V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO, GOVERNANÇA E NOVAS TECNOLOGIAS

ROSANE LEAL DA SILVA

MARCELO EDUARDO BAUZA REILLY

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito, governança e novas tecnologias [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/ URI/UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Marcelo Eduardo Bauza Reilly, Rosane Leal Da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-251-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Direito. 3. Governança. 4. Novas tecnologias. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO, GOVERNANÇA E NOVAS TECNOLOGIAS

Apresentação

Vive-se sob o impacto crescente do desenvolvimento tecnológico. Diariamente incontáveis produtos e serviços são projetados e disponibilizados no mercado global de consumo e a cada novo lançamento se renovam as promessas de mais qualidade de vida, redução de distâncias, maior conexão e felicidade.

A indústria desenvolvedora de tecnologia não mede esforços na criação de produtos e aplicativos mais dinâmicos e inteligentes e, amparados em poderosas campanhas de marketing, criam e/ou antecipam desejos de consumo. Novos lançamentos se sucedem num curto espaço de tempo, ditados mais pelo ritmo frenético da obsolescência programada do que por qualquer real necessidade dos usuários. No outro lado da cadeia de produção, consumidores ávidos por novidades não medem esforços para a aquisição de um novo dispositivo eletrônico e, cativados pelo discurso publicitário, apostam nas promessas mercadológicas como verdadeiras fórmulas garantidoras de uma vida plena e feliz.

Não é diferente no segmento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), cujos produtos, aplicativos e serviços seduzem milhares de usuários em todo o mundo. Em nenhum outro período histórico foi tão fácil e rápido obter informação e o acesso aos bens culturais como livros, músicas e filmes também experimentou relativa democratização.

Ao lado da pluralidade de fontes de consultas, a tecnologia alçou o consumidor, antes reduzido a um papel mais passivo, à condição de produtor de conteúdos, fato que se revela atrativo, especialmente para os internautas mais jovens, denominados nativos digitais. E as anunciadas vantagens não cessam no campo da informação, pois as experiências comunicativas também se renovam sob a promessa de conexão global.

Para permitir a comunicação instantânea e sem fronteiras são criados dispositivos móveis e variados aplicativos que tanto possibilitam contatos reservados entre um número limitado de atores, quanto interações mais amplas e públicas, ocorridas nos inúmeros sites de redes sociais. E o ato de comunicar ganha novos matizes, pois ao lado da palavra falada e escrita novos signos são incorporados, encontrando nas imagens e símbolos aliados para dar vazão à liberdade de expressão e comunicação.

Todas essas facilidades introduzem modos próprios de ser e estar no mundo, típicos da era digital, e incorporam ao vocabulário cotidiano verbos como “publicar”, “curtir” e “compartilhar”. Quando esses verbos se transformam em ações, experiências de vida tornam-se insumos de um mercado que não cessa de se expandir. Grande parte dessa expansão ocorre graças aos dados pessoais dos internautas, captados durante as interações on-line, momento em que os usuários das TIC abrem mão de sua privacidade em nome de experiências compartilhadas nos mais variados ambientes virtuais. Ao lado da disponibilização voluntária de informações também são utilizadas técnicas mais veladas de captura dos dados pessoais, tanto realizadas pelo mercado quanto pelos Estados.

Em grande medida essa foi a tônica das discussões que se realizaram no GT Direito, Governança e Novas Tecnologias, realizado no dia 09 de setembro de 2016, na Universidad de la República Oriental del Uruguay, em Montevidéu, aos auspícios do V Encontro Internacional do CONPEDI.

A seleção dos trabalhos que compõem a presente obra foi realizada após criteriosa avaliação (com dupla revisão cega por pares), o que resultou na qualidade dos dezesseis artigos apresentados nesta obra. Ainda que com enfoques distintos, os artigos guardam em comum a preocupação com os impactos produzidos pelo uso crescente das tecnologias da informação e comunicação, quer isso se revele como um desafio para a regulação da internet, nos efeitos que vai produzir na sua regulação, quer se manifeste nas relações entre os particulares.

Para dar maior coerência aos debates ao longo da apresentação, ocorrida no dia 09 de setembro de 2016, os trabalhos foram divididos em três eixos temáticos, assim distribuídos:

1) Temas mais gerais, que situam o leitor sobre os desafios impostos à sociedade e Estado em decorrência do uso das tecnologias da informação e comunicação, tanto pelo aspecto da governança, quanto em razão dos processos de regulação, o que pode ser encontrado nos artigos: A governança do endereçamento da rede: breve análise comparativa; A regulamentação da internet à luz da violação à liberdade de uso; Apartheid tecnológico ou tragédia dos comuns: a América Latina na sociedade da informação; Crimes de informática e cruzamento de informação a partir de dispositivos móveis; Os contratos eletrônicos e os deveres anexos: aspectos da boa-fé objetiva e as novas tecnologias.

2) Os potenciais das tecnologias da informação e comunicação como instrumento para atuação política, tema que foi objeto de atenção nos trabalhos: A influência das novas tecnologias no processo democrático; As novas tecnologias da informação e o e-gov como instrumento de participação social; Em tempos de comunicação digital a transparência e o

acesso à informação como condições indispensáveis para o exercício da cidadania democrática.

