UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ANITA GEA MARTINEZ STEFANI

**Utilização de TICs em processos participativos no Brasil
sob a ótica de capacidades de governo**

São Paulo
2015

ANITA GEA MARTINEZ STEFANI

**Utilização de TICs em processos participativos no Brasil
sob a ótica de capacidades de governo**

Versão original

Dissertação submetida à Escola de Artes,
Ciências e Humanidades da Universidade de São
Paulo para obtenção do título de Mestra em
Gestão de Políticas Públicas pelo Programa de
Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:

Economia e Gestão do Setor Público

Orientador:

Prof. Dr. José Carlos Vaz

São Paulo

2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Stefani, Anita Gea Martinez

Utilização de TICs em processos participativos no Brasil sob a ótica de capacidades de governo / Anita Gea Martinez Stefani ; orientador, José Carlos Vaz. – São Paulo, 2015

182 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Versão original

1. Administração pública - Brasil. 2. Tecnologia da informação. 3. Participação. 4. Participação política. 5. Política e governo. 6. Internet – Regulamentação. I. Vaz, José Carlos, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 350.0285

Nome: STEFANI, Anita Gea Martinez.

Título: Utilização de TICs em processos de participação social no Brasil sob a ótica de capacidades de governo.

Dissertação submetida à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestra em Gestão de Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de concentração:

Economia e Gestão do Setor Público

Aprovada em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof. Dr.	_____	Instituição:	_____
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

Prof. Dr.	_____	Instituição:	_____
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

Prof. Dr.	_____	Instituição:	_____
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

À Eliana, que ficaria orgulhosa.

AGRADECIMENTOS

Aos professores do programa de mestrado em Gestão de Políticas Públicas, Cecília Olivieri, Martin Jayo, Andrea Rodrigues, Fernando Coelho e Marta Assumpção: obrigada por me ensinarem a pesquisar.

Ao orientador e cúmplice desse projeto, José Carlos Vaz: obrigada por sempre colocar o sarrafo mais alto.

Aos colegas-cobaias da primeira turma do mestrado, Dênis Rodrigues, William Maximiliano e Rodrigo Veloso: obrigada pela parceria e por terem terminado antes de mim.

Aos colegas de trabalho da Prefeitura de São Paulo, em especial à equipe de Cooperação Internacional e Redes de Cidades (CCIRC) e aos chefes, Leonardo Barchini, Mestre Vicente Trevas e Gustavo Vidigal: obrigada pelo incentivo e compreensão.

Aos entrevistados que, pacientemente, responderam a todas as minhas perguntas: obrigada por enriquecerem meu trabalho.

Aos companheiros do Alvorada Vermelha, Felipe Teixeira, Andreza Galli, Danilo Bertazzi, Danilo Fiore, Frederico Assis, Nadia Vieira, Leonardo Fontes, Pedro Henrique Campos, Bruno Zanetta, Marcello Fragano e os demais: obrigada pela militância conjunta.

Aos amigos que ouviram, auxiliaram e me acalmaram durante o processo, Daniella Lopes, Elisa Evangelista, Hugo Nogueira, Vítor Oliveira, Mariana Patané, Ana Luiza Diniz, Douglas Luz, Paulo Guerra, Stephane Samudio, Melina Rombach, Vinícius Lobo, Rafael Vidal, Jônatas Ribeiro: obrigada por serem a família que escolhi.

À família, em especial meus pais, Rosângela Stefani e José Aldo Stefani, meu irmão, André Stefani, meus avós, Aldo Stefani, Antonio Rodrigues e Lydia Martinez (e os agora somente na lembrança, Margarida Stefani, Antonio Martinez e Zuréa Rodrigues): obrigada pela torcida.

À minha alma gêmea, Noélia Antonio dos Santos: obrigada por existir.

Ao companheiro de todas as horas, na saúde, na doença, na alegria e na tristeza, Thiago Caiña Pedro: sem você tudo seria mais difícil e menos feliz.

*“O correr da vida embrulha tudo,
a vida é assim: esquentando e esfria,
aperta e daí afrouxa,
sossega e depois desinquieta.
O que ela quer da gente é coragem.”*
(Guimarães Rosa)

RESUMO

STEFANI, Anita Gea Martinez. **Título:** Utilização de TICs em processos de participação social no Brasil sob a ótica de capacidades de governo. 2015. 185f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Versão Original.

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) vêm sendo utilizadas massivamente em processos participativos realizados por governos de diferentes partes do mundo e também no Brasil. No entanto, tais iniciativas carecem de estudos com viés da administração e gestão pública. A pesquisa analisa este fenômeno sob a ótica de capacidades de governo de maneira articulada ao projeto político e à governabilidade do sistema. A pesquisa identifica quais as capacidades políticas, institucionais, técnicas e administrativas relacionadas à utilização de TICs em processos de participação social. A partir de um referencial teórico-conceitual multidisciplinar, a pesquisa lança mão da metodologia de estudo de caso da consulta pública *online* do Marco Civil da Internet para a identificação de capacidades. Desenvolve, para essa análise, o conceito próprio de Capacidades de Governo relacionadas ao uso de TICs em Processos de Participação Social (CGTPS) e aponta as principais condicionantes do desenvolvimento, gestão e implementação desse tipo de iniciativa no governo brasileiro. A pesquisa propugna pela aplicabilidade da ótica de capacidades de governo para a análise da utilização de TICs em ferramentas de participação social, bem como pelo necessário fortalecimento de capacidades específicas para a consolidação e melhoria desse tipo de iniciativa. Por fim, aponta desafios e possibilidades a respeito da criação de tecnologia e inovação no setor público em ações de participação social.

Palavras-chave: Participação social. Capacidade de governo. Tecnologia. Internet. TICs.

ABSTRACT

STEFANI, Anita Gea Martinez. **Title:** Use of ICT in participatory processes in Brazil from a state capacity perspective. 2015. 185p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2015. Original version.

Information and Communication Technologies (ICT) have been used massively in participatory processes undertaken by governments in different parts of the world and also in Brazil. However, these initiatives lack studies which take into account an administration and public management slant. The research analyzes this phenomenon from the perspective of state capacity in an articulated way with the government project and the system governability. The research identifies which political, institutional, technical and administrative capacities are related to the use of ICT in participatory processes. Having the construction of a multidisciplinary theoretical and conceptual framework as a starting point, the research then applies the case study methodology to the *online* public consultation of Brazilian Internet Civil Rights Law aiming at the identification of state capacities. It also develops the concept of State Capacities related to the use of ICT in Participatory Processes (SCIPP) and outlines the main constraints to the development, management and implementation of this type of initiative in the Brazilian government. The research concludes that it is possible to apply a state capacity perspective to the analysis of the use of ICT in participatory tools. It also points toward the necessity of strengthening specific capacities for the consolidation and improvement of this type of initiative. Finally, it points out challenges and opportunities to the creation of technology and innovation in the public sector regarding participatory actions.

