pessoas. O argumento principal até tem a ver com o que eles chamam representatividade. Ou seja ... eles eleitos achavam que lhes competia a eles, como eleitos, ter a decisão sobre isso e, portanto, abrir, como era a finalidade, deste pedido de referendo local, abrir à cidade a possibilidade de ser ela a tomar posição sobre se aquela construção devia ou não ser feita, pra eles era uma espécie de atestado de inferioridade. O movimento que se gerou e que eu insisto, não foi apenas duma força partidária embora também nos envolvêssemos bastante nisso, na recolha das assinaturas nas ruas da cidade. O nosso ponto de partida principal era lá, à porta do Palácio, e na Rua de Santa Catarina e na Batalha por serem das zonas mais concorridas da cidade, onde passa mais gente ... Não tendo sido aceito este pedido de referendo local, no entanto, a ideia germinou, a ideia de que não devia ser feita aquela construção ganhou alguns outros setores que alguns deles provavelmente nem assinaram. Como, entretanto, houve uma mudança na liderança municipal em dois mil e treze, nova liderança ficou um pouco mais aberta a essa questão e daí que atualmente a perspectiva que existe é de, na verdade, recuperar aquele edifício, podendo dar-lhe outros usos, mas não mexer nos jardins. Portanto, pode dizer-se que a movimentação, os dez mil que se pronunciaram acabaram por ter uma influência, como se pretendia, não pelo mesmo caminho, mas por outro, em alcançar o objetivo. E o objetivo era, não destruam os jardins do Palácio. Portanto, neste caso, valorizo, e no anterior também, porque a finalidade das movimentações, quer em relação ao Mercado do Bulhão, quer em relação aos jardins do Palácio de Cristal, embora indiretamente, mas acabaram por alcançar os seus objetivos que eram, não transformem o Mercado do Bulhão num centro comercial e não destruam os jardins do Palácio ... Portanto, valorizamos muito estes dois

exemplos que são recentes, cada um na sua modalidade. Penso que relativamente à iniciativa legislativa cidadã, conhecerá o exemplo também mais importante dos últimos anos, porque este é de dois mil e treze. Que é uma iniciativa legislativa que, através da recolha, essa sim dinamizada por um movimento político, que é os Precários Inflexíveis ... dinamizaram uma recolha também de assinaturas, alcançaram mais de quarenta, à volta de cinquenta mil, e isto foi a chamada iniciativa legislativa. O que é que se pretendia com isso? Que o Parlamento fizesse um procedimento legislativo para combater aquilo que em Portugal se chama os falsos recibos verdes. Os falsos recibos verdes ... um dos meios principais que as entidades patronais ou que as empresas usam para arranjar trabalhadores dando-lhes um estatuto de prestadores de serviço, como se fossem trabalhadores autónomos ou independentes e com essa qualificação diminuir os encargos sociais das empresas, as contribuições ... O andamento disso foi, na verdade, o Parlamento ter feito uma lei que foi aprovada em dois mil e treze e esta lei aprovada em dois mil e treze tem um aspecto novo que é por a entidade que em Portugal se chama Ministério Público, através duma entidade que é a Inspeção do Trabalho, ser proponente ou propor uma ação nos Tribunais de Trabalho, para integrar como trabalhadores permanentes aquelas situações de falsos recibos verdes, portanto, falsos trabalhadores independentes. E isto está a ter o seu desenvolvimento. Já se percebeu vários casos em que ocorreu esse procedimento ... alguns deram já resultado de integração nos quadros das empresas, noutros casos em que houve ações desencadeadas pelo Ministério Público não tiveram êxito porque, na verdade, no texto legal aprovado tem algumas deficiências que permitem às empresas contornarem a finalidade, deixou algumas brechas, e isto por quê? Porque, e não podemos deixar de ter esse elemento em conta, esta lei ao vir a ser aprovada obrigou a consensualização das diversas forças políticas do Parlamento e levou em conta a maioria parlamentar existente à data ... portanto, é dois mil e treze ... como essa maioria parlamentar, na verdade, era de partidos mais alinhados à direita, PSD e CDS, evidentemente que a lei refletiu bastante essa visão das relações laborais ... Essas empresas chamamos de ETT, Empresas de Trabalho Temporário ... que é ... uma pessoa inscreve-se nessa empresa e depois é deslocada para outra a fazer um serviço. Isto é um aspecto. Mas, além desse ainda há um outro que é uma empresa precisa de um trabalhador, vamos supor ... que saiba de contabilidade. Apesar de esse trabalhador, ter local de trabalho, receber ordens da hierarquia funcional, as empresas, duma forma geral, o que é que pretendem é, por exemplo, se conseguirem que aquele trabalhador, o tal contabilista, ao invés de pertencer aos quadros da empresa e, portanto, ficar no regime do contrato coletivo ou até do quadro do trabalho, mas ter direito ao subsídio de férias, se o considerar trabalhador independente é o próprio

trabalhador que tem que fazer os seus descontos para a Segurança Social, fazer ele o pagamento à Segurança Social, não tem subsídio de férias e a qualquer altura, a empresa prescinde dos seus serviços, desliga dos serviços. Na nossa tradição laboral, juslaborista, quem tem lugar, executa suas funções em local designado pela empresa, sujeito a um horário de trabalho, sujeito a orientação funcional, às ordens de uma hierarquia ... isto são três exemplos, três indícios de que aquilo há uma relação contratual, há um contrato de trabalho e o que eles querem considerar, em muitos casos, é que em vez de ser um contrato de trabalho, é uma prestação de serviço, são autônomos ... Foi uma iniciativa legislativa ... isto correspondeu exatamente à finalidade do que o instituto da iniciativa legislativa cidadã prevê ... que é que sejam também cidadãos propor alterações legislativas. Agora, o problema que aqui ocorreu, mas que são contingências, foi de o resultado não ser integralmente o pretendido. Porque o pretendido era que a chamada precariedade do trabalho pelos falsos recibos verdes acabasse e, na verdade, só acabou em alguns casos. Mas, não deixa de ser um passo muito importante para os trabalhadores. Mas, é um bom exemplo também ... este de carácter nacional, como iniciativa legislativa cidadã. Não existe esta figura ... iniciativa legislativa cidadã, por exemplo, para os municípios. É uma das falhas, das debilidades desses sistemas de dar voz, e não apenas voz, mas dar poder aos cidadãos ... ao nível municipal é uma das falhas.

ENTREVISTADORA - Há, para o Bloco de Esquerda, uma diferenciação da expressividade da participação política individual e coletiva, no que diz respeito a repercussões concretas na democracia?

José Manuel Machado de Castro - Era considerar o cidadão, ou seja, cidadão é aquele que está interessado nas questões da pólis, não é? E na intervenção, não é? Porque essa matéria pode não parecer relevante, mas acaba por, na prática, depois ter reflexos. Por exemplo, em relação a quem é estrangeiro: deve ou não deve ter direito de petição? Aqui em Portugal o problema coloca-se, se calhar, com mais veemência e com mais força, por exemplo, tendo em conta a existência de comunidades dos designados PALOPS, Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, ou seja, os países de língua oficial portuguesa e que têm a vertente também do Brasil mas, sobretudo, as comunidades, estou a me lembrar de caboverdeanos, que há bastante e, na verdade, alguns deles não têm aquela integração cívica, do ponto de vista de estar registrados, de estar recenseados para votações e põe-se a questão ... então, esses setores da população devem ficar de fora? Nossa opinião é ... não. Portanto, aí está mais um dos

aspectos desta, digamos ... controvérsia que pode haver. Portanto, sobre a questão do individual e coletivo nós damos muita importância a essa participação da própria pessoa, do cidadão, da cidadã em fazer chegar os seus próprios pontos de vista e que devem ser atendidos. Significa isto que dando muita atenção a essa forma de participação clara, digamos ... na definição das políticas não quer dizer que estejamos contentes ou satisfeitos ou, digo até ... inteiramente confortáveis com a utilização que tem vindo a ser dada a esse mecanismo porque achamos que não têm sido aproveitadas todas as suas potencialidades. Mesmo na comunicação on-line, que é relativamente recente, nós achamos que era preciso agilizar, simplificar esses mecanismos. E mais, e sendo certo que todo este direito de petição está muito orientado para o Parlamento como sede, como local do debate, da decisão política nós achamos que ele deveria, também, poder manifestar-se noutros degraus e noutros modos do exercício do poder político. Em concreto, a nível municipal. Então, aí o atraso é muito, muito maior.