3) O terceiro eixo é composto por trabalhos que versam sobre novas formas de violação da privacidade e de dados pessoais, discutindo-se as estratégias para a sua proteção na sociedade em rede, temática que perpassa os trabalhos: A proteção de dados no e-processo: entre a publicidade do processo e a privacidade na era internet; A tutela da privacidade e a proteção à identidade pessoal no espaço virtual; A sociedade da informação como ambiente de transmissão de dados; Breves considerações sobre desafios à privacidade diante do big data na sociedade da informação; Os comunicadores instantâneos e o direito fundamental à privacidade nos ambientes corporativos; Privacidade e proteção de dados pessoais na era pós-Snowden: o Marco Civil da Internet mostra-se adequado e suficiente para proteger os internautas brasileiros em face da cibervigilância? Sociedade virtual do risco vs. Filosofia libertária criptoanarquista: livre manifestação do pensamento, anonimato e privacidade ou regulação, segurança e monitoramento da rede; Anotações sobre o marco civil da internet e o direito ao esquecimento.

Com nossos votos de boa leitura!

Profa. Dra. Rosane Leal da Silva - UFSM/Brasil

Prof. Dr. Marcelo Eduardo Bauzá Reilly - UDELAR/Uruguay

O AMBIENTE VIRTUAL COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO DECRETO PRESIDENCIAL Nº 8.243/2014

THE VIRTUAL ENVIRONMENT AS MECHANISM OF SOCIAL PARTICIPATION: AN ANALYSIS THE EFFECTIVENESS OF THE PRESIDENTIAL DECREE Nº. 8.243/2014

Maysa Cortez Cortez [1]
Rafael Vieira de Alencar [2]

Resumo

O presente artigo visou investigar a efetividade da participação social, nos termos em que dispõe o Decreto nº 8.243/2014, a partir da análise de um dos mecanismos de integração previstos no texto normativo, o ambiente virtual. Para isso, no tocante à metodologia, foi realizada pesquisa exclusivamente teórica, na qual foi analisado o sítio eletrônico Dialoga Brasil enquanto espaço para sugestão e votação de propostas de políticas públicas, no âmbito federal. A partir de levantamento de dados do referido site e análise quantitativa destes, buscou-se analisar a expressividade da atuação direta do cidadão na sistemática de sugestão de votação de pautas.

Palavras-chave: Participação social, Ambiente virtual, Dialoga brasil, Mecanismo de integração, Decreto nº 8.243/2014

Abstract/Resumen/Résumé

This paper aimed to investigate the effectiveness of social participation, under which was dispose Decree No. 8.243/2014, from the analysis of one of the integration mechanisms provided for in the regulatory text, the virtual environment . For this, regarding the methodology, research was carried out only in theory, in which we analyzed the site “Dialoga Brasil” as an area for suggestions and vote to public policy proposals at the federal level. From the said site data collection and quantitative analysis of these, it sought to analyze the expression of the direct involvement of citizens in systematic patterns of voting suggestion.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social participation, Virtual environment, Dialoga brasil, Mechanism of integration, Decree nº. 8.243/2014

[1] Mestranda em Direito Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Advogada. Email: maysa_cortez@hotmail.com.

[2] Mestrando em Direito Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Advogado. Email: rafaelvieira93@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

Em 23 de maio de 2014, a Presidente Dilma Rousseff editou o Decreto Presidencial nº 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), a fim de articular mecanismos e instâncias democráticas de diálogo para integrar a Administração Pública Federal e a sociedade civil.

Os mecanismos de diálogo criados e a sistemática de integração propostos têm por escopo ouvir os anseios populares e, de certa forma, vincular a gestão de políticas públicas da Administração Federal às opiniões e sugestões percebidas. No bojo do Decreto supramencionado, a consolidação da participação social foi admitida como método de governo e foram estabelecidas estruturas para administrar a implementação da política e para auferir os seus resultados.

Embora a iniciativa presidencial, em tese, expanda os horizontes da democracia ao buscar dialogar diretamente com o povo governado, tal ato normativo não foi positivamente recebido por boa parte da sociedade brasileira e nem mesmo pela Câmara dos Deputados que, em 30 de maio de 2014, apresentou o Projeto de Decreto Legislativo PDC nº 1.491/2014, com vistas a sustar os efeitos o Decreto presidencial por suposta inconstitucionalidade. O referido PDC foi aprovado na Câmara em outubro de 2014, porém, ainda se encontra em tramitação no Senado Federal para o segundo posicionamento.

Mesmo estando sujeito à sustação, o Decreto nº 8.243/2014 encontra-se em pleno vigor desde 23 de maio de 2014, com o condão de direcionar a Administração Federal no sentido de ampliar a participação da sociedade no Governo. Dentre as medidas previstas para implementação da PNPS e do SNPS estava a criação e utilização de ambientes virtuais para diálogo com a sociedade.

A presente pesquisa visa investigar a efetividade da Política Nacional de Participação Social, instituída por meio do Decreto nº 8.243/2014, a partir da análise do sítio eletrônico Dialoga Brasil (www.dialoga.gov.br), um dos ambientes virtuais criados para possibilitar a atuação do cidadão nas atividades do Governo, em especial, no envio e votação de propostas para criação de políticas públicas, em âmbito federal, nas áreas de saúde, educação, segurança pública, cultura e redução da pobreza.

No primeiro tópico deste trabalho, mediante pesquisa bibliográfica e documental, será abordado o direito à democracia participativa, seu amparo na Constituição Federal e sua relação com o sistema representativo posto.

No segundo tópico, será analisada a Política Nacional de Participação Social, mediante a explanação do texto do Decreto nº 8.243/2014 em linhas gerais e nas disposições acerca do ambiente virtual como mecanismo de integração e diálogo entre a Administração Pública Federal e a sociedade civil.