Keywords: Participatory process. State capacity. Technology. Internet. ICT.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Característica de interação unidirecional e multidirecional.....	50
Figura 2 – Portal do projeto de e-participação da União Europeia.....	73
Figura 3 – Tripé da pesquisa.....	81
Figura 4 – Desenho da pesquisa.....	92
Figura 5 – Mapa dimensional de capacidades de governo.....	120

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dimensões de utilização da Internet no governo.....	36
Quadro 2 – Direitos relacionados a governo eletrônico.....	38
Quadro 3 – Dados mundiais de acesso à Internet em dezembro/2014.....	42
Quadro 4 – Principais conceitos de uso de TICs em processos de participação social.....	46
Quadro 5 – Elementos para a caracterização de iniciativas com uso de TICs em processos participativos governamentais.....	48
Quadro 6 – Composição teórica do conceito de capacidade de governo relacionada ao uso de TICs em processos participativos.....	71
Quadro 7 – Categorias de análise de capacidades de governos relacionadas ao uso de TICs em processos participativos.....	78
Quadro 8 – Relação de entrevistados.....	90
Quadro 9 – Relação de entrevistados e unidades de análise.....	94
Quadro 10 – Categorização de capacidades de governo.....	95
Quadro 11 – Relação geral de capacidades de governo relacionadas à utilização de TICs em processos de participação social (CGTPS).....	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN - Agência Brasileira de Inteligência

APTIC - Associação Gaúcha dos Profissionais em Tecnologia da Informação e Comunicação

ADPF - Associação dos Delegados da Polícia Federal

AI-5 – Ato Institucional Nº 5

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ASL - Associação do Software Livre

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

CGTPS - Capacidade de Governo para Utilização de TICs em Processos de Participação Social

CGATPS - Capacidade de Governo Administrativa para Utilização de TICs em Processos de Participação Social

CGITPS - Capacidade de Governo Institucional para Utilização de TICs em Processos de Participação Social

CGI.br – Comitê Gestor da Internet

CGPTPS - Capacidade de Governo Política para Utilização de TICs em Processos de Participação Social

CGTI – Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação

CGTTPS - Capacidade de Governo Técnica para Utilização de TICs em Processos de Participação Social

CGU – Controladoria Geral da União

CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CONSECTI - Conselho Nacional dos Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Informação

CRM –CustomerRelationship Management

CTS - Centro de Tecnologia e Sociedade

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DATAPREV - Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

E-GOV – Eletronic Government (Governo Eletrônico)

EIU –EconomistIntelligence Unit

E-OP – Orçamento Participativo Eletrônico

EPPGG – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

ERP - Enterprise Resource Planning

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FISL - Fórum Internacional de Software Livre

ICRG - International Country RiskGuide (Guia Internacional de Risco-País)

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IP – Internet Protocol (Protocolo de Internet)

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

IR – Imposto de Renda

ITS – Instituto de Tecnologia e Sociedade

LAI – Lei de Acesso à Informação

LDA – Lei de Direitos Autorais

MCI – Marco Civil da Internet

MCTI - Ministério da Ciência e Tecnologia

MD - Ministério da Defesa

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MinC – Ministério da Cultura

MJ – Ministério da Justiça

Minicom - Ministério das Comunicações

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MRE – Ministério das Relações Exteriores

NSA - National Security Agency (Agência de Segurança Nacional)

ODM – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

PE – Pernambuco

PES – Planejamento Estratégico Situacional

PF – Polícia Federal

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei da Câmara

PLS – Projeto de Lei do Senado

PNPS - Política Nacional de Participação Social

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RJ – Rio de Janeiro

RS – Rio Grande do Sul

SAL - Secretaria de Assuntos Legislativos

SCOT – Social Construction of Technology (Construção Social da Tecnologia)

SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados

SP – São Paulo

TICs – Tecnologias de Informação e Comunicação

TST – Tribunal Superior do Trabalho

UFABC - Universidade Federal do ABC

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UK – United Kingdom (Reino Unido)

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura)

WGI – Worldwide Governance Indicators (Indicadores de Governança)

SUMÁRIO

<u>1. INTRODUÇÃO</u>	18
1.1. VISÃO GERAL DA PESQUISA	18
1.2. JUSTIFICATIVA	23
<u>2. CONSTRUÇÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL</u>	25
2.1. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TICS	25
2.1.1. Participação Social, uma Agenda Relevante	25
2.1.2. TICS e Democracia	27
2.1.3. Construção Social da Tecnologia	32
2.1.4. TICS na Administração Pública	35
2.1.5. Participação Social por meio de TICS	41
2.1.6. Proposta de Taxonomia para Iniciativas Governamentais que Utilizam TICS em Processos de Participação Social	46
2.2. CAPACIDADE DE GOVERNO	52
2.2.1. Capacidade como um Conceito Polissêmico	52
2.2.2. Capacidade de Governo na Obra de Carlos Matus	59
2.2.3. Capacidade de Governo no Contexto da Gestão Pública	63
2.3. A CONSTRUÇÃO DE UM CONCEITO DE CAPACIDADE DE GOVERNO PARA ANÁLISE DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS QUE UTILIZAM TICS	65
2.3.1. A Ótica de Capacidade de Governo para Análise de Iniciativas de Participação Social que Utilizam TICS	66
2.3.2. Capacidade de Governo para Utilização de TICS em Processos de Participação Social (CGTPS)	69
2.3.3. Categorias de Análise	76
<u>3. METODOLOGIA</u>	80
3.1. DIMENSÃO TEÓRICA	82

3.2. DIMENSÃO METODOLÓGICA.....	85
3.3. DIMENSÃO EMPÍRICA.....	88
3.4. ANÁLISE DOS DADOS.....	92
<u>4. ESTUDO DE CASO: A CONSULTA PÚBLICA ONLINE DO MARCO CIVIL DA INTERNET.....</u>	<u>96</u>
4.1. ANTECEDENTES.....	97
4.2. A CONSTRUÇÃO DA PROPOSTA DO EXECUTIVO FEDERAL DO MARCO CIVIL DA INTERNET.....	104
4.3. A APROVAÇÃO DA LEI PELO CONGRESSO.....	109
<u>5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</u>	<u>116</u>
5.1. QUADRO GERAL DE CAPACIDADES DE GOVERNO ENCONTRADAS.....	116
<u>5.1.1. Capacidades Técnicas de Utilização de TICs em Processos Participativos (CGTTPS).....</u>	<u>120</u>
5.1.1.1. Recursos Humanos.....	121
5.1.1.2. Recursos Financeiros e Físicos.....	122
5.1.1.3. Tecnologia.....	126
5.1.1.4. Gestão do Processo Participativo.....	130
<u>5.1.2. Capacidades Administrativas de Utilização de TICs em Processos Participativos (CGATPS).....</u>	<u>138</u>
5.1.2.1. TI na Administração Pública.....	138
5.1.2.2. Locus do Tema no Governo.....	144
<u>5.1.3. Capacidades Políticas de Utilização de TICs em Processos Participativos (CGPTPS).....</u>	<u>146</u>
5.1.3.1. Participação como Orientação de Governo.....	147
5.1.3.2. Liderança e Condução Política.....	149
5.1.3.3. Comunicação do Processo Participativo.....	151
<u>5.1.4. Capacidades Institucionais de Utilização de TICs em Processos Participativos (CGITPS).....</u>	<u>152</u>

<i>5.1.4.1. Institucionalidade do Processo.....</i>	<i>152</i>
<i>5.1.4.2. Abertura à Pluralidade de Opiniões Dentro do Governo.....</i>	<i>154</i>
5.2. AS CGTPS EA RELAÇÃO COM A GOVERNABILIDADE DO SISTEMA, O PROJETO DE GOVERNO E A PERSPECTIVA DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS.....	156
<u>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</u>	161
6.1. AS POSSIBILIDADES FUTURAS DE CONSOLIDAÇÃO DO USO DE TICS EM PROCESSOS GOVERNAMENTAIS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	164
6.2. CONTRIBUIÇÕES DESTE TRABALHO.....	168
6.3. LIMITES DA PESQUISA.....	170
6.4. PERSPECTIVAS DE FUTUROS ESTUDOS.....	171
REFERÊNCIAS.....	172
APÊNDICE A - SOLICITAÇÃO PADRÃO DE ENTREVISTA.....	181
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA.....	182

1. INTRODUÇÃO

Este Capítulo tem como objetivo apresentar o objeto e o recorte da pesquisa, indicando a motivação para a realização da mesma e uma justificativa em relação à relevância do tema a ser estudado. Ademais, pretende fornecer contextualização inicial sobre o tema, delimitando as principais ponderações a serem abordadas no desenvolvimento da pesquisa, bem como os desafios a serem enfrentados e ambições pretendidas. Por fim, visa a constituir o problema da pesquisa e aproximá-lo de seus interlocutores.