ENTREVISTADORA – Qual seria, para o BE, o papel dos partidos políticos no que diz respeito ao direito de petição? A ausência da necessidade de apoio a partidos políticos condiciona, de alguma forma, esse perfil de participação?

José Manuel Machado de Castro - Achamos que esta possibilidade da petição, do nosso ponto de vista deve ter melhoramentos, nesta visão de agilizar, simplificar o sistema, mas vemos isto como uma das marcas mais importantes da democracia dos nossos tempos. E o nosso ponto de vista, tem que se fazer uma aposta muito grande e muito efetiva neste melhoramento, aperfeiçoamento, aprofundamento dos mecanismos da petição. E, insistimos, nossa interpretação é de valorizar muito a participação individual. E todos sabemos que haverá como que ... nos dias de hoje, alguma crise nos sistemas de representação política, nós achamos que para além do papel que as próprias forças políticas tem que fazer e eles próprios terem outros meios de ligação não apenas aos seus aderentes, mas aos seus votantes, para além desse esforço que é importante fazer. Nós, mesmo a nível parlamentar, como Bloco de Esquerda, temos feito diversas propostas de, por exemplo, permitir candidaturas de cidadãos individualmente. Isto só existe nas autarquias, ou seja, nos municípios, é possível haver candidaturas que não sejam promovidas pelos partidos políticos ... e dá-se até a curiosidade de hoje, no Porto, a liderança municipal ter resultado também de um processo desses. Também temos defendido que mesmo em outros níveis de eleição não haja um monopólio dos partidos políticos na apresentação de candidaturas. E, desse ponto de vista, há ainda um longo caminho

a percorrer porque as iniciativas legislativas que, como nós, do Bloco de Esquerda temos apresentado, não têm, até agora, tido vencimento ... Portanto, eles não estão de acordo e defendem, na verdade, o monopólio dos partidos na apresentação de candidaturas. Claro que não deixamos de reconhecer que as candidaturas independentes, portanto, sem qualquer ligação a partidos políticos, podem suscitar questões de serem fidedignas ao voto ... ou seja, o parlamentar, a representação tem que se colocar porque em termos, digamos ... meramente teóricos, pode haver um candidato que seja eleito como independente e depois sentir ele próprio que não tem que prestar contas a ninguém porque não sabe exatamente o universo, não é conhecido o universo que o elegeu. E isso é uma diferença relativamente ao candidato de um partido político. Porque o eleitor de um partido político, estando descontente pode, num próximo momento, recorrer ao partido e penalizar o partido, no sentido, da outra vez votei em ti e agora não voto. Portanto, há um universo sobre o qual o eleitor pode também exercer algum poder – o poder do seu voto. Numa candidatura independente este mecanismo, digamos ... indireto de controle sobre o trabalho político do eleito está muito mais enfraquecido. Mas isto, do nosso ponto de vista, não põe em causa a importância e a necessidade das candidaturas fora dos partidos políticos – isto como uma ideia genérica.

APÊNDICE H - Quadros

Quadro 1 – Dialoga Brasil / Tema: Saúde - Respostas e compromissos do governo federal às propostas mais votadas por programa

Programa	Proposta – 1º lugar no ranking de votação	Resposta do governo²¹⁰	Compromissos assumidos na resposta do governo
Melhorar os Postos de Saúde	Incluir nutricionistas no atendimento ambulatorial das clínicas da família.	Não houve resposta do governo e, conseqüentemente, não há compromissos assumidos na resposta.	Não há resposta do governo e, conseqüentemente, não há compromissos assumidos na resposta.
Mais Especialidades	A inserção do optometrista como profissional responsável pela visão, como determina a Organização Mundial de Saúde, tornaria muito melhor e mais fácil o acesso da população à saúde visual e ocular.	Por falha técnica da plataforma, não foi possível acessar a resposta do governo e, conseqüentemente, os compromissos assumidos na resposta.	Por falha técnica da plataforma, não foi possível acessar a resposta do governo e, conseqüentemente, os compromissos assumidos na resposta.
Programa Mais Médicos	Fiscalizar a carga horária dos médicos em geral.	Garantir o cumprimento integral da carga horária dos médicos que atendem no serviço público de saúde é um dever das instituições que contratam estes profissionais. No Programa Mais Médicos (PMM), a gestão dos serviços de atenção básica e o controle da carga horária dos profissionais nas Unidades Básicas de Saúde, é atribuição do município. O governo federal contribui com o gestor municipal, monitorando mensalmente, a	Apurar, checar com gestores e pedir explicações sobre todas as denúncias feitas pelo 136. Encaminhar, mensalmente, à auditoria dos SUS os casos não resolvidos e aplicar as sanções conforme previsto no Termo de Adesão e Compromisso (TAC) e Portaria 1.369/2013. Apoiar a implantação do prontuário eletrônico em 14.000 unidades de saúde, em todos os estados, até 2019. Disponibilizar base de dados em formato aberto com informações

²¹⁰ Não obtivemos resposta da Secretaria-Geral da Presidência da República a respeito da não disponibilização de resposta/compromisso do governo para a proposta mais votada do programa "Melhorar os Postos de Saúde". Não obtivemos, também, explicações sobre a falha técnica que impediu o acesso à resposta/compromisso do governo para o proposta mais votada do programa "Mais Especialidades".

		<p>atuação do profissional vinculado ao PMM, para impedir que o acúmulo de carga horária em outros serviços, o impossibilite de cumprir toda a carga horária prevista em seus contratos. O não cumprimento da carga horária acarreta penalidades. Os médicos podem receber advertências ou ser desligados do programa. As instituições gestoras podem ter a suspensão do repasse dos recursos de co-financiamento, da vaga no programa, o remanejamento do médico e até de desligamento do programa, em caso de reincidência. Para melhorar a fiscalização, o governo federal tem garantido a conectividade nas unidades básicas de saúde (UBS), através de banda larga. [...] Isso possibilita a implantação do prontuário eletrônico (e-SUS). Além de guardar, em um só lugar, todas as informações do usuário, o prontuário eletrônico ajuda nas ações da Auditoria do SUS, incluindo as relativas ao cumprimento da carga horária pelos profissionais. A participação da população também é um importante mecanismo de monitoramento do cumprimento da carga horária. Por meio da Ouvidoria do SUS, 136, o cidadão pode efetuar denúncias que serão apuradas e poderão levar a aplicação de sanções.</p>	<p>sobre cumprimento de carga horária, no portal do governo, acessível em www.dadosabertos.gov.br.</p>
Vida Saudável	<p>Limitar - em lei - o teor de sal dos alimentos industrializados, com um teto máximo de quantidade</p>	<p>O governo federal entende que limitar em lei a redução do teor de sal nos alimentos industrializados não é a melhor estratégia para avançar na conquista de uma alimentação mais saudável</p>	<p>Dar continuidade ao monitoramento do alcance de metas considerando o objetivo de retirada de 28.562 toneladas de sódio até 2020.</p> <p>Realizar durante o ano de 2015 a</p>