Por fim, no terceiro tópico será apresentado o sistema de participação oferecido no *site* Dialoga Brasil *(*www.dialoga.gov.br), como espaço para sugestão e votação de propostas de criação de políticas públicas, e será analisada a amplitude da participação popular percebida no certame aberto no *site* para a proposição de sugestões, realizado entre os meses de julho a outubro de 2015. A metodologia utilizada foi do tipo qualiquantitativa e compreendeu o levantamento de dados do referido sítio eletrônico, em maio de 2016, norteado pelas seguintes questões: a) como funcionou a sistemática de envio e votação de propostas no site Dialoga Brasil?; b) quantas propostas foram feitas em cada tema?; c) quantas visualizações tiveram as propostas mais votadas de cada tema?; d) quantos votos tiveram as propostas melhor classificadas de cada tema?

Com base nas respostas às questões acima será avaliada a expressividade da participação popular, em termos quantitativos, e, por conseguinte, a efetividade do Decreto nº 8.243/2014 no tocante ao mecanismo do ambiente virtual como meio fomentador da participação social.

2. A noção de democracia participativa e a Constituição Federal.

O notável estado de fragilidade do sistema representativo brasileiro tem levado filósofos, juristas e cientistas políticos a repensarem o exercício da democracia. Se o descompasso de vontades entre os cidadãos e seus representantes tem distanciado aqueles do poder, é preciso que se ajuste tal compasso em prol do bem comum. Levanta-se a necessidade de aproximar o povo do governo que é seu por definição.

Segundo Dallari (1998, *online*), um dos princípios que passaram a nortear os Estados numa perspectiva democrática é o da supremacia da vontade popular, que traz para a discussão política o problema da participação popular no governo, suscitando as mais variadas experiências no tocante ao exercício dos direitos políticos, tanto no

âmbito da representatividade, com seus sistemas eleitorais e partidários, como da participação direta.

Para Marcos Nobre (2004, p. 22), a disputa em torno do sentido de democracia dá-se em duas "arenas": a primeira abrangendo a macroestrutura, ou o quadro institucional do Estado, composto por separação dos poderes, eleições periódicas e livres, respeito a direitos e garantias individuais, etc, e a segunda, numa microestrutura, abrangendo os aspectos políticos relacionados à primeira, em especial as formas de participação e deliberação no regime democrático, podendo inclusive "colocar em xeque a lógica mesma do arranjo macroestrutural em vigor". Com isso, sustenta que o cerne da disputa atual consiste em definir a natureza e a posição que a participação e a deliberação do povo podem ou devem ocupar no Estado Democrático de Direito.

De acordo com Salazar Urgate (2004, p. 95-97), o conceito de democracia por si só se remete à ideia de autonomia política, de autogoverno, este entendido como a possibilidade de participação dos indivíduos na tomada das decisões às quais serão submetidos. Isto implica dizer que todos os cidadãos, cujas opiniões e orientações políticas estão em pé de igualdade, têm poder de influenciar democraticamente no seu governo, mediante processos preestabelecidos, nos quais, havendo necessidade de decidir, opera-se a regra da maioria, por ser esta a melhor forma para "maximizar o princípio de autonomia em sociedades nas quais a representação é inevitável e a unanimidade impossível".

No governo democrático, segundo Robert Dahl (1997), todos os cidadãos devem ter plenas oportunidades de formular e expressar suas preferências à sociedade por ações individuais e coletivas e de ter tais preferências consideradas pelo governo, sem discriminação de seu conteúdo ou de sua fonte.

Neste diapasão, o autor teoriza acerca do grau de democratização dos governos a partir da análise de duas dimensões: a *inclusividade*, fator quantitativo que diz respeito à da parcela da população que possui o condão participativo, e a *possibilidade de contestação pública*, fator qualitativo que compreende a amplitude objetiva da participação, aquilo que é passível de questionamento. Com efeito, quanto maior abrangência dessas duas dimensões de participação do povo governado, mais democrático será o governo.

Na democracia pluralista, que é o modelo adotado atualmente no Brasil, conforme o art.17 da CF/88, não obstante o exercício do voto direto, secreto e periódico ser a manifestação última do sufrágio universal, a participação democrática ocorre, principalmente, por meio do partidarismo, que permite a postulação de vozes e de ideologias oriundas de diversos grupos de interesses na afirmação dos seus direitos.

Bobbio (2007, p. 153-154) defende que o reconhecimento do direito de cada cidadão de associar-se em partidos e organizações políticas é o que permite a agregação de interesses homogêneos que "facilitam a formação de uma vontade coletiva numa sociedade caracterizada pela pluralidade de grupos e por fortes tensões sociais". Os partidos e organizações políticas funcionariam, portanto, como canalizadores dessas vontades.

No entanto, há quem entenda que, na atual conjuntura brasileira, o exercício partidário não é, por si só, suficiente para exprimir (e, por vezes, até suprime), a participação democrática por excelência. No entendimento de Paulo Bonavides (2012, p. 524), o sistema representativo e o partidarismo são institutos obsoletos que, embora estejam em vigor há mais de um século, não conseguiram eliminar as oligarquias, não transferiram ao povo o poder de fato e, além de não atenderem às demandas sociais de forma satisfatória, ainda as prejudicam. Assim, sustenta:

> Ao contrário, tornou mais ásperas e agudas as contradições partidárias em matéria de participação governativa eficaz. Do mesmo passo fez, também, do poder pessoal, da hegemonia executiva e da rede de interesses poderosos e privilegiados, a essência de toda uma política guiada no interesse próprio de minorias refratárias à prevalência da vontade social e sem respaldo de opinião junto das camadas majoritárias da Sociedade.

Os adeptos da democracia participativa entendem a representatividade como um mero instrumento de realização da vontade dos cidadãos, longe de se configurar como a instituição democrática por excelência, de modo que não se enxerga uma divisão estabelecida entre Estado e sociedade civil, antes se preza por uma verdadeira identidade entre governantes e governados (NOBRE, 2004).