1.1. VISÃO GERAL DA PESQUISA

Há quase duas décadas, CARVALHO (1998) já alertava a possibilidade de uma generalização do discurso da “participação” nos governos e nas sociedades ao redor do mundo. Muitos autores consideram que essa tendência de desenvolvimento de democracias mais participativas refletiria de uma “crise do regime representativo” e da diminuição da confiança dos cidadãos nas instituições democráticas (AVRITZER, 2007; CASTELLS, 2007).

Ainda que não possamos afirmar se a preocupação com a participação social nos processos decisórios relativos à gestão e às políticas públicas esteja de fato sendo incorporada pelos governos, pode-se afirmar que há ampla aceitação tanto nos meios acadêmicos (AVRITZER, 2007) quanto nos espaços políticos (como indica a realização de práticas como orçamentos participativos, consultas públicas, conferências, entre outras evidências) em relação à importância e necessidade de participação social cada vez mais constante e efetiva no processo democrático.

Dado tal cenário referente à participação social, e a partir da incorporação definitiva das TICs (tecnologias de comunicação e informação), em especial a Internet, nas relações de comunicação cotidianas entre pessoas, diversos autores passaram a abordar também o advento da possibilidade de uma nova forma de interação entre Estado e Sociedade.

Ainda que, em todo o mundo, o número de usuários de Internet tenha dobrado nos últimos cinco anos e se estima que ultrapasse a marca de 2,5 bilhões em 2013 (WORLD BANK, 2012), demonstrando a irreversibilidade do fenômeno, a Internet permanece como um bem elitizado e não universal. No caso do Brasil, por exemplo, a desigualdade social é

diretamente refletida no mundo digital: entre os 10% mais pobres, apenas 0,6% tem acesso à Internet; entre os 10% mais ricos esse número é de 56,3%. Somente 13,3% dos negros usam a Internet, menos da metade que os brancos (28,3%). Os índices de acesso à Internet das Regiões Sul (25,6%) e Sudeste (26,6%) contrastam com os das Regiões Norte (12%) e Nordeste (11,9%). (IBOPE, 2013)

Mesmo assim, no final de 2010, iniciou-se uma série de manifestações em países árabes que ficou conhecida como a Primavera Árabe. No Brasil, as manifestações de junho de 2013 também se organizaram com forte influência da Internet, permitindo ao cidadão mais interação e participação direta na construção, disseminação e validação de informações no processo político. As TICs têm sido, portanto, utilizadas por parte da sociedade dadas as possibilidades de informação e interação oferecidas com custo reduzido, diminuição das distâncias físicas e significativa rapidez.

Entretanto, torna-se praticamente inevitável não adentrar na discussão a respeito do papel da tecnologia no desenvolvimento humano e histórico, uma vez que os avanços tecnológicos não podem ser compreendidos de forma isolada ou dissociada de suas implicações sociais, de causa e de consequência. É importante, portanto, não reproduzir um discurso essencialmente tecnicista, uma vez que esse não consegue conceber toda a riqueza e complexidade do desenvolvimento científico e tecnológico, pois menospreza os fatores éticos, sociais, políticos e econômicos. Ainda que o foco desse trabalho seja a utilização das TICs pelo Governo como ferramentas para participação social em processos decisórios relativos à gestão e às políticas públicas, o papel da Internet como facilitador de mobilização e organização popular não deixa de ser relevante.

Nesse sentido, há ainda muita polêmica em relação ao poder de fato transformador ou não das TICs. De uma maneira generalista, é possível agrupar os autores que estudam o impacto das novas tecnologias na democracia de acordo com, basicamente, três tipos de abordagens: pessimista, otimista e neutra (ou otimista moderada), de acordo com o grau de entusiasmo em relação às alterações reais e positivas que as TICs podem causar política e socialmente. (MARQUES, 2008; RIBEIRO, 2011; PINHO, 2008)

Inúmeras possibilidades, expectativas e frustrações cercam o ideal da ‘e-democracia’. Muitos conceitos já foram utilizados para denominar essa área: democracia eletrônica (PEIXOTO, 2010); ciberdemocracia (LEVY, 2003; MARQUES, 2004);

democracia digital (MAIA, 2011); entre outras. O termo e-democracia (*e-democracy*), em sentido prático, pode ser entendido como o uso das TICs em processos democráticos. Esse conceito é o adotado também em diversos relatórios da UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*).

Dado esse sentido prático, a adoção das TICs por governos em processos de participação social deve ser estudada com um olhar atento e multifacetado. As experiências governamentais que incorporam a Internet, promovendo a abertura de novos canais e espaços participativos na tomada das decisões a respeito de políticas públicas vêm se multiplicando no Brasil e no mundo.

Desde pelo menos os anos 2000, podem ser verificadas diversas iniciativas governamentais de utilização das TICs como ferramentas em processos participativos, ora de forma complementar, ora de forma alternativa aos processos presenciais e mais tradicionais de democracia participativa.

No Brasil, especificamente, iniciativas como a construção coletiva do Marco Civil da Internet¹, as consultas públicas virtuais do portal do E-democracia² da Câmara dos Deputados e do portal do Participatório³ (Observatório de Participação da Juventude), entre outras, demonstram a pujança do tema. Além de inúmeros outros exemplos em nível subnacional, como o Portal do Gabinete Digital do Governo do Rio Grande do Sul⁴ e o da Gestão Urbana da Prefeitura de São Paulo⁵. Há que se ressaltar que cada tipo de iniciativa difere de acordo com suas características como tema abordado, duração, etc. Ainda que não de maneira definitiva, o presente trabalho buscou contribuir com a classificação desses tipos de iniciativa apresentando os principais aspectos que compõem ferramentas com uso de TICs em processos participativos governamentais. Tal proposição baseou-se na observação e estudo da experiência empírica de uma iniciativa representativa desenvolvida no Brasil.

A proliferação dessas iniciativas demonstra a aplicação da Internet como instrumento de promoção de processos participativos pelos governos como uma possibilidade

¹ Para mais informações: <http://culturadigital.br/marcocivil/>

² Para mais informações: <http://edemocracia.camara.gov.br/>

³ Para mais informações: <http://participatorio.juventude.gov.br/>

⁴ Para mais informações: <https://gabinetedigital.rs.gov.br/>

⁵ Para mais informações: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>

real, e que existe algum nível de disposição de instâncias governamentais para sua utilização. Entretanto, para além da vontade ou diretriz política de criação de canais de participação social mediados pela Internet, o governo precisa conseguir viabilizar, de maneira satisfatória, tal interação com a sociedade, uma vez que, como em qualquer política, não basta saber o que fazer, mas sim como fazer para que os objetivos desejados sejam atingidos.