permitida em cada produto.	<p>para a população brasileira. Estamos investindo nos acordos voluntários com a indústria, e para isso, foi elaborado o Plano Nacional de Redução do Sódio em Alimentos Processados, no qual a redução do sódio deverá ser gradual. Reduzir o teor de sal nos alimentos é uma das intervenções mais efetivas para reduzir a carga de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), com potencial de salvar milhões de vidas a cada ano. O consumo diário no Brasil é de 12 g de sal. A recomendação da Organização Mundial de Saúde é de 5g de sal. Iniciativas sobre a redução de sal são desenvolvidas pelo governo federal, desde 2004, como parte da Estratégia Global da OMS sobre Dieta, Atividade Física e Saúde. O Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT) no Brasil 2011-2022, publicado em 2011, também definiu como uma de suas metas a redução do consumo médio de sal. Desde 2011, o governo federal em parceria com a Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação (Abia) vem estabelecendo acordos voluntários com o setor produtivo, indústria e comércio, para fixar metas nacionais para a redução do teor de sal (sódio) em alimentos processados no Brasil. A meta do governo é que, até 2022, a população apresente consumo diário de até 5g de sódio. [...] Produtos com metas de redução de sódio:</p> <ul style="list-style-type: none">- Massas instantâneas, pães de forma e bisnaguinhas: dos	<p>Campanha de Promoção da Saúde “Da saúde se cuida todos os dias” (disponível desde abril de 2015 no site www.saude.gov.br/promocao/odasaude).</p> <p>Disponibilizar, até 2018, no portal eletrônico da Anvisa, informações que permitam aos consumidores a correta interpretação da rotulagem de alimentos para a escolha de alimentação saudável.</p>
----------------------------	--	--

287 produtos avaliados do I Termo de Compromisso assinado em 2011, 80,8% alcançaram a meta pactuada de redução do teor de sódio. - Bolos e misturas para bolos, rocamboles, biscoitos doces, salgados e recheados, batata frita e batata palha, salgadinhos de milho e maionese: dos 849 produtos avaliados do II Termo de Compromisso, assinado em 2012, 99% alcançaram a meta pactuada de redução do teor de sódio. Estima-se a retirada de 5.230 até 2012 e de 7.652 toneladas de sódio até 2014. O governo tem investido também na regulamentação de informações que devem estar na rotulagem dos produtos. As Resoluções de Diretoria Colegiada (RDCs) 360/03 e 359/03 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) estabelecem que devem ser declaradas as quantidades por porção e a porcentagem do valor diário dos seguintes componentes: valor energético, teor de carboidratos, proteínas, gorduras totais, gorduras saturadas, gorduras trans, fibras alimentares e sódio. Os rótulos são elementos de comunicação entre o produto e os consumidores, e devem ser utilizados como uma ferramenta para a escolha dos alimentos que devem compor sua dieta habitual.

SAMU 192 e UPAS

Facilitar o processo burocrático de colocação em operação das ambulâncias nas cidades e penalizar os responsáveis por deixarem veículos novos parados e/ou

A política de saúde é descentralizada. No SAMU 192 e UPAs o governo federal descentraliza recursos para que estados e municípios implementem esses serviços. Para tanto, é necessária a realização de processos administrativos

Monitoramento de 100% dos serviços em 2016, por meio da verificação da produção informada pelas unidades por meio do SIA/SUS.

Monitoramento por amostragem correspondente à 1/4 das Centrais de Regulação (aprox.

sem manutenção.	<p>ágeis, eficientes e transparentes. O processo de implantação do SAMU 192 está orientado pela Portaria GM/MS nº 1.010, de 21 de maio de 2012 e Portaria SAS/MS nº 356, de 8 de abril de 2013. O governo federal adquire as ambulâncias, que são disponibilizadas para estados e municípios. Também, incentiva a implantação das Centrais de Regulação de Urgências (CRU) e, viabiliza parte dos recursos de custeio para pôr as ambulâncias em operação e manter o SAMU 192 em funcionamento. [...] Todos os procedimentos são realizados por meio do Sistema Eletrônico de Apoio a Implementação de Políticas em Saúde (SAIPS), disponível no portal www.saude.gov.br/saips. Os municípios ou estados que aderem ao programa SAMU 192 devem se cadastrar e apresentar a produção de suas Unidades Móveis no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES) e no Sistema de Informação Ambulatorial (SAI/SUS). Para mais informações consultar: cnes.datasus.gov.br e sia.datasus.gov.br. Os atuais processos de gestão permitem acompanhar a realização dos serviços do SAMU 192 e UPAs, identificar as irregularidades e proceder, quando comprovadas, as penalizações. O monitoramento da produção das ambulâncias e do seu funcionamento é feito pelo governo federal, mensalmente, por meio do SIA-SUS. Se os estados ou municípios não apresentarem</p>	<p>50), por ano, por meio de visitas técnicas aos municípios. Realocar, em 2016, 266 ambulâncias entregues aos municípios/estados, para as quais não houve manifestação do gestor em realizar o processo de habilitação em custeio mensal. A realocação se efetivará a partir das manifestações positivas dos gestores.</p> <p>Executar em 2016, a aquisição de 100 ambulâncias para expansão de cobertura, 200 ambulâncias para renovação de frota, e a construção de 02 novas Centrais de Regulação das Urgências, conforme disponibilidade orçamentária.</p>
-----------------	--	---

as informações no Sistema por três meses consecutivos, ocorre a suspensão do custeio. São realizadas, também, pelos órgãos de controle, auditorias por amostragem ou em decorrência de denúncias. Os relatórios dessas auditorias são encaminhados aos gestores locais para conhecimento e providências. Todas as irregularidades comprovadas acarretam em suspensão do custeio mensal, liberado pelo governo federal, até a sua regularização.

Aqui tem Farmácia Popular

Alguns países europeus implementam a Receita Eletrônica. Um sistema que integra: médicos, pacientes e farmácias. A ideia é eliminar o papel, aumentar o controle sobre os medicamentos adquiridos.

O governo federal reconhece que a receita eletrônica é um importante instrumento, pois permite a integração de todas as etapas dos processos comerciais existentes entre o médico e o distribuidor do medicamento, com facilidade e segurança para os usuários. No Programa Farmácia Popular – iniciativa que tem o objetivo de ampliar o acesso de toda população aos medicamentos e produtos para o tratamento das doenças mais comuns – as receitas em papel são utilizadas como documentos comprobatórios das dispensações realizadas pelos estabelecimentos. A legislação atual define que, para fins de auditoria, o estabelecimento credenciado deve armazenar por 5 anos, cópia da receita que deve conter um conjunto de informações previstas em legislações vigentes. Atualmente, o Programa Farmácia Popular do Brasil conta com 35.128 estabelecimentos, sendo 526 da rede própria e 34.602 da rede credenciada, que

Estabelecer, no Comitê Técnico de Acompanhamento do Programa Farmácia Popular do Brasil, agenda de trabalho para avaliar a viabilidade da implementação da receita eletrônica no Programa, com publicação dos resultados no final de 2016.

beneficiam 4.465 municípios. Implantar um sistema de receita eletrônica no âmbito deste Programa, em todo o país, considerando as características diferenciadas dos estabelecimentos, é um grande desafio. Faz-se necessária avaliação da legislação vigente, adequação de todos os estabelecimentos credenciados, tempo para implantação, entre outras ações. O Comitê Técnico de Acompanhamento do Programa Farmácia Popular composto por representantes do governo federal, do comércio varejista farmacêutico e do setor produtivo farmacêutico, tem como objetivo medidas de aprimoramento dos mecanismos de controle, de tanto pela atualização de sua legislação, quanto pelo sistema de vendas, no qual se inclui a receita eletrônica.