Neste sentido, Paulo Bonavides (2012, p. 70) defende que, na Constituição de 1988, de elevada carga principiológica, a junção dos elementos de exercício democrático direto e representativo deve ser interpretada no sentido da "evolução democratizante do sistema", aperfeiçoando-a, portanto, no caminho da democracia participativa.

Dimas Macedo, no mesmo sentido, (2009, p. 75) comenta que, com a promulgação da Constituição de 1988, lançou-se o desafio do exercício da cidadania e da participação como forma de garantir a força normativa da própria Constituição.

Para Bonavides (2013, p. 53-58), esta vertente democrática da participação popular compreende aquilo que seria a quarta dimensão de direitos fundamentais, a qual desenharia os contornos de uma terceira modalidade de Estado, pautado na participação popular: o Estado Constitucional da Democracia Participativa. Assim, assevera:

> Com a Democracia participativa a soberania passa do Estado para a Constituição, porque a Constituição é o poder vivo do povo, o poder que ele não alienou em nenhuma assembleia ou órgão de representação, o poder que faz as leis, toma as decisões fundamentais e exercita uma vontade que é a sua, e não de outrem, porque vontade soberana não se delega senão na forma decadente da intermediação representativa dos corpos que legislam, segundo ponderava Rousseau, com absoluta carência de legitimidade em presença do vulto e significado e importância da matéria sujeita.

Contudo, um olhar mais realista sobre a democracia direta não propõe o completo abandono das instituições representativas, antes a enxergam com uma função instrumental, ainda que subsidiária. A coexistência da representatividade com os mecanismos de atuação direta do cidadão não invalida a proposta de uma democracia participativa. (BONAVIDES, 2012, p. 528-529)

Com efeito, adota-se, para o presente estudo, não a concepção de democracia participativa enquanto modelo de governo "inimigo" das instituições representativas, a ponto de aboli-las ou esvaziar-lhes o sentido, mas como vertente democrática a ser sabiamente explorada a fim de complementar e de suprir as falhas e lacunas do sistema posto.

Na esteira da busca pela ampliação dessa participação democrática na política brasileira, é que, em 23 de maio de 2014, foi editado o Decreto Presidencial nº 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social.

3. O Decreto nº 8.243/2014 e o ambiente virtual como mecanismo de participação do cidadão

O Decreto nº 8.243/2014, em seu art. 1º, institui a PNPS a fim de fortalecer o diálogo e a atuação conjunta entre Administração Púbica Federal e sociedade civil e

determina que as diretrizes e os objetivos da PNPS devem ser considerados na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública como um todo.

Dentre diretrizes gerais da PNPS foram elencados: i) o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; iv) o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas; vi) a ampliação dos mecanismos de controle social, de acordo com o art. 3º do Decreto (BRASIL, 2014a, *online*).

A PNPS, pautada sobre tais princípios norteadores, tem como objetivo principal a consolidação da participação social como método de governo (art. 4º, I). Para isso, visa, dentre outros objetivos: articular as instâncias e os mecanismos de integração governo-sociedade nas políticas e programas do governo federal e no ciclo de planejamento e orçamento (incisos II, III, IV e V) e incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas linguagens e formas de comunicação com o auxílio da tecnologia (inciso VI).

Apresentadas as bases da PNPS, nos arts. 2º e 6º do texto normativo, foram elencadas e definidas as quatro instâncias e os cinco mecanismos responsáveis pela integração e concretização do diálogo almejado. Como instâncias democráticas de diálogo foram destacados o *conselho de políticas públicas*, a *comissão de políticas públicas*, a *conferência nacional* e a *ouvidoria pública federal*. Já como mecanismos de integração, foram designados a *mesa de diálogo*, o *fórum interconselho*, a *audiência pública,* a *consulta pública* e o *ambiente virtual* (BRASIL, 2014b, p. 10-11). Este último, objeto desta pesquisa, será melhor analisado posteriormente.

Todas as instâncias e mecanismos acima descritos, em rol exemplificativo, compõem o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e os arts. 10 a 18 do Decreto trazem as diretrizes de cada uma dessas ferramentas. Além das previsões comuns de divulgação de funcionamento, garantia de diversidade, publicidade e transparência de documentos e resoluções, cumpre destacar, quanto às instâncias colegiadas, a previsão de eleição ou indicação de seus membros pela sociedade civil, respeitados os critérios transparentes de escolha e rotatividade (art. 10, I, IV e V e art. 11, I e IV), constatando o caráter representativo destes, bem como a natureza

deliberativa dos conselhos de políticas públicas, os quais podem proferir resoluções de caráter normativo (art. 10, § 2º).

O Decreto nº 8.243/2014, em seu art. 5º, estabelece ainda que os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal direta e indireta deverão considerar os mecanismos e as instâncias de participação social no exercício de suas atividades e devem, inclusive, elaborar relatórios anuais de implementação da PNPS no âmbito de suas competências.

A coordenação do SNPS fica a cargo da Secretaria-Geral da Presidência da República, conforme dispõe o art. 7º, e esta será assessorada pelo Comitê Governamental de Participação Social – CGPS, instituído na forma do art. 9º, cujo suporte técnico-administrativo para funcionamento advém da própria Secretaria-Geral (art. 9º, § 1º).

Foi ainda instituída, no art. 19, a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, definida como "instância colegiada interministerial responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas". Tal mesa deve ser composta pelos Secretários-Executivos dos ministérios relacionados aos temas (art. 19 §1º) a fim de discutir e responder as demandas recebidas. Com estas e outras disposições do Decreto nº 8.243/2014 ficam delineados os contornos da PNPS e do SNPS.