Com isto, apresentam-se algumas questões relevantes, do ponto de vista da implementação desses canais de participação social mediados pela Internet: quais capacidades o governo necessita possuir para implantá-los e operá-los de maneira eficaz? Ou seja, o que de fato necessitam as iniciativas governamentais de participação social mediadas pela Internet para funcionarem? Como o governo pode se preparar para isso? Há requisitos básicos comuns a toda e qualquer iniciativa desse tipo? Há fatores de sucesso? E de fracasso?

Ainda que todas essas perguntas não possam ser respondidas em um trabalho inicial como esse, a presente dissertação buscou ao menos responder: quais as capacidades de governo relacionadas à utilização de TICs em processos de participação social?

A perspectiva da Administração e Gestão Pública pôde ajudar a responder essa pergunta, pois oferece uma vasta gama de possibilidades que conjugam aspectos técnicos e políticos para a análise de questões governamentais. Para tanto, a pesquisa propõe um conceito útil na resposta de tais questionamentos, de forma a analisar criteriosamente o que até então possui muito de experimentalismo governamental, com alto teor de tentativa e erro.

Por se tratar de um fenômeno relativamente recente, cabe analisá-lo com dupla perspectiva, de forma integrada e igualmente importante para ambos os lados: o teórico e o prático. Do ponto de vista teórico, a pesquisa apresenta levantamento e análise da literatura sobre participação social e TICs, e a interface entre ambos, e sobre capacidades de governo do campo da administração pública.

A literatura acerca do conceito de ‘capacidade de governo’ é ampla e diversificada. Tal conceito e suas variações vêm sendo utilizados intensamente por diversos campos do saber nas mais vastas matérias. (CASTRO SANTOS, 1997; SKOCPOL & EVANS, 2002; GRINDLE, 1996; WORLD BANK, 1997, 2002; UK CIVIL SERVICE, 2009; GOMIDE & PIRES, 2011; MATUS, 1993). Trata-se de um conceito polissêmico, complexo e multifacetado, que pode ser aplicado em diferentes contextos com pressupostos distintos e objetivos diversos. Segundo SKOCPOL (2002), ‘statecapacity’ pode ser considerada como os

meios pelos quais os dirigentes do Estado são capazes de perseguir objetivos e realizá-los, conforme a disponibilidade de recursos e em relação a um determinado contexto social.

Na revisão teórica concernente, buscou-se apresentar um panorama desse campo de forma a dialogar com a pesquisa proposta. No âmbito da gestão pública, um dos principais investigadores do assunto, o chileno Carlos Matus, considera a capacidade de governo como uma das três variáveis constituintes do triângulo de governo.

O condutor dirige um processo para alcançar objetivos que escolhe e altera segundo as circunstâncias (seu projeto), superando os obstáculos de maneira não-passiva, mas ativamente resistente (governabilidade do sistema). E, para vencer essa resistência com sua força limitada, o condutor deve demonstrar capacidade de governo. (MATUS, 1993, p.59)

A riqueza do conceito de ‘capacidade de governo’ de Matus consiste na impossibilidade de sua categorização isolada e autossuficiente, remanescendo como uma noção pouco significativa quando descolada do ambiente político sobre o qual incide. É exatamente na figura desse terceiro vértice (capacidade de governo) que a pesquisa proposta centrará esforços de modo a descobrir quais são as “técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências” (MATUS, p. 61) do governo relacionadas à utilização de TICs em processos de participação social.

A análise do fenômeno foi realizada a partir da pesquisa em campo de uma experiência governamental que utilizou Internet como ferramenta de participação social: a consulta pública *online* do Marco Civil da Internet. Dada a atualidade do tema e a pouca teorização sobre experiências específicas, o trabalho em campo adquire especial importância no presente trabalho e, por conta disso, optou-se pela análise de um caso específico que pudesse fornecer subsídios relevantes para esta pesquisa.

A consulta pública *online* do MCI foi escolhida por sua característica de *critical case sampling* (amostragem de caso crucial) já que oferece informações e elementos tão relevantes e centrais que favorece a generalização para outros casos semelhantes.

Dessa forma, a discussão teórica proveu as bases iniciais para o trabalho de campo, mas não o limitou e nem foi limitada por ele, sendo que, conforme surgiram do campo as descobertas, foi necessário retornar à literatura, em um processo constante e frequente, terminando ao se atingir uma saturação teórica, ou seja, quando as capacidades de governo encontradas começaram a estabilizar e novos achados não trouxeram nada de novo à pesquisadora.

Dadas as possibilidades oferecidas pelo conceito de ‘capacidade de governo’ analisadas na pesquisa em campo, o objetivo foi identificar a partir da experiência concreta da construção do Marco Civil da Internet uma série de fatores políticos, institucionais, administrativos e técnicos críticos na concepção, construção, implementação e gestão de iniciativas governamentais que utilizam TICs em processos de participação social.

A partir da identificação de tais ‘fatores críticos’ e sua conseqüente categorização de acordo com critérios de análise pré-definidos extraídos da revisão teórica, pôde-se desenvolver algumas classes de capacidades de governo relacionadas a iniciativas de participação social mediadas pela Internet.

Tais capacidades, apresentadas ao final dessa pesquisa, não pretendem ser um modelo explicativo capaz de abranger ou prever todas as possibilidades referentes ao tema, mas sim indicar que tipo de capacidades de governo devem ser consideradas na avaliação de outras iniciativas de utilização de TICs em processos governamentais de participação social já existentes ou mesmo para o desenvolvimento de futuras experiências.

1.2. JUSTIFICATIVA

A participação dessa autora no Grupo de Trabalho de Participação mediada pela Internet do Fórum Governamental de Participação Social do Governo Federal, bem como a emergência recente de diversos casos no Brasil e no mundo do uso de TICs por parte do Governo para ampliação da participação social demonstraram um promissor campo de estudos para pesquisa acadêmica.

O governo Federal ao utilizar-se de TICs como ferramentas de participação social tem considerado que tais espaços de interlocução e diálogo com a sociedade contribuem para a otimização do processo de formulação de políticas públicas, atuando como subsídios para a melhoria do papel do Estado no desenvolvimento humano.

Entretanto, o que se observa é que tais iniciativas, no geral, carecem de planejamento e efetiva execução. A partir da revisão de literatura sobre o tema de participação social pela Internet, foi percebida ausência de relação entre as experiências práticas de utilização de tais ferramentas de iniciativa governamental e teorias de administração pública.

A pesquisa proposta buscará realizar essa ponte entre o tema escolhido (utilização de TICs em processos participativos) e o campo de estudos da Gestão de Políticas Públicas, visando aprofundar o entendimento sobre essas experiências.

2. CONSTRUÇÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TICs

Nesse bloco, serão abordadas as principais bases teóricas com relação mais direta ao objeto de estudo deste trabalho em dois campos: Participação Social e Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Cada um desses dois campos, por si só, já é extremamente complexo e rico em conceitos e teorias vastamente estudadas no Brasil e no mundo.