Incentivo ao Parto Normal

Criação de um Observatório Integrado com indicadores confiáveis sobre partos no Brasil. Liberar os dados em formato aberto.

Monitorar indicadores é uma importante ação para desenvolver ações que incentivem a realização de partos normais no Brasil. O governo federal já desenvolve iniciativas de monitoramento de indicadores sobre partos no país. Entre 2012 e 2014, a Ouvidoria Ativa da Rede Cegonha realizou pesquisa com 260.138 (mulheres) que tiveram partos pelo SUS, para avaliar: a assistência ao pré-natal, parto e puerpério; e na perspectiva dos gestores estaduais e municipais, a implantação da Rede Cegonha. E no segundo momento, foram aplicados 30.284 questionários no período 18/06/2015 a 30/10/2015, que encontram-

Disponibilizar, a partir do segundo semestre de 2016, relatórios com indicadores sobre a qualidade do parto e nascimento, no portal www.saude.gov.br.

Quanto aos dados abertos estamos construindo uma forma de categorizá-los para uma posterior disponibilização.

se em fase de sistematização pela Ouvidoria. [...] O governo federal está investindo na implementação do SISPARTO. Um sistema informatizado, a ser utilizado nas maternidades do SUS, que vai gerar informações sobre a atenção ao parto e nascimento. Sua instalação nas maternidades que manifestarem interesse em utiliza-lo, deverá iniciar em 2016. O sistema emitirá relatórios qualificados mensais aos gestores, para monitoramento da qualidade do cuidado ofertado às mulheres e bebês no parto e nascimento.

Fonte: Formatado pela autora da tese, de acordo com dados fornecidos da plataforma Dialoga Brasil²¹¹.

²¹¹ BRASIL. Dialoga Brasil. Ranking. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/ranking?tema=seguranca-publica&programa=forcas-federais-de-seguranca>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

Quadro 2 – Dialoga Brasil / Tema: Segurança Pública - Respostas e compromissos do governo federal às propostas mais votadas por programa

Programa	Proposta – 1º lugar no ranking de votação	Resposta do governo	Compromissos assumidos na resposta do governo
Segurança Pública Integrada	Fomentar o uso da mão de obra da pessoa presa em obras públicas, hospitais e órgãos públicos, através das FUNAPS, diminuindo assim a terceirização e permitindo a remissão da pena de mais pessoas.	O governo federal entende que o trabalho é um dos pilares da ressocialização e desempenha um papel importante no senso de identidade, autoestima, autonomia e subsistência. Ainda, contribui para o desenvolvimento pessoal e coletivo das pessoas privadas de liberdade. Importante considerar que a remissão de pena pelo trabalho (na ordem de um dia de pena cumprido, para cada 3 dias de trabalho) é um direito a ser ampliado e assegurado à população prisional. É ainda mais efetivo quando agregada a uma capacitação profissional que auxilie em sua inclusão social em uma atividade produtiva e lícita. [...] Um dos obstáculos enfrentados pelos presos ao adquirirem sua liberdade é a dificuldade de ingresso no mundo do trabalho e geração de renda. Além do estigma de terem passado pelo sistema prisional, a maioria (91%) não possui educação básica nem experiência profissional. Assim, quanto mais estratégias forem utilizadas para a expansão da oferta de trabalho e qualificação profissional, mais oportunidades eles terão para a construção de uma nova história de vida.	Lançar, no segundo semestre de 2016, o Programa Nacional de Fomento ao Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, com objetivo de ampliar e profissionalizar as vagas de trabalho ofertadas às pessoas privadas de liberdade, egressos do sistema prisional e cumpridores de medidas cautelares e alternativas penais. Entre as ações do programa estão: - Publicar cartilha orientadora com recomendação aos Ministérios, Secretarias e demais órgãos públicos federais para que estabeleçam em seus editais mecanismos – margem de preferência ou reservas de percentuais – que deem prioridade ou preferência à contratação de empresas que utilizem a mão de obra da população prisional na realização de obras e fornecimento serviços públicos; - Apoiar, por meio da padronização e validação de instrumentos que impliquem na segurança jurídica das relações entre as unidades federativas e as organizações da sociedade civil, a permissão de uso de espaços nas unidades prisionais visando o desenvolvimento de atividade produtiva e a utilização de mão de obra de pessoas privadas de liberdade.
Proteção das Fronteiras	Aproveitar o potencial do primeiro criptógrafo 100% brasileiro, testado e cobijado por mais de 97 países. As mensagens	As políticas de comunicação segura, incluindo o aperfeiçoamento da tecnologia nacional de criptografia, são promovidas de forma constante pelo governo federal. Assim, os agentes de segurança pública podem executar suas atribuições	Lançar, no primeiro semestre de 2016, a nova plataforma de comunicação, com alto padrão de segurança, criptografada e baseada integralmente em tecnologia nacional, direcionada à rede privada do Ministério da Justiça.

	governamentais cifradas e livres de espões e cartéis. Cibernética é coisa séria!	com eficiência e segurança. Considerando a preocupação em fomentar a tecnologia nacional, o desenvolvimento de ferramentas de comunicação segura é realizado em conjunto com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e suas funcionalidades são aprimoradas observando as necessidades levantadas por usuários da área da segurança pública dos governos federal, estaduais e municipais. Desde 2013, o governo está implantando e aprimorando uma plataforma de comunicação segura e criptografada, destinada: ao envio e recebimento de mensagens; à realização de chats; à criação, edição e compartilhamento de documentos entre os usuários.	Capacitar, em 2016, 11 mil agentes de segurança pública para utilização da nova plataforma.
Crack, é possível vencer!	Assegurar atendimento às famílias que recorrem ao Estado em busca de tratamento para filhos dependentes de drogas ilícitas. A família toda sofre enquanto esperam uma decisão judicial que não chega.	O governo tem realizado iniciativas importantes para garantir o atendimento às famílias que buscam tratamento para filhos dependentes de drogas. A rede pública de saúde possui equipamentos qualificados para atender dependentes químicos, os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS). [...] Os CAPS oferecem atendimento à população, realizam o acompanhamento clínico e promovem a reinserção social dos usuários pelo acesso ao trabalho, lazer, exercício dos direitos civis e fortalecimento dos laços familiares e comunitários. O governo federal executa, ainda, programa de financiamento de vagas para tratamento de dependentes em comunidades terapêuticas. [...] O acolhimento é voluntário e depende da disponibilidade de vagas nas entidades.	Apoiar a implantação, em parceria com estados e municípios, de 162 novos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS AD e AD III) em 26 estados e no Distrito Federal, sendo: 40 em 2016; 40 em 2017; 41 em 2018; 41 em 2019. Apoiar a implantação, em parceria com estados e municípios, de 28 novas Unidades de Acolhimento adulto em 26 estados e no Distrito Federal, sendo: 7 em 2016; 7 em 2017; 7 em 2018; 7 em 2019. Manutenção das vagas de acolhimento em comunidades terapêuticas.
Forças Federais de	Não ignorar o mais forte padrão de Criptografia da	As políticas de comunicação segura, incluindo o aperfeiçoamento da tecnologia	Lançar, no primeiro semestre de 2016, a nova plataforma de comunicação, com alto