No tocante ao mecanismo de integração do ambiente virtual, este foi considerado pela PNPS, nos termos do que dispõe o art. 2º, inciso x do Decreto analisado, como "mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil".

Entre as diretrizes previstas para a criação do ambiente virtual estão: I - promoção da participação de forma direta da sociedade civil nos debates e decisões do governo; II - fornecimento às pessoas com deficiência de todas as informações destinadas ao público em geral em formatos acessíveis e tecnologias apropriadas aos diferentes tipos de deficiência; III - disponibilização de acesso aos termos de uso do ambiente no momento do cadastro; IV - explicitação de objetivos, metodologias e produtos esperados; V - garantia da diversidade dos sujeitos participantes; VI - definição de

estratégias de comunicação e mobilização, e disponibilização de subsídios para o diálogo; VII - utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais, quando for o caso; VIII - priorização da exportação de dados em formatos abertos e legíveis por máquinas; IX - sistematização e publicidade das contribuições recebidas; X - utilização prioritária de softwares e licenças livres como estratégia de estímulo à participação na construção das ferramentas tecnológicas de participação social; e XI - fomento à integração com instâncias e mecanismos presenciais, como transmissão de debates e oferta de oportunidade para participação remota.

A partir dessas diretrizes, foram criados vários sítios eletrônicos com o escopo de fomentar a participação popular na Administração Pública, principalmente voltados à divulgação de eventos, estudos e consultas públicas como o Participa.br (http://www.participa.br), o Participação em Foco (http://www.ipea.gov.br/participacao) e o Dialoga Brasil. Por razões de corte epistemológico, foi escolhido este último para análise da atuação direta do cidadão na sugestão e votação de propostas de políticas públicas.

4. A plataforma "Dialoga Brasil" e a expressividade da participação do cidadão

No dia 28 de julho de 2015, foi lançada a plataforma digital Dialoga Brasil. No discurso de lançamento, na Fundação Nacional das Artes (Funarte), em Brasília, a Presidente Dilma comentou sobre a dificuldade de governar um país do tamanho do Brasil e declarou: "as grandes iniciativas que tivemos até agora quase todas vieram por meio de momentos de participação popular, de diálogos, de críticas, de comentários sobre a situação do País" (BRASIL, 2015a, *online*).

Quando lançado, o *site* contava com o leque de 20 programas, distribuídos em 04 temas: Saúde; Educação, Segurança pública e Redução da pobreza. Cada um dos programas receberia sugestões de propostas de políticas públicas, votos e críticas feitas pelos cidadãos durante o período de 28 de julho a 31 de outubro de 2015. Foi então firmado o compromisso de que, a partir de novembro de 2015, o Governo Federal começaria a responder as três perguntas mais apoiadas de cada programa. (BRASIL, 2015a*, online*).

A meta inicial do projeto era chegar, em duas semanas, a 80 programas no total, distribuídos em 14 temas que seriam incluídos posteriormente na plataforma. (BRASIL, 2015a*, online*). Contudo, após o período da campanha, verificou-se que foi incluído apenas mais 01 tema, o da Cultura, e neste, 07 programas, totalizando 05 temas e 27 programas ao final. Este será o universo explorado neste estudo para analisar a amplitude da participação popular através do mecanismo deste ambiente virtual.

A partir de levantamento de dados feitos no sítio eletrônico ora discutido, em maio de 2016, apresenta-se o resultado das seguintes questões: a) como funcionou a sistemática de envio e votação de propostas no site Dialoga Brasil?; b) quantas propostas foram feitas em cada tema?; c) quantas visualizações tiveram as propostas mais votadas de cada tema?; d) quantos votos tiveram as propostas melhor classificadas de cada tema?

No tocante à primeira questão norteadora, segundo informações constantes no campo de dúvidas do site Dialoga Brasil (BRASIL, 2015b, *online*), o conjunto de temas e seus respectivos programas foram previamente definidos pelo Governo, de acordo com suas prioridades, e inseridos na Plataforma para serem alimentados com as propostas dos cidadãos.

Após cadastro efetuado no site, os usuários puderam enviar propostas de até 200 caracteres para quaisquer dos temas e programas disponíveis, sendo ilimitado o número delas por usuário. Depois do envio, as sugestões foram submetidas à moderação pela Secretaria-Geral da Presidência da República, no prazo de 48 (quarenta e oito horas), e as que estiveram de acordo com os termos de uso foram divulgadas na plataforma para serem compartilhadas e apoiadas.

Encerrado o período estabelecido para a dinâmica de participação, em que as sugestões foram enviadas e estiveram sujeitas a votos favoráveis e contrários por todos os usuários, foram contabilizadas 11.230 propostas, distribuídas nos 27 programas. As três sugestões melhor classificadas de cada programa foram respondidas pelo Governo em forma de apresentação dos projetos já em andamento ou de compromissos firmados a partir daquelas solicitações.