A tarefa, portanto, de construir uma discussão teórica que conjugue ambos os campos, buscando abrangê-los de forma satisfatória, ao mesmo tempo em que foque nos aspectos mais relevantes aos objetivos dessa pesquisa, foi um desafio. Nesse sentido, não foi possível esgotar toda a discussão de cada um dos pontos individualmente, nem de suas correlações e, por isso, esta revisão da teoria sobre participação social e TICs se concentrou em apresentar os mais importantes conceitos, visões e proposições para a identificação de potenciais categorias a serem utilizadas na análise de capacidades relacionadas ao uso de TICs em processos participativos.

O desenvolvimento a seguir se concentrará em alguns conceitos-chave (em grau de aproximação crescente com o objeto da pesquisa): a participação social como uma agenda atual; o potencial das TICs em processos democráticos; a construção social das TICs; as diferentes aplicações das TICs na administração pública; e as possibilidades concretas de utilização das TICs em processos participativos. Ademais, como contribuição da pesquisadora à construção do referencial teórico para esse trabalho, ensaia-se uma proposta de taxonomia para iniciativas governamentais que utilizam TICs em processos de participação social a partir da observação de casos empíricos desenvolvidos no Brasil.

2.1.1. Participação Social, uma Agenda Relevante

Há quase duas décadas, Carvalho (1998) já alertava que era possível perceber uma generalização do discurso da “participação” nos governos e nas sociedades ao redor do mundo. Entretanto, o conceito, a forma e as possibilidades de participação social têm significados, interpretações e expectativas diferentes a partir dos interesses e objetivos de cada ator no processo democrático.

No Brasil, especificamente, um país com democracia relativamente recente e com tradições históricas de autoritarismo, exclusão e desigualdade, a luta, protagonizada pela sociedade civil organizada, por maior participação social nos governos foi essencial para lograr os avanços na direção de uma democracia mais participativa. (CARVALHO, 1998)

Da perspectiva governamental, a forma implementada foi a institucionalização e incorporação de ferramentas e instâncias participativas no decorrer do processo democrático, com a criação de canais formalmente reconhecidos para participação social como as Conferências Nacionais, Conselhos, Audiências e Consultas Públicas e as Ouvidorias, além de iniciativas como o orçamento participativo, internacionalmente reconhecido como uma boa prática de participação social⁶.

Em especial após 1988, com a Constituição Federal, houve um movimento de valorização, expansão e consolidação de mecanismos institucionalizados de participação social. Um estudo acerca da literatura nos anos 90 permite concluir que havia um sentimento generalizado de que a participação poderia modificar a relação Estado-Sociedade, substituindo o fluxo vertical e de mão única por uma rede de interações horizontais, que buscasse simultaneamente transparência, participação e legitimação.

Diversos estudos a respeito do esgotamento do modelo de democracia representativa continuam sendo realizados e apontam na direção de que o atual modelo democrático não é capaz de responder aos principais anseios da sociedade, seja pela incompatibilidade entre democracia e capitalismo, seja pelo aprofundamento da distância efetiva entre governo e cidadão. (AVRITZER, 2006; CASTELLS, 2007).

Apesar da expansão e consolidação de mecanismos institucionalizados de participação social, há questionamentos relevantes acerca da real efetividade de tais canais, no sentido de serem espaços realmente empoderados e capazes de alterar rumos de políticas públicas ou de influir em temas estruturantes para a sociedade. Autores como Avritzer (2006) e Tatagiba (2011) colocam em evidência essa importante discussão sobre a efetividade das instituições participativas, ao mesmo tempo em que oferecem um amplo conjunto de ferramentas, estratégias e subsídios para o avanço e o aprimoramento desta agenda.

⁶ Para mais informações: <http://www.oidp.net/pt/inicio/>.

Esta pesquisa considerou que os mais diversos atores sociais reivindicam e apoiam participação social, maior controle da sociedade sobre as ações do Estado e realização de parcerias, de diversos tipos, entre o Estado e os cidadãos (CARVALHO, 1998). Ainda que possa ser mera retórica, esse reconhecimento, praticamente unânime, é aqui interpretado como um indicativo da importância e necessidade de participação social cada vez mais constante, intensa e efetiva no processo democrático. Dessa forma foi considerado no presente estudo.

Dado tal cenário referente à participação social, e a partir da incorporação definitiva das TICs (tecnologias de comunicação e informação), em especial a Internet, na realidade das pessoas, diversos autores passaram a abordar também o advento da possibilidade de uma nova forma de interação Estado-Sociedade.

2.1.2. TICs e Democracia

Desde pelo menos há três décadas, com a intensificação da terceira revolução industrial baseada na transformação informacional e comunicacional fortemente associada à emergência desse novo paradigma tecnológico, a Internet, a forma de comunicação e de relacionamento entre as pessoas se alterou significativamente.

O primeiro aspecto a destacar desta nova era compreende o fato que as tecnologias são, ao mesmo tempo, as fontes produtoras (TICs) e o produto gerado (capacidade de informação e conhecimento). O desenvolvimento tecnológico em si passou a estar centrado na produção de novos conhecimentos e informação (CASTELLS, 2004).

O acesso a uma pluralidade infinita de informações a qualquer momento, de qualquer lugar do mundo, sem a necessidade de deslocamento de recursos para isso, moldou um novo paradigma de relações e de interações. O tempo transformou-se em um recurso ainda mais valioso e a velocidade ultrapassou barreiras, imputando uma reconfiguração total no dia-a-dia das pessoas, das empresas e do Governo. (LÉVY, 2009 e CASTELLS, 2005)

A parcela digitalmente incluída dos cidadãos tem utilizado cada vez mais a Internet como instrumento para informar-se, questionar e debater sobre assuntos políticos, em especial, por meio de blogs, redes sociais, fóruns, chats, conferências virtuais, etc. Tais

ferramentas são utilizadas, principalmente entre os jovens⁷, como palco para o exercício de uma cidadania ativa e crítica, numa espécie de ‘ciberativismo’. Por ciberativismo podemos denominar “um conjunto de práticas em defesa de causas políticas, socioambientais, sociotecnológicas e culturais, realizadas nas redes cibernéticas, principalmente na Internet”. (SILVEIRA, 2010, p. 38)

O conceito de ‘ciberativismo’ consiste em uma subcategoria de um fenômeno ainda maior intitulado ‘cibercultura’, a qual é baseada na utilização das redes informacionais, em especial, a Internet, como plataforma de manifestações, expressões e formações em diversas áreas, cujos produtos e processos são constantemente atualizados e compartilhados, proliferados pela expansão do próprio mundo virtual. (SILVEIRA, 2010)

Segundo Arterton (1987), pode-se explicar a crescente adesão de jovens a mecanismos de participação e atuação virtuais, em detrimento de formas presenciais de participação social, uma vez que:

The costs of a participant system to individuals are not strictly monetary. The greater the personal costs in terms of time, energy, and commitment, the greater the degree of individual initiative needed to learn about and become involved in the system. [...] teledemocracy experiments demonstrate that the level of initiative required can be reduced by technology. (ARTERTON, 1987, p. 129)

Segundo a literatura, é possível agrupar os autores que estudam o impacto das novas tecnologias na democracia de acordo com, basicamente, três tipos de abordagens: pessimista, otimista e neutra (ou otimista moderada). (MARQUES, 2006; RIBEIRO, 2011; PINHO, 2008)