Segurança	atualidade, feito no Brasil, testado e cobijado por 97 países. As informações das operações investigativas cifradas e livres de espões e cartéis.	nacional de criptografia, são promovidas de forma constante pelo governo federal. [...] o desenvolvimento de ferramentas de comunicação segura é realizado em conjunto com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e suas funcionalidades são aprimoradas observando as necessidades levantadas por usuários da área da segurança pública dos governos federal, estaduais e municipais. Desde 2013, o governo está implantando e aprimorando uma plataforma de comunicação segura e criptografada, destinada: ao envio e recebimento de mensagens; à realização de chats; à criação, edição e compartilhamento de documentos entre os usuários.	padrão de segurança, criptografada e baseada integralmente em tecnologia nacional, direcionada à rede privada do Ministério da Justiça. Capacitar, em 2016, 11 mil agentes de segurança pública para utilização da nova plataforma.
SINESP	O programa podia disponibilizar serviços para fazer denúncias violência contra a mulher.	[...] O papel do Sinesp tem sido o de fortalecer e apoiar esse canal, por meio da disponibilização de ferramentas tecnológicas e da transferência de conhecimento no atendimento a emergências. Desde a sua criação, em 2005, o Ligue 180 realizou mais de 4 milhões de atendimentos, com uma cobertura de cerca de 70% dos municípios do país. Cabe ressaltar, ainda, que, a partir de articulação do governo federal com as secretarias estaduais de segurança pública, desde 2014, o Ligue 180 transformou-se em disque-denúncia, com capacidade de envio de denúncias para a Segurança Pública com cópia para o Ministério Público de cada estado.	Desenvolver, no prazo de seis meses, uma nova funcionalidade no aplicativo do Sinesp para permitir a recepção on line de denúncias de violência contra a mulher. Desenvolver no Sinesp, de imediato, uma notificação ao usuário para o encaminhamento de denúncias dessa natureza através do Ligue 180.

Fonte: Formatado pela autora da tese, de acordo com dados fornecidos da plataforma Dialoga Brasil²¹².

²¹² BRASIL. Dialoga Brasil. Ranking. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/ranking?tema=seguranca-publica&programa=forcas-federais-de-seguranca>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

Quadro 3 – Dialoga Brasil / Tema: Educação - Respostas e compromissos do governo federal às propostas mais votadas por programa

Programa	Proposta – 1º lugar no ranking de votação	Resposta do governo	Compromissos assumidos na resposta do governo
Educação Básica	Reorganização Curricular do Ensino Médio. Estudar a possibilidade de uma grade curricular atrelada aos novos tempos e à nova sociedade. Atentar para a produção científica e a interdisciplinaridade.	A construção coletiva de uma proposta será o primeiro passo para a reorganização curricular do ensino médio no País. Nesse sentido, o MEC submeteu à consulta pública, em setembro de 2015, uma proposta de Base Nacional Comum Curricular - BNCC para a educação básica. A BNCC está organizada por áreas do conhecimento, onde os direitos e objetivos de aprendizagem e os componentes curriculares são desenvolvidos de forma complementar. Na mesma linha, as ciências da natureza são abordadas de maneira integrada, contribuindo para a atualização da educação científica e tecnológica.	Promover consulta pública para a construção de uma Base Nacional Comum Curricular – BNCC. O Governo Federal recebe da sociedade contribuições sobre o que é importante para a formação dos estudantes da Educação Básica no País. O envio de sugestões pode ser feito no endereço eletrônico http://basenacionalcomum.mec.gov.br/ . Você pode acompanhar o cronograma e participar da construção da Base Nacional. No dia 15 de dezembro de 2015 será feito um primeiro processamento das contribuições encaminhadas à proposta preliminar. A partir desta data, o sistema continua aberto ao recebimento de sugestões e em março / 2016 será publicada a proposta revisada do documento e realizados Seminários Estaduais da Base Nacional Comum Curricular.
Ensino superior	Expandir o conceito de residência do campo da saúde para outros setores, criando pós-graduações em áreas de gestão pública para melhoria dos serviços públicos em prefeituras de médio e pequeno porte.	O Ministério da Educação – MEC, por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, oferta desde o ano de 2009 os cursos de especialização em Gestão Pública e em Gestão Municipal. Os cursos são ministrados no âmbito do Programa Nacional de Formação em Administração Pública - PNAP, por universidades públicas que integram o sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. No caso da especialização em Gestão Pública, 14	Oferecer três novos cursos de especialização em Gestão Pública e em Gestão Municipal para o atendimento à necessidade de expansão da capacitação de gestores de prefeituras de médio e pequeno porte. A execução da proposta está prevista para ter início em 2017 e terá duração de 30 meses. Nesse período, serão convocadas, pelo MEC, reuniões para discutir as possibilidades de inclusão, nestes cursos, do conceito de residência para setores de interesse de municípios de pequeno e médio porte.

		<p>universidades federais e nove estaduais ofertam 29 cursos. Quanto à especialização em Gestão Municipal, são ofertados 23 cursos por 14 universidades federais e oito universidades estaduais. [...] Para aumentar o acesso às pós-graduações, o projeto deve incluir, ainda, mecanismos para a intensificação da divulgação dos cursos entre os municípios de pequeno e médio porte e as prefeituras.</p>	
Valorização dos professores	<p>Fiscalizar e exigir o cumprimento integral da Lei do Piso do Magistério pelos estados e municípios.</p>	<p>O Ministério da Educação - MEC é responsável por auxiliar estados e municípios a executar o que está previsto na Lei 11.738/2008, que trata de piso salarial e jornada de trabalho. Essa contribuição ocorre por meio de políticas de assessoramento técnico e de financiamento. Os órgãos competentes pelo efetivo cumprimento da Lei do Piso, conforme prevê a Constituição Federal, são aqueles de controle externo e do Poder Judiciário.</p>	<p>Auxiliar estados e municípios, por meio de uma Rede de Assistência Técnica, a cumprirem a Lei do Piso Nacional. A iniciativa atuará em todo o Brasil a partir de janeiro de 2016.</p> <p>A partir da primeira quinzena de dezembro de 2015, será disponibilizado o Sistema de Plano de Carreira e Remuneração – SISPCR para assessorar as equipes gestoras das secretarias de educação na elaboração e adequação de planos de carreira e remuneração além de levantar informações referentes ao cumprimento da Lei do Piso.</p>
Ensino Técnico	<p>Realizar capacitação e assistência técnica passando pelo conhecimento prévio das necessidades do setor, evitando paralelismo de investimentos. Criação de banco de estudos formado por especialistas.</p>	<p>A oferta do Pronatec se dá a partir da interação com 15 ministérios e com as redes de educação profissional, que se articulam com os setores econômicos. O Ministério da Educação trabalha em proposta que busca alinhar as necessidades dos setores produtivos às possibilidades de formação.</p>	<p>Elaborar Mapa da Educação Profissional, com o desenvolvimento de uma plataforma tecnológica de suporte à integração sistemática das informações necessárias para subsidiar o planejamento das ações do Pronatec. O objetivo é aprofundar o diálogo e aproximar os setores econômicos e educacionais. A medida vai permitir a análise da oferta de cursos, das habilidades associadas às ocupações, dos investimentos projetados para a economia, e dos cenários de evolução do mercado</p>

de trabalho, otimizando esforços e induzindo a oferta de quadros necessários à transformação social e econômica do país. O início da elaboração do Mapa da Educação Profissional está previsto para maio de 2016.