Para responder à segunda questão norteadora, foram coletados os dados relativos à quantidade de propostas de todos os 27 programas e estes foram unificados por tema, conforme Figura 1:

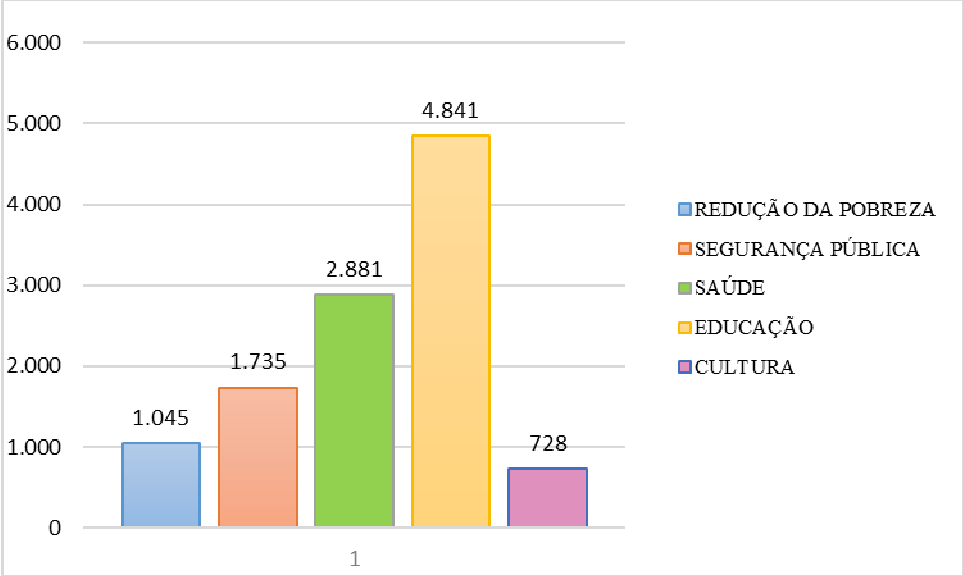


Figura 1 – Total de propostas por tema
Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa)

A partir do gráfico, é possível perceber um expressivo número de propostas, sobretudo na temática da educação, tendo em vista o intervalo de tempo - 95 dias - em que a plataforma do Dialoga Brasil ficou disponível para alimentação.

As propostas contidas no site, contudo, não identificam seu autor, de modo que não é possível estabelecer uma relação entre o número de sugestões enviadas e o número de usuários que participaram do certame enviando suas pautas.

No tocante ao retorno do Governo Federal, foram respondidas 81 propostas, do total de 11.230, sendo 3 de cada um dos temas acima, correspondendo a 0,72% do montante. Embora o critério utilizado para escolha das propostas a serem respondidas seja um critério aceitável, por contemplar as questões que tiveram mais receptividade entre os participantes, o projeto do certame não traz nenhuma disposição acerca da postura do Governo em relação às demais propostas.

Não restou esclarecido, nas regras do certame, se o montante de sugestões sofreria algum tipo de sistematização que permitisse o cruzamento e complementação de iniciativas similares, ou que possibilitasse uma visão panorâmica acerca das tendências de interesse dentro do universo de cidadãos participantes.

Quanto à terceira questão norteadora, foram coletados os dados relativos ao somatório de visualizações obtidas nas propostas mais votadas de cada programa, divididas em seus respectivos temas, os quais estão representados na Figura 2:

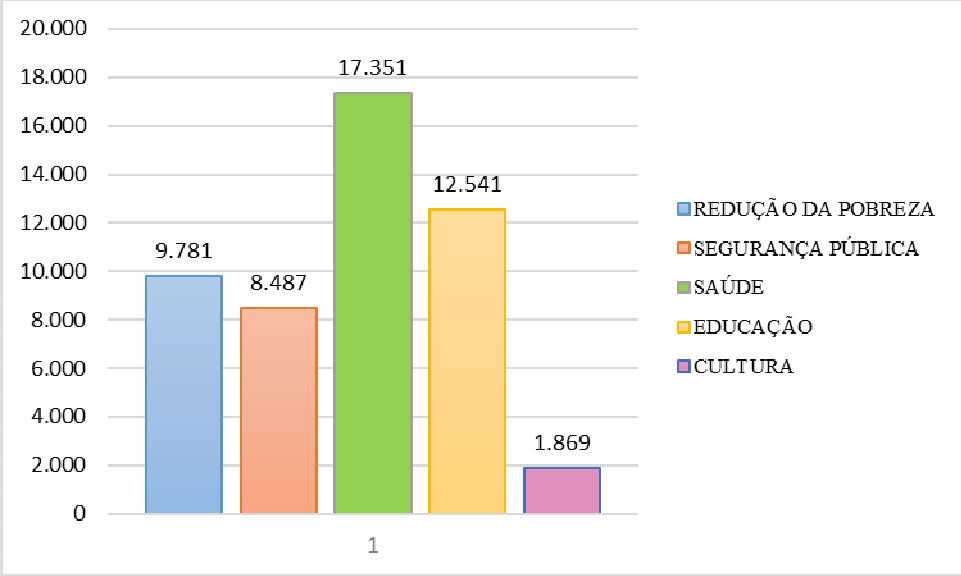


Figura 2 – Total de visualizações das propostas mais votadas (por tema)
Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa)

Inicialmente, cumpre observar que, embora o tema de educação tenha tido maior número de propostas, conforme figura 1, algumas pautas dos programas de saúde receberam mais visualizações, possivelmente em decorrência da pertinência das sugestões formuladas, ou mesmo em virtude da articulação dos usuários envolvidos no compartilhamento das pautas nas redes sociais em busca de apoio às causas.

Em relação à expressividade dos números apresentados, não consta na plataforma do Dialoga Brasil a especificação de que cada visualização corresponda a um usuário distinto, de modo que não é possível precisar se esses números representam, de fato, o número de pessoas que puderam conhecer cada uma das propostas melhor avaliadas de cada programa, ou se é tão somente o total de acessos indistintos à página de cada proposta mais votada, quando do encerramento da campanha.