Os autores pessimistas (VIRILIO, 1999; FREY, 2002) acreditam que as TICs, na realidade, agravam os problemas já existentes nas democracias representativas, aprofundando as formas de manipulação e hegemonia dos detentores de poder e informação perante os cidadãos comuns, tornando a democracia algo cada vez mais virtual, e podendo ocasionar aprofundamento da alienação e afastamento da política por parte dos cidadãos. Para completar, argumentam que as TICs permitiriam um controle exaustivo de dados, de minúcias e detalhes, com alta possibilidade de manipulação informativa, fortalecendo uma estrutura

⁷ O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), reconhecendo essa tendência, tem realizado campanhas para jovens com slogans como #vempraurna. Segundo a assessoria de imprensa do TSE, as redes sociais são usadas para deixar a Justiça Eleitoral mais próxima da sociedade e, em especial, dos eleitores mais jovens. O TSE também conta com página no twitter que tem mais de 51,4 mil seguidores e com um canal de vídeos no YouTube. (fonte: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-03/tse-usa-hashtag-vempraurna-para-conclamar-jovens-votar-em-outubro>)

cada vez mais engessada pouco suscetível a mudanças. Além disso, assim como quando do advento do rádio e, principalmente, da TV, a democracia estaria fadada ao caro e midiático espetáculo de marketing político, que seria ainda mais agravado com as novas TICs, como a Internet.

No outro extremo (otimista), enxerga-se a emergência de uma inevitável democracia digital, cuja prática substituiria a democracia representativa. Tal enfoque defende que, graças à expansão e consolidação do uso das TICs, novas redes pluralistas emergirão na sociedade, reconfigurando por completo a lógica representativa. Dado o seu potencial de inovação, as TICs poderiam gerar processos de decisão compartilhada entre Estado e sociedade e de deliberação instantânea por meio, por exemplo, do voto eletrônico em tempo real. (CLIFT, 2003)

O fato de as TICs permitirem, em tese, a superação das distâncias físicas entre cidadãos e políticos, característica comum a democracia representativa, possibilitaria uma grande revolução no sistema democrático do mundo moderno, reduzindo o *gap* entre representados e representantes e, em última instância, a própria necessidade da representação. Trata-se de uma visão esperançosa das TICs como “salvadoras da pátria”, responsáveis por democratizar e contrabalancear uma relação de poder desigual e elitista entre Estado e Sociedade, destruindo, pela raiz, a crise de legitimidade dos sistemas representativos.

A perspectiva otimista (se é que esse cenário pode ser considerado de fato otimista)⁸, pelo menos por ora, não parece encontrar muito respaldo na realidade experimentada, nem nas expectativas no futuro próximo, dado que a Internet já se consolida como uma plataforma bastante difundida e acessível a bilhões de pessoas e, no entanto, poucas alterações estruturais ocorreram nos sistemas políticos tradicionais.

A terceira abordagem, otimista moderada, vem se consolidando como a mais aceita nos debates teóricos, tendo sido a mais difundida no meio científico-acadêmico. Há inúmeros autores que tratam a questão a partir dessa perspectiva. Alguns, que foram elencados a frente, apareceram, constantemente, em distintas fontes e análises, como alicerces teóricos nesse campo de estudos e cujos conceitos e explicações contribuíram de maneira mais significativa para o desenvolvimento da presente pesquisa.

⁸ Para uma discussão mais aprofundada a respeito do problema teórico e consequências do vislumbre de uma democracia eletrônica que suprima o Estado, ver GOMES (2007a).

A visão otimista moderada advoga que as TICs, assim como outras tantas ferramentas, têm potencial para minimizar alguns dos problemas enfrentados atualmente pela democracia representativa. Autores dessa corrente argumentam que a Internet pode funcionar como um canal de comunicação mais interativo, heterogêneo e multidirecional entre cidadãos e governo, diminuindo o abismo de informação naturalmente existente entre os representantes e seus eleitores. Ademais, a Internet, por aumentar a capacidade de informação e comunicação dos eleitores, facilitaria a possibilidade de transparência dos dados e informações públicas. Ainda, a Internet, como evidenciado por Arterton (*ibidem*), por reduzir custos pessoais em relação a tempo, nível de comprometimento e energia, pode ser elemento decisivo no momento de escolha do cidadão entre participar ou não de algum tema que interesse.

Subirats (2002) aponta que as potencialidades, promessas e possibilidades de utilização das TICs nos processos democráticos têm gerado entusiasmo e fascínio, frequentemente, com vislumbre cego ou iludido sobre a realidade.

En una conferencia sobre la nueva sociedad de la información, el rector de la Open University, John Daniel, afirmó: “Señoras y señores, las nuevas tecnologías son la respuesta. ¿Cuál era la pregunta?”. La frase es una buena forma de expresar las grandes expectativas generadas en muchos y distintos campos de nuestra vida ante la perspectiva que abre la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), pero al mismo tiempo, el desconcierto que reina ante sus posibles utilidades e impactos. (SUBIRATS, 2002, p. 1)

Autores como Castells (1996, 2005) e Lojkine (1995) reconhecem a seriedade e magnitude global das transformações sociais advindas da consolidação e intensificação do uso das novas TICs. Ambos os autores são muito importantes para os estudos sociais sobre tecnologia, sendo considerados basilares para qualquer análise que considere as mudanças ocorridas no macroambiente político, social e econômico que advêm a partir da terceira revolução industrial baseada na transformação informacional e comunicacional fundamentada nas TICs.

Ainda que ambos tenham, em suas origens, base na teoria marxista, a obra de Lojkine, “A Revolução Informacional” (1995), mantém a perspectiva da luta de classes e da hegemonia do capital, enquanto que Castells, em sua trilogia “A Era da Informação” – “A Sociedade em Rede” (1996); “O Poder da Identidade (1999); e “Fim de Milênio” (1998), faz uso de poucas referências aos conceitos e categorias marxistas clássicas na sua análise sobre a

sociedade da informação⁹. E, portanto, suas conclusões em relação às implicações histórico-estruturais gerados pela revolução informacional diferem.

Lojkin(1995) apresenta uma visão importante que agrega de forma significativa valor à revolução tecnológica. O autor utiliza o termo Revolução Informacional como paradigma dessa nova era, na qual as TICs evidenciam o aumento nas potencialidades e possibilidades de utilização da informação e dos processos informacionais enquanto um recurso estratégico. Segundo o autor:

Ora, a revolução informacional não se limita a estocagem e à circulação de informações codificadas sistematicamente pelos programas de computador ou difundidas pelos diferentes *mass media*. Ela envolve sobretudo a criação, o acesso e a intervenção sobre informações estratégicas, de síntese, sejam elas de natureza econômica, política, científica ou ética; de qualquer forma, informações sobre a informação, que regulam o sentido das informações operatórias, particulares, que cobrem a nossa vida cotidiana. (LOJKINE, 1999, p.109)

Castells, por sua vez, defende que a mudança cultural ocasionada pela revolução informacional é a principal característica dessa era, responsável por uma redefinição histórica das relações de poder em que se baseia a sociedade (1996, p. 416). Dessa forma, o autor não credita o processo revolucionário à vontade e aos interesses de uma classe em particular. A análise de Castells, portanto, privilegia os aspectos culturais na definição da sociedade em rede, concepção essa que dialoga com o conceito já apresentado de cibercultura. Segundo Castells:

O que caracteriza a atual revolução tecnológica não é a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação desses conhecimentos e dessa informação para a geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre as inovações e seu uso. (CASTELLS, 1996, p.50-51)

As concepções de Castells e Lojkin proveram importantes pontos de ancoragem à pesquisa de campo deste estudo. Os preceitos de tais autores permeiam uma série de conceitos e visões de mundo dos agentes, governamentais e da sociedade, que trabalham com a interface da tecnologia com a participação social.