Fonte: Formatado pela autora da tese, de acordo com dados fornecidos da plataforma Dialoga Brasil²¹³.

²¹³ BRASIL. Dialoga Brasil. Ranking. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/ranking?tema=seguranca-publica&programa=forcas-federais-de-seguranca>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

Quadro 4 – Dialoga Brasil / Tema: Redução da Pobreza - Respostas e compromissos do governo federal às propostas mais votadas por programa

Programa	Proposta – 1º lugar no ranking de votação	Resposta do governo²¹⁴	Compromissos assumidos na resposta do governo
Brasil sem Miséria	Integrar a participação social, através das representações institucionais locais, para execução de ações intersetoriais que visem a superação da extrema pobreza no Brasil, com atingimento dos ODS/ONU.	O Brasil teve papel estratégico na definição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável por ter sido uma referência na obtenção de resultados, especialmente no combate à fome e à pobreza. O Brasil atingiu antecipadamente a meta de redução da extrema pobreza dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, chegando em 2015 a um patamar de 2,8% da população. Para conseguir esses resultados, a participação social foi fundamental, por meio de conselhos de políticas públicas que são atuantes em todo o território nacional. Além disso, seis edições dos "Diálogos Governo - Sociedade Civil: Brasil Sem Miséria" tiveram a participação de uma multiplicidade de organizações da sociedade civil.	Será criada em 2016 a Comissão Nacional dos ODS, um espaço permanente de diálogo e articulação entre governo e sociedade civil. O tema também será aberto para participação na plataforma Dialoga Brasil. O Brasil, junto com a ONU, vai investir em uma parceria global com a participação de governos, sociedade civil, setor privado e academia.
Bolsa Família	Abertura dos dados dos programas federais como o Bolsa Família. Para que cientistas de dados possam criar sistemas de análise de indicadores para suporte de políticas públicas e combate a fraudes.	O governo federal investe na transparência do Bolsa Família desde o início do programa. O nome e o valor recebido pelos beneficiários estão no Portal da Transparência, disponível em http://www.transparencia.gov.br/ . Informações detalhadas por estado ou município, como a quantidade de famílias, o número de Cras, o acompanhamento da frequência escolar, entre outros, estão disponíveis em http://www.brasilsemmiséria.gov.br/municipios . Os dados que identificam as famílias são restritos para preservar sua privacidade e	O governo federal está disponibilizando R\$ 3 milhões para o desenvolvimento de uma plataforma de estudos e avaliações contínuas dos impactos do Bolsa Família e de outras políticas sociais, em parceria com a Universidade de Brasília, a Fundação Oswaldo Cruz, a Universidade Federal da Bahia e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

²¹⁴ Não obtivemos explicações da Secretaria-Geral da Presidência da República a respeito falha técnica que impediu o acesso à resposta/compromisso do governo para a proposta mais votada do programa "Cisternas".

		<p>segurança, como determina a legislação, mas podem ser solicitados para pesquisa. Verifique como acessando http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/dados/consultas-de-acesso-restrito-1/para-pesquisas-e-estudos/. Todas as solicitações de acesso realizadas por pesquisadores em 2015 foram concedidas. [...]</p>	
Assistên- cia Social	<p>Universalização dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e de Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) em todos os municípios do Brasil.</p>	<p>Em 2015, o SUAS completou 10 anos com CRAS e CREAS em praticamente todos os municípios. [...] Os CRAS estão em 99,3% dos municípios brasileiros e os CREAS em 95,4% dos municípios com população a partir de 20 mil habitantes. Você encontra o endereço de todas essas unidades aqui: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/Mops/.</p>	<p>Independente de existir a unidade física em todos municípios, os serviços são referenciados para garantir o atendimento a toda a população. O MDS está construindo junto à Comissão Intergestores Tripartite e debateu na X Conferência Nacional de Assistência Social a proposta de regionalização do atendimento dos serviços socioassistenciais. Até 2016, serão implementadas novas regras para o aperfeiçoamento da cobertura do serviço, com olhar para cada região.</p>
Cisternas	<p>Universalizar o acesso à água de beber no Semiárido através de cisternas de placas, e ampliar o número de tecnologias de captação de água de chuva para produção sustentável de alimentos saudáveis.</p>	<p>Por falha técnica da plataforma, não foi possível acessar a resposta do governo e, conseqüentemente, os compromissos assumidos na resposta.</p>	<p>Por falha técnica da plataforma, não foi possível acessar a resposta do governo e, conseqüentemente, os compromissos assumidos na resposta.</p>

Fonte: Formatado pela autora da tese, de acordo com dados fornecidos da plataforma Dialoga Brasil²¹⁵.

²¹⁵ BRASIL. Dialoga Brasil. Ranking. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/ranking?tema=seguranca-publica&programa=forcas-federais-de-seguranca>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

Quadro 5 – Dialoga Brasil / Tema: Cultura - Respostas e compromissos do governo federal às propostas mais votadas por programa

Programa	Proposta – 1º lugar no ranking de votação	Resposta do governo	Compromissos assumidos na resposta do governo
Cultura e Educação	Criação de programa cultural: ensino de música e arte de qualidade como auxílio à educação, que aumentem o benefício do Bolsa Família para filhos de beneficiários que apresentem bom desempenho.	No Brasil, 112.096 (74,6%) escolas já cumprem a Lei 11.769/2008, que trata da música como conteúdo obrigatório, mas não exclusivo. Uma das metas do governo federal é qualificar a presença das artes no currículo e nas atividades extracurriculares das escolas públicas e para isto criou o Programa Mais Cultura nas Escolas/PMCE, que está em execução desde 2013 (http://www.cultura.gov.br/documentos/10883/1236956/manualdesenvolvimento_maisculturanas_escolas_2015.pdf/59cd480b-5d23-4ab8-91b7-a8196370da72). Os projetos do PMCE são uma ação conjunta entre as escolas, artistas e ou entidades culturais, que elaboram o Plano de Atividade Cultural da Escola que será desenvolvido durante o ano letivo. [...]	Implementar o Programa Mais Cultura em 20 mil escolas, até 2018. Apoiar, até 2020, 50 mil escolas públicas de educação básica para que desenvolvam permanentemente atividades de Artes e Cultura. Implementar, em 2016, programa de interação cultura e educação, tendo por objetivo universalizar a presença da cultura e das artes como estruturantes da reorganização curricular nas instituições de ensino básico, superior e técnico-profissionalizante.
Política Nacional das Artes	Aulas de músicas nas escolas e formação de orquestras.	O governo federal trabalha há algumas décadas com políticas de fomento para a formação de orquestras, especialmente por meio dos editais de apoio à manutenção, reparação e aquisição de instrumentos musicais em todo o território nacional. Neste ano de 2015 foi realizado o Prêmio Funarte de apoio a orquestras que objetivou o fomento de orquestras juvenis vinculadas a projetos sociais, com o intuito de contribuir para a aquisição, manutenção e reparo de instrumentos e para a articulação nacional de uma rede de orquestras juvenis. [...] No Brasil existem 150.286 escolas públicas da educação	Apoiar, até 2020, 50 mil escolas públicas de educação básica para que desenvolvam permanentemente atividades de Artes e Cultura. Implementar o Programa Mais Cultura nas escolas em 20 mil escolas, até 2018. Implementar e apoiar, a partir de 2016, programas de sensibilização e formação em artes e cultura nos CEUs, nas diversas linguagens, identificando as diferentes vocações musicais em cada território. Apoiar, a partir de 2016, a