Contudo, ainda que se considere a hipótese de participação mais expressiva, ou seja, que cada visualização, de fato, corresponda a um cidadão, percebe-se que a quantidade de acessos às propostas tem representação irrisória perante o universo de cidadão capazes de fazê-lo.

Considerando que a Política Nacional de Participação Social busca ampliar as formas de ingerência direta dos cidadãos na coisa pública, com vistas à plenitude do exercício dos seus direitos políticos, toma-se como dado referencial para avaliar, em termos quantitativos, a participação popular, a estatística do eleitorado de todo o território nacional em outubro de 2015, a saber, 143.477.848 eleitores (BRASIL, 2015c, *online*).

Tomando a hipótese de que cada visualização obtida corresponda a um cidadão, o somatório de visualizações das 27 propostas mais votadas – a mais votada de cada programa – perfaz o total de 50.029 visualizações. Tal número, corresponde a apenas 3,4% do total de eleitores do último mês em que foi realizado o certame.

Frise-se ainda que, no cálculo acima estão sendo consideradas as condições que forneceriam dados relativos à participação mais expressiva possível dos cidadãos, de que cada visualização de cada proposta mais votada correspondesse a um cidadão diferente e que todos eles estivessem cadastrados como usuários no site, aptos a participar do certame de forma ativa. Não estão sendo consideradas, portanto, as hipóteses de várias visualizações terem sido feitas pelos mesmos cidadãos, nem que os índices de visualizações sejam relativos tão somente aos acessos indistintos aos *links* das propostas, sem qualquer vinculação ativa do visualizador com o certame.

Quanto à quarta questão norteadora, relativa à quantidade dos votos de apoio ou rejeição das pautas sugeridas, foram considerados todos os votos favoráveis e contrários das 27 propostas melhor classificadas, distribuídos nos respectivos temas, conforme Figura 3:

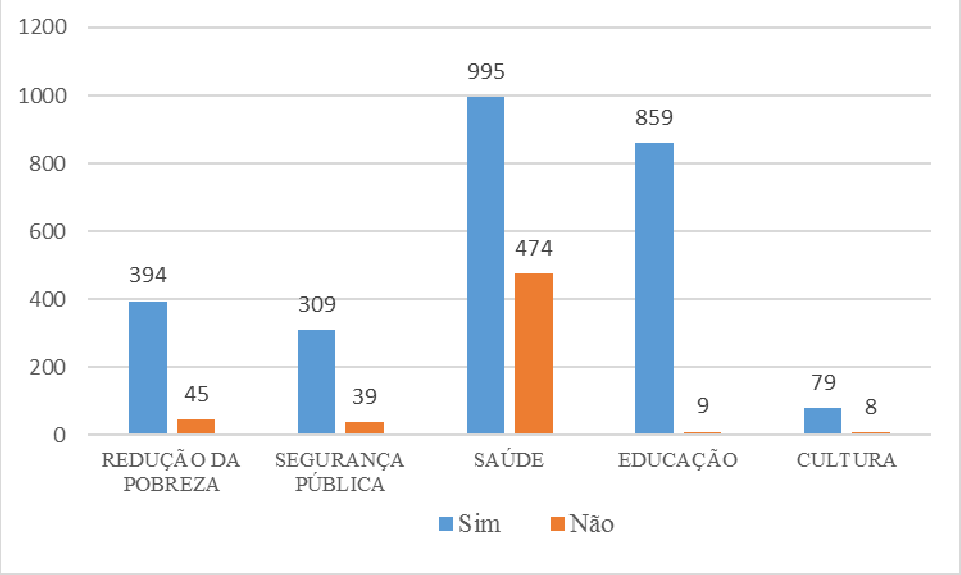


Figura 3 – Total de votos das melhores propostas de cada tema
Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa)

De acordo com os termos de uso do site Dialoga Brasil, que trazia as disposições relativas à dinâmica de participação, o *ranking* das propostas seria composto de acordo com o "saldo de interação (número de apoios recebidos menos número de não-apoios recebidos) dividida pela diferença de exibições entre elas." (BRASIL, 2015b, *online*)."

Da análise do gráfico, é possível perceber que, somando todos os votos, favoráveis e contrários, de todas as propostas mais votadas do tema saúde, que obteve número mais expressivo de participações em votos, tem-se o total de 1.469. Tal número corresponde a 0,1% do total de eleitores em todo o território nacional em outubro de 2015.

Quanto à correspondência entre o número de votos e de cidadãos votantes, os termos de uso do site determinaram que cada usuário só poderia votar uma única vez em cada proposta, o que permite concluir que cada voto dado, seja negativo ou positivo, corresponde exatamente a um usuário específico. Neste caso, é possível estabelecer uma relação mais fidedigna entre quantidade de votos e quantidade de usuários que efetivamente participaram.

Contudo, como está sendo considerada, para fins de análise, a amostragem composta pelos votos de todas as melhores propostas do tema saúde - 07 propostas ao todo - é possível que, dentro do universo de 1.469 votos, contenham votos feitos pelos mesmos usuários em propostas distintas, o que faria o percentual real de participação ser ainda inferior a 0,1% do eleitorado nacional.

Com isso, ficam respondidas as questões norteadoras da análise dos dados acerca da participação popular percebida na proposta oferecida no *site* Dialoga Brasil e passa-se às conclusões finais.

CONCLUSÃO

O presente artigo visou investigar a efetividade da participação social, nos termos em que foi instituída pelo Decreto nº 8.243/2014, a partir da análise de um dos mecanismos de integração previstos no texto normativo, o ambiente virtual. Para isso, foi analisado o sítio eletrônico Dialoga Brasil enquanto espaço para sugestão e votação

de propostas de criação de políticas públicas, no âmbito federal. A partir de levantamento de dados do referido site e análise quantitativa destes, buscou-se analisar a expressividade da atuação direta do cidadão na sistemática de sugestão de votação de pautas.