A visão de Colombo (2006), cuja perspectiva em relação ao potencial da Internet para a democracia é também neutra ou otimista moderada, oferece elementos importantes. A

⁹ O termo 'sociedade da informação' foi primeiramente cunhado pelo economista Fritz Machlup (1962), mas é a concepção do economista político, Peter Drucker (1966), que se universaliza. Drucker caracteriza tal sociedade como uma sociedade pós-industrial em que o poder da economia deixa de ser a indústria para ser a informação, processo intensificado em decorrência das TICs que produz um elevado nível de formas e possibilidades de acesso, produção e distribuição de conhecimento.

autora apresenta as principais possibilidades e potencialidades do uso das TICs em processos participativos que visem à melhoria incremental da democracia. Colombo credita o sucesso ou fracasso de tais iniciativas ao nível de disposição e abertura a inovações democráticas de cada instituição governamental. Tais perspectivas foram abordadas adiante no momento em que a pesquisa trata especificamente da interface entre TICs e processos participativos institucionalizados.

O advento das TICs e a massiva transformação que a sociedade em rede vem apresentando, portanto, cria muita expectativa em relação às implicações da utilização das mesmas no jogo democrático. Por isso, faz-se necessário, nesse momento, uma ressalva importante a respeito do papel social das tecnologias de informação e comunicação. No campo de estudos das TICs torna-se praticamente inevitável não adentrar na discussão a respeito do papel da tecnologia no desenvolvimento humano e histórico.

2.1.3. Construção Social da Tecnologia

A construção social da tecnologia (em inglês: *social construction of technology* - SCOT) compreende uma abordagem metodológica e teórica na área de estudos de Ciência, Tecnologia e Sociedade, cujos principais expoentes teóricos são Pinch e Bijker (1987).

Segundo esta abordagem, os avanços tecnológicos não podem ser compreendidos de forma isolada ou dissociada de suas implicações sociais, de causa e de consequência. (HUGHES, 1989). Em outras palavras, a abordagem da construção social da tecnologia evidencia e estuda os condicionantes tecnológicos da sociedade ao mesmo tempo em que considera e analisa os componentes sociais da tecnologia. A teoria da construção social da tecnologia busca fugir de explicações convencionais, deterministas e frequentemente lineares do desenvolvimento tecnológico, contestando sua neutralidade e imparcialidade. Contrariamente, postula que o meio obedece a interesses particulares, vinculados à dinâmica social no qual se inserem.

Nesse campo, é importante não reproduzir um discurso essencialmente tecnicista, uma vez que esse não consegue conceber toda a riqueza e complexidade do desenvolvimento científico e tecnológico, pois menospreza os fatores éticos, sociais, políticos e econômicos.

Dessa discussão, interessam especificamente para o presente trabalho, a partir das teorias da construção social da tecnologia iniciadas nas décadas de 1980, os atores que discutem tal temática com maior ênfase na tecnologia da informação, em especial, o papel do desenvolvimento da Internet na sociedade e vice-versa.

A própria distinção entre tecnologia e sociedade, entre técnico e político, entre atores humanos e não humanos, é complexa e pode não ser tão nítida, pois "a tecnologia é a sociedade e a sociedade não pode ser entendida ou representada sem suas ferramentas tecnológicas". (CASTELLS, 1996, p. 25)

Dessa forma, torna-se incompleta qualquer abordagem unidimensional que trate apenas de 'implicações' e 'impactos' advindos dos avanços tecnológicos e repercutindo na sociedade, como se essa configurasse passiva no processo e também não o construísse. Assim como a cultura e a sociedade são construções constantes, o mesmo também ocorre com a tecnologia. A inovação tecnológica, claro, condiciona as ações e pensamentos da sociedade, mas a sociedade também molda o desenvolvimento da tecnologia de acordo com as aplicações e usos que faz dela, de acordo com determinados interesses. (SANTOS, 2002)

Essa discussão auxilia muito na compreensão do escopo proposto para esse trabalho, já que, portanto, iniciativas e políticas massivas em tecnologia, ainda que possuam um viés importante técnico, são, assim como qualquer outra tema complexo, multi e interdisciplinares, muito além de uma visão unicamente tecnicista.

É por conta disso que alguns autores consideram que a utilização do conceito de 'impacto' não é adequada para descrever as relações da tecnologia com a sociedade, uma vez que há, na realidade, uma formação mútua e recíproca. Lévy, por exemplo, considera a metáfora do impacto imprópria, já que "não somente as técnicas são imaginadas, fabricadas e reinterpretadas durante seu uso pelo homem, como também é o próprio uso intensivo de ferramentas que constitui a humanidade enquanto tal". (LÉVY, 2003, p. 21)

E isso não é exclusivo das tecnologias de comunicação e informação, ou mesmo, apenas da Internet. Toda e qualquer nova tecnologia pode transformar as práticas e significados sociais de seu tempo, assim como ocorreu em outros tantos momentos da história humana.

Castells utiliza um conceito que atende melhor a essa complexidade apresentada. Para o autor, tratar da ‘penetrabilidade’ das funções tecnológicas e sociais nos processos formadores, tanto da tecnologia como da sociedade, condiz mais com o verificado concretamente. Segundo o autor:

(...) os registros históricos das revoluções tecnológicas mostram que todas (não somente a atual) são caracterizadas por sua penetrabilidade, ou seja, por sua penetração em todos os domínios da atividade humana, não como fonte exógena de impacto, mas como o tecido em que essa atividade é exercida. Em outras palavras são voltadas para o processo, além de induzir novos produtos. (CASTELLS, 1996, p. 50)

Ademais, a partir dessa compreensão, também se torna mais clara a falácia contida nas constantes referências acerca de um ‘determinismo tecnológico’ que, inevitavelmente, contra ou a favor da vontade dos humanos, ditaria regras, rumos e diretrizes. Da mesma forma, não se poderia justificar o inverso. Como coloca Castells:

É claro que a tecnologia não determina a sociedade. Nem a sociedade escreve o curso da transformação tecnológica, uma vez que muitos fatores, inclusive criatividade e iniciativa empreendedora, intervêm no processo de descoberta científica, inovação tecnológica e aplicações tecnológicas, de forma que o resultado final depende de um complexo padrão interativo. Na verdade, o dilema do determinismo tecnológico é, provavelmente, um problema infundado, dado que a tecnologia é a sociedade, e a sociedade não pode ser entendida ou representada sem suas ferramentas tecnológicas. (CASTELLS, 1996, p.25)

Nesse sentido, é lógica também a conclusão de que a tecnologia não é neutra, imparcial, já que, como parte integrante dessa rede tecnossocial, na qual estão inseridas diversas instâncias sociais, carrega em si a cultura de quem ou do que a originou. Por isso também, a tecnologia, por si só, não se configura como positiva ou negativa. Ela não é suficiente em si mesma para o bem ou para o mal; está vinculada às utilizações, aos objetivos, aos processos, aos interesses, etc.