		<p>básica, sendo 112.096 cumprindo a obrigatoriedade de disciplina de artes (dança, música, teatro, artes plásticas) 74.6% do total. A obrigatoriedade do ensino de música nas escolas do ensino básico, está prevista na Lei 11.769/2008, que vem sendo efetivada desde 2011, no âmbito da disciplina artes. [...]</p>	<p>formação e desenvolvimento de orquestras em pelo menos 10% das unidades/territórios, como parte do Plano Nacional de Formação Artística e Cultural. Realizar, em 2016, o encontro nacional de orquestras juvenis, com o intuito de discutir os caminhos possíveis para a construção de uma política nacional de apoio à formação destas orquestras.</p> <p>Mapear as orquestras existentes no Brasil para elaborar políticas públicas de fomento a este segmento.</p>
Vale-Cultura	<p>Que seja estendido o benefício do Vale Cultura aos estudantes universitários por meio de parceria entre Governo e Universidades.</p>	<p>O governo entende que todo incentivo aos estudantes que facilite o acesso a produtos, bens e serviços culturais contribui para o desenvolvimento das competências e habilidades individuais dos jovens e para a formação de cidadãos, melhor preparando-os para enfrentar os desafios da sociedade moderna porém, estender o Vale Cultura a estudantes universitários, especialmente com foco na população de baixa renda, requer uma alteração na lei que instituiu o Vale-Cultura. O programa já beneficiou mais de 450 mil trabalhadores, mais de 39 mil estabelecimentos credenciados entre cinemas, livrarias, teatros e outros (empresas receptoras) e já movimentou mais de R\$ 198 milhões no mercado cultural. [...]</p>	<p>Realizar, em 2016, estudo que avalie a viabilidade em estender o benefício aos estudantes universitários, considerando como foco a população de baixa renda. Com base nos resultados, enviar ao Congresso Nacional proposta de alteração na lei que instituiu o Vale-Cultura.</p>
Brasil de Todas as Telas	<p>Separar as chamadas públicas entre Ficção, Documentário e Animação, para</p>	<p>O governo federal busca isonomia no financiamento à produção audiovisual. Ainda que não haja editais específicos e separados para cada uma das tipologias –</p>	<p>Apresentar ao Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual esta proposta para debate e reflexão.</p>

<p>anular a competição entre as três linguagens e designar quais são efetivamente os projetos mais qualificados para cada mercado.</p>	<p>ficção, animação e documentário – são estabelecidas bases e critérios específicos a cada uma, dentro de uma mesma Chamada Pública, o que resulta em um rol de documentos obrigatórios e de parâmetros de avaliação convenientes a cada tipo de produto audiovisual. Trata-se de uma opção que busca manter a coerência, bem como viabilizar operacionalmente o processo seletivo. A separação em editais específicos sobrecarregaria a instituição em termos operacionais, levando ao risco de o processo de financiamento ser excessivamente lento. As linhas do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) direcionadas ao financiamento do desenvolvimento de projetos de obra são exemplos de ações do governo que contemplam projetos de Ficção, de Documentário e de Animação levando em conta suas especificidades dentro de uma mesma concorrência, minimizando as possíveis distorções derivadas de uma comparação desatenta entre os diferentes tipos. Na linha de produção de conteúdos destinados para exibição nas TV's universitárias, comunitárias e educativo-culturais (5 editais, um para cada região do país), foram definidos nos editais de cada região uma quantidade pré-definida de obras de animação, totalizando 18 obras seriadas de animação, com investimento total de R\$ 8,8 milhões.</p>
--	--

**PAC
Cidades**

Restauração dos
patrimônios

O governo federal lançou o PAC
Cidades Históricas, em 2013,

Dar seguimento ao programa
PAC Cidades Históricas por

Históricas	históricos deteriorados, perdidos pelo tempo, tais como igrejas e linhas férreas.	com o objetivo de recuperar 425 bens culturais protegidos, entre eles 87 igrejas e nove bens ferroviários. Os investimentos previstos somam R\$ 1,6 bilhão. Até novembro de 2015, mais de R\$ 189 milhões foram empenhados para a contratação de obras e projetos. Quase 300 projetos de restauração estão em elaboração; 57 obras estão em processo de licitação, 60 estão em andamento e 10 foram concluídas e entregues à população. [...] Participam do PAC Cidades Históricas 44 cidades de 20 Estados.	meio das ações pactuadas com os governos locais. Estabelecer, no período de 2016 a 2018, parcerias para implementação da Política Nacional de Patrimônio Cultural com as Unidades da Federação e com os municípios possuidores de bens tombados e registrados federais; Entregar as obras de Chafarizes do centro histórico (Ouro Preto/MG); Museu Municipal (Iguape/SP) e Restauo do Almoarifado da Antiga SPR (Vila de Paranapiacaba, Santo André/SP) – todas até março de 2016.
Cultura Viva	Levar e ensinar músicas como jazz, clássica, capazes de desenvolver as capacidades de criação, pensamento, como ferramenta de suporte à educação e de inclusão das comunidades carentes à sociedade.	O Programa Cultura Viva aposta nas ações culturais já desenvolvidas pela sociedade civil, trabalhando a partir da potência criativa e cultural das comunidades. Compreendemos a cultura como ferramenta de inclusão e de transformação social. A música é usada como elemento de formação e experimentação artística e cultural, nos Pontos de Cultura, que são espaços de finalidade cultural ou educativa. Atualmente temos 4573 Pontos de Cultura, em 1036 municípios. [...] Além do Cultura Viva, existem outros programas apoiados pelo governo que promovem a integração entre a música erudita e a popular, o trabalho com crianças e jovens e a integração com a educação e a formação artística e cultural. Um exemplo é o Programa Integração pela Música (PIM), Pontão de Cultura em Vassouras, em execução desde 2010, por meio de parceria com a Universidade Severino Sombra, que possibilita que estudantes dos cursos de turismo e história, acompanhados dos jovens do PIM façam a	[...] Manter e ampliar a rede de pontos de cultura, visando cumprir a meta 23 do Plano Nacional de Cultura, que estabelece a criação de 15 mil Pontos de Cultura até 2020. Lançar, em 2016, edital para apoiar projetos que atuam com o segmento musical, em interface com processos formativos, de inclusão e transformação social. Retomar o Programa Interações Estéticas, em 2016, e das residências artísticas em Pontos de Cultura, almejando fomentar 50 projetos/ano. Divulgar por meio de redes sociais, matérias e outras formas de comunicação dessas iniciativas, para que as boas práticas de referência na área de educação musical possam formar e contribuir na dinamização de processos desenvolvidos por outras entidades e coletivos culturais, de forma articulada com as 26 redes estaduais e as 55 redes municipais de Pontos de

		identificação e mapeamento das manifestações culturais das cidades envolvidas no Pontão. O Programa já beneficiou 6000 alunos em 11 municípios.	Cultura, considerando a inserção da Política Nacional de Cultura Viva como meta específica no Plano Plurianual 2016/2019.
Agenda do Século XXI	Criação de programa pelo Ministério da Cultura para construção e implantação de bibliotecas comunitárias nas áreas urbanas de maior vulnerabilidade.	O governo federal já está desenvolvendo ações com objetivo de ampliar o número de bibliotecas no país e favorecer o acesso de brasileiros e brasileiras à leitura e ao conhecimento. De 2005 a 2011, foram celebrados contratos para pré-doação de móveis, equipamentos e acervo para cerca de duas mil bibliotecas públicas e comunitárias, além de pontos de leitura, em todo o país. Outras 140 bibliotecas públicas e mais de 80 comunitárias foram beneficiadas ou construídas a partir de 2011. Os Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs) são equipamentos para realização de ações culturais, esportivas e de assistência social, nas regiões de maior vulnerabilidade do país. O edital Todos Por um Brasil de Leitores, do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas, lançado em 2015, reconhece e apoia projetos da sociedade civil realizados em bibliotecas comunitárias, pontos de leitura e ambientes sociais diversos de promoção da leitura. Haverá 341 CEUs por todo o país, todos em região de alta vulnerabilidade social, e caracterizadas pela inexistência de equipamentos culturais. Já há 80 inaugurados e cerca de 60 com construção finalizada. [...]	<p>Dar continuidade ao Edital Todos por um Brasil de Leitores (boas práticas e inovação), apoiando cerca de 80 projetos no período de 2016 a 2018.</p> <p>Dar Apoio técnico, de conteúdo e comunicacional às bibliotecas públicas, comunitárias e pontos de leitura existentes, por meio Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP).</p> <p>Garantir até 2018 a implantação integral do programa CEUs, que prevê 341 unidades (80 já inauguradas e outras 60 com obras já incluídas) em áreas de vulnerabilidade social, todas com uma biblioteca.</p>