Inicialmente, verificou-se que a sistemática de participação implantada no site Dialoga Brasil não se trata de um mecanismo permanente de envio, discussão e votação de propostas de políticas públicas no âmbito do Governo Federal, mas sim que representou apenas um certame, realizado entre os dias 28 de julho a 31 de outubro de 2015, para coleta de propostas e formação de um ranking destas em cada um dos 27 programas da plataforma. Após o período estabelecido, as informações ficaram disponíveis no site apenas para consulta.

As três melhores propostas de cada programa foram contempladas com respostas do Governo Federal, em forma de apresentação dos projetos já em andamento ou de compromissos firmados a partir daquelas solicitações. No total, foram respondidas 81 propostas das 11.230 recebidas, o que perfaz o percentual de 0,72% do montante.

Percebeu-se que, embora o Governo Federal tenha, de fato, cumprido o estabelecido nas regras previstas para o concurso, dispostas nos termos de uso do ambiente virtual, não houve qualquer comprometimento, nem no regulamento do certame, nem posteriormente, com relação às demais sugestões recebidas.

Com efeito, verifica-se que, no que diz respeito à expressividade objetiva da participação popular, ou o que Dahl denomina *possibilidade de contestação pública* - fator qualitativo que se refere àquilo que é passível de discussão – esta ficou restrita ao montante de 81 propostas, que foram as efetivamente consideradas, nominalmente, para fins de demanda de esforços do Governo Federal.

Não restou demonstrada, de forma clara, a intenção de uma posterior sistematização do acervo percebido, de modo que permitisse o cruzamento e complementação de iniciativas similares ou mesmo que possibilitasse uma visão panorâmica acerca das tendências de interesse gerais dos participantes. Tais iniciativas permitiriam à Administração Pública contemplar de forma mais significativa aquilo que foi fruto de participação popular, tornando-a mais expressiva em termos objetivos.

Com relação aos dados quantitativos de visualizações e votos das propostas melhor classificadas, é possível inferir a expressividade subjetiva da participação social,

ou, na classificação de Dahl, a *inclusividade* - parcela da população que possui o condão participativo. Percebeu-se que, admitidas as condições que representariam a melhor participação possível, as visualizações significaram o percentual de 3,4% do número de eleitores de todo o território nacional. Este percentual representa, em tese, a quantidade de cidadãos que assistiram ao certame visualizando as pautas sugeridas e mais votadas, ressalvadas as condições de variação do percentual demonstradas na análise.

Quanto ao total de votos das propostas melhor classificadas, observou-se que, quando também admitidas as condições que demonstrariam a melhor participação possível, o percentual de representação chegaria a, no máximo, 0,1% de todos os eleitores do território nacional. Tal dado permite concluir que a expressividade subjetiva de participação popular, no certame oferecido no *site* Dialoga Brasil foi irrisória.

Com efeito, questiona-se se tal índice de participação não se deu em decorrência de uma divulgação também pouco abrangente da proposta. Percebeu-se que a publicidade acerca do certame limitou-se a breves notas nos sites do próprio Governo e na página do Dialoga Brasil na rede social *facebook*, que contempla menos de 34.000 seguidores e cujas publicações, desde a criação da página, em geral, recebem menos de 40 curtidas e nenhum compartilhamento.

Considerando que a iniciativa se tratava de campanha temporária para angariar propostas de políticas públicas de todo o povo brasileiro, os meios de comunicação que possibilitariam uma veiculação do certame de forma ostensiva seriam, principalmente, a mídia televisiva e uma ampla campanha de compartilhamento nas mídias sociais.

Por fim, conclui-se que, a efetividade da PNPS instituída pelo Decreto nº 8.243/2014, no tocante ao mecanismo do ambiente virtual, não se viu contemplada de forma significativa no sítio eletrônico analisado nesta pesquisa. A sistemática oferecida na plataforma Dialoga Brasil consolidou um passo importante na operacionalização da participação direta do cidadão na formulação de política públicas no âmbito federal, porém, o fez de forma tímida, sem explorar de forma plena e responsável o mecanismo implementado, na busca pela concretização de uma democracia tão mais participativa quanto possível.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política** (14ª ed.). Traduzido por M. A. Nogueira. São Paulo: Paz e Terra S/A, 2007. Tradução de: Stato, governo, società: per una teoria generale delia política

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 9. ed. Revista e Atualizada. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 maio 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 16 fev. 2015.

_____. **Dialoga Brasil**. 2015b. Disponível em: <http://www.dialogabrasil.com.br>. Acesso em: 02 jun. 2016.

_____. Governo Federal lança Dialoga Brasil, plataforma de participação social em projetos do Executivo. **Ministério da Cultura**, Brasília, 28 julho 2015a. Disponível em: < http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xlR9iTn/content/governo-federal-lanca-dialoga-brasil-plataforma-de-participacao-social-em-projetos-do-executivo/10883>Acesso em: 05 jun. 2016.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Política Nacional de Participação Social**. 2014b. Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0007/5656/CartilhaPNPS.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatística do eleitorado por sexo e grau de instrução**. 2015c. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-grau-de-instrucao>. Acesso em: 07 jun. 2016.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: Participação e Oposição. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/pholwe/elementosdeteoriageraldoestado-dalmodeabreudallaripootzorg>. Acesso em: 25 out. 2014.

MACEDO, Dimas. **O discurso constituinte**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação:** Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 21-40.

URGATE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia?. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (org.). **Participação e deliberação:** teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 93-106.