Fonte: Formataado pela autora da tese, de acordo com dados fornecidos da plataforma Dialoga Brasil²¹⁶.

²¹⁶ BRASIL. Dialoga Brasil. Ranking. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/ranking?tema=seguranca-publica&programa=forcas-federais-de-seguranca>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

APÊNDICE I – Tabela 6

Tabela 6 – Dialoga Brasil: Propostas mais votadas por tema/programa - Ranking de Visualizações²¹⁷

Temas	Programas	Quantidade de propostas	Proposta mais votada	Número de visualizações
Educação	Ensino Superior	1376	Expandir o conceito de residência do campo da saúde para outros setores, criando pós-graduações em áreas de gestão pública para melhoria dos serviços públicos em prefeituras de médio e pequeno porte.	6896
	Educação Básica	2295	Reorganização Curricular do Ensino Médio. Estudar a possibilidade de uma grade curricular atrelada aos novos tempos e a nova sociedade. Atentar para a produção científica e a interdisciplinaridade.	2360
	Valorização dos Professores	766	Fiscalizar e exigir o cumprimento integral da Lei do Piso do Magistério pelos estados e municípios.	2203
	Ensino Técnico	380	Realizar capacitação e assistência técnica passando pelo conhecimento prévio das necessidades do setor, evitando paralelismo de investimentos. Criação de banco de estudos formado por especialistas.	1082
			-	
Saúde	Melhorar os Postos de Saúde	1009	Incluir nutricionistas no atendimento ambulatorial das clínicas da família.	5291

²¹⁷ Na tabela, os temas seguem a ordem em que estão dispostos na plataforma Dialoga Brasil. Os programas, dentro de cada tema, seguem a ordem decrescente no sentido do número de visualizações da proposta mais votada em cada programa. A tabela aborda o número de visualizações, apenas, da proposta mais votada dentro de cada programa.

	Programa Mais Médicos	421	Fiscalizar a carga horária dos médicos em geral.	3842
	Mais Especialidades	457	A inserção do optometrista como profissional responsável pela visão, como determina a Organização Mundial de Saúde, tornaria muito melhor e mais fácil o acesso da população à saúde visual e ocular.	3564
	Vida Saudável	293	Limitar - em lei - o teor de sal dos alimentos industrializados, com um teto máximo de quantidade permitida em cada produto.	1637
	Incentivo ao Parto Normal	158	Criação de um Observatório Integrado com indicadores confiáveis sobre partos no Brasil. Liberar os dados em formato aberto.	1436
	SAMU 192 e UPA	217	Facilitar o processo burocrático de colocação em operação das ambulâncias nas cidades e penalizar os responsáveis por deixarem veículos novos parados e/ou sem manutenção.	1156
	Aqui tem Farmácia Popular	213	Alguns países europeus implementam a Receita Eletrônica. Um sistema que integra: médicos, pacientes e farmácias. A ideia é eliminar o papel, aumentar o controle sobre os medicamentos adquiridos.	419
			-	
Segurança Pública	SINESP	143	O programa podia disponibilizar serviços para fazer denúncias violência contra a mulher.	3762
	Crack: é possível vencer!	230	Assegurar atendimento às famílias que recorrem ao Estado em busca de tratamento para filhos dependentes de drogas ilícitas. A família toda sofre enquanto esperam uma decisão judicial que não chega.	1512

	Forças Federais de Segurança	209	Não ignorar o mais forte padrão de Criptografia da atualidade, feito no Brasil, testado e cobiçado por 97 países. As informações das operações investigativas cifradas e livres de espões e cartéis.	1177
	Segurança Pública Integrada	873	Fomentar o uso da mão de obra da pessoa presa em obras públicas, hospitais e órgãos públicos, através das FUNAPS, diminuindo assim a terceirização e permitindo a remissão da pena de mais pessoas.	1155
	Proteção das Fronteiras	245	Aproveitar o potencial do primeiro criptógrafo 100% brasileiro, testado e cobiçado por mais de 97 países. As mensagens governamentais cifradas e livres de espões e cartéis. Cibernética é coisa séria!	281
			-	
Redução da pobreza	Brasil sem Miséria	217	Integrar a participação social, através das representações institucionais locais, para execução de ações intersetoriais que visem a superação da extrema pobreza no Brasil, com atingimento dos ODS/ONU.	3179
	Assistência Social	298	Universalização dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e de Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) em todos os municípios do Brasil.	2423
	Cisternas	149	Universalizar o acesso à água de beber no Semiárido através de cisternas de placas, e ampliar o número de tecnologias de captação de água de chuva para produção sustentável de alimentos saudáveis.	2218

	Bolsa Família	526	Abertura dos dados dos programas federais como o Bolsa Família. Para que cientistas de dados possam criar sistemas de análise de indicadores para suporte de políticas públicas e combate a fraudes.	1961
			-	
Cultura	Cultura Viva	73	Levar e ensinar músicas como jazz, clássica, capazes de desenvolver as capacidades de criação, pensamento, como ferramenta de suporte à educação e de inclusão das comunidades carentes à sociedade.	357
	Brasil de Todas as Telas	89	Separar as chamadas públicas entre Ficção, Documentário e Animação, para anular a competição entre as três linguagens e designar quais são efetivamente os projetos mais qualificados para cada mercado.	331
	Agenda do Século XXI	47	Criação de programa pelo Ministério da Cultura para construção e implantação de bibliotecas comunitárias nas áreas urbanas de maior vulnerabilidade.	309
	PAC Cidades Históricas	88	Restauração dos patrimônios históricos deteriorados, perdidos pelo tempo, tais como igrejas e linhas férreas.	277
	Política Nacional das Artes	144	Aulas de músicas nas escolas e formação de orquestras.	299
	Vale-Cultura	104	Que seja estendido o benefício do Vale Cultura aos estudantes universitários por meio de parceria entre Governo e Universidades.	253

Cultura e Educação	171	Criação de programa cultural: ensino de música e arte de qualidade como auxílio à educação, que aumentem o benefício do Bolsa Família para filhos de beneficiários que apresentarem bom desempenho.	93
--------------------	-----	---	----

Fonte: Formatado pela autora da tese, de acordo com dados fornecidos da plataforma Dialoga Brasil²¹⁸.

²¹⁸ BRASIL. Dialoga Brasil. Ranking. Disponível em: <<http://www.dialoga.gov.br/ranking?tema=seguranca-publica&programa=forcas-federais-de-seguranca>>. Acesso em: 20 jul. 2016.