Tal discussão dialoga intensamente com o exposto anteriormente sobre o otimismo ou pessimismo em relação ao potencial transformador das ferramentas tecnológicas em processos democráticos. É necessário explorar as diferentes opções e relações a partir do entendimento que se pretende alcançar. Como advoga Lévy,

(...) alguém que condena a informática não pensaria nunca em criticar a impressão e menos ainda a escrita, que também são técnicas. Isto porque a impressão e a escrita o constituem em demasia para que ele pense em apontá-las como estrangeiras. Não percebe que sua maneira de pensar, de comunicar-se com seus semelhantes (...) são condicionadas por processos materiais. (LÉVY, 2003, p.15)

Dado esse debate, o qual procurou enfatizar que as ferramentas tecnológicas, os humanos e os conteúdos se interconectam de maneira complexa e interdependente, pode-se avançar no sentido da adoção das TICs por governos, de forma a se aproximar mais do objeto específico dessa pesquisa.

2.1.4. TICs na Administração Pública

Como visto, os recursos tecnológicos, longe de atuarem como ferramentas destituídas de sentido e de forma autônoma, configuram objetos resultantes e formadores de processos de criação, transformação e ação compartilhada em diferentes esferas da sociedade. Nesse sentido, a utilização de TICs pela Administração Pública deve ser estudada com um olhar atento e multifacetado.

O chamado “modelo gerencial” foi implantado sob a égide da crise financeira, em um contexto de transição do predomínio do capital industrial para o capital financeiro e de mudanças nas bases tecnológicas e nas estruturas produtivas, tanto nos Estados Unidos como na Grã-Bretanha, sendo utilizado, no setor público, com base em discurso sobre diminuição de gastos públicos e aumento da eficiência governamental. No Brasil, emerge como uma solução à crise fiscal que devastava a economia nos anos 80, cuja principal causa era atribuída a um Estado ineficiente, grande e demasiado burocrático. A reforma administrativa passou a ser uma das preocupações primordiais do Governo, cujo intuito era tornar o serviço público orientado a resultados, enfatizando a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado (PAES DE PAULA, 2005). As TICs tornaram-se, nesse período, aliadas do movimento em prol da eficiência, controle e automatização que as reformas administrativas propunham.

Aliás, o discurso da necessidade da utilização massiva de ferramentas tecnológicas na administração pública pode ser rastreado desde os primeiros movimentos internacionais de reforma administrativa, intensificados a partir dos anos 1990, com o barateamento e difusão das novas tecnologias, especialmente a Internet. (DINIZ, 2005)

Para Diniz (2005), a história da incorporação de TICs na gestão pública no Brasil seguiu praticamente a mesma trajetória que a observada no setor privado, diferenciando-se, talvez, apenas na agilidade e rapidez nos momentos de decisão e implementação das TICs:

Teve início, na década de 70, fundamentado na gestão das receitas e despesas e prosseguiu até as experiências mais recentes, com foco na entrega de serviços ao cidadão. Nesses 30 anos, o que se convencionou chamar de informática pública - o uso intensivo das tecnologias da informação e comunicação pelas administrações públicas – experimentou as mais diversas tecnologias, alguns modelos de gestão da informação e não ficou indiferente às dezenas de siglas que surgiram como ondas nesse período (downsizing, engenharia reversa, ERP, CRM, free software). (...) Desde o princípio, a área das finanças públicas responde pelos movimentos mais importantes de inovação no uso da tecnologia da informação na gestão pública. (DINIZ, 2005, p. 1)

No âmbito governamental, a aplicação das tecnologias de informação e comunicação na administração pública teve essencialmente três dimensões (CUNHA & MIRANDA, 2008). Uma primeira focada na melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público, visando basicamente à modernização e à eficiência das bases do aparato estatal. Uma segunda dimensão com a melhoria na prestação de serviços ao cidadão utilizando a tecnologia para diminuir distâncias, agilizar processos e otimizar serviços públicos prestados pelo poder público ao cidadão-cliente. Por fim, uma terceira via vislumbra a atuação da tecnologia para incremento da atuação e influência do cidadão nos assuntos públicos, principalmente no que tange à transparência, participação social e controle.

Essas dimensões são comumente chamadas, respectivamente, de “e-administração pública”, “e-serviços públicos” e “e-democracia”. Claro, a fronteira entre elas é de difícil visualização, sendo utilizada principalmente para fins didáticos. Ainda que tenham acontecimento mais ou menos cronologicamente, cada uma influencia, se relaciona e avança ou retroage sobre as outras.

QUADRO 1 – DIMENSÕES DE UTILIZAÇÃO DA INTERNET NO GOVERNO

Dimensão	Nome	Escopo	Período
1ª	E-administração pública	Intragovernamental (gestão e processos internos)	1970-1992
2ª	E-serviços públicos	Do Governo para o Cidadão (serviços e informações)	1993-2004
3ª	E-democracia	Entre Governo e Cidadão (participação e discussão)	2005-

Fonte: Baseado em CUNHA & MIRANDA (2008; 2013) e DINIZ (2005)

A utilização da Internet tem, como outras tecnologias tais quais a telefonia, a impressão e a própria escrita, em sua época de prevalência como meio de interlocução, facilitado e otimizado processos governamentais em todos os escopos citados acima. Mas, conforme elucida Fountain (2005), e também já abordado previamente, a tecnologia em si, só

possui relevância, a partir da forma pela qual ela é incorporada pelos atores e por quais objetivos sua implementação almeja:

Por exemplo, dentro de algumas organizações, o e-mail existe e é utilizado como forma de quebrar barreiras entre funções e níveis hierárquicos. Outras organizações poderão utilizar o e-mail para reforçar e controlar melhor as linhas de comando. (...) Estas organizações utilizaram as TICs como um catalisador para a transformação organizacional. Efetivamente, existe uma grande distinção entre as propriedades objetivas das TICs e a sua aplicação em estruturas organizacionais complexas. (FOUNTAIN, 2005, p. 151)

Podemos considerar que as TICs, enquanto plataforma tecnológica, foram encaradas como ferramentas que poderiam auxiliar a gestão pública e potencializar o papel que a administração governamental pretende exercer perante a sociedade, de acordo com a visão e princípios que cada Governo possui.

Já existem, em grande quantidade e com um alto nível qualitativo, variados estudos a respeito da ascensão das dimensões ‘e-administração pública’ e ‘e-serviços públicos’(AGUNE, 2005; OSBORNE, 1997; DINIZ, 2000). Por não ser esse o foco desta pesquisa, ainda que o histórico de incorporação das TICs no governo seja importante, não entramos nessa temática em profundidade.

Como abordado na Seção 2.1.2, inúmeras possibilidades, expectativas e frustrações cercam o ideal da “e-democracia”. Muitos conceitos já foram utilizados para denominar essa área: democracia eletrônica (PEIXOTO, 2010); ciberdemocracia (LEVY, 2003; MARQUES, 2004); democracia digital (MAIA, 2001); entre outras. O termo e-democracia (*e-democracy*), em sentido prático, pode ser entendido como o uso das TICs em processos democráticos. Esse conceito é o adotado também em diversos relatórios da UNESCO (*United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization*).

Para além do debate conceitual e do dever-ser, podemos argumentar que as TICs configuram o centro do debate entre uma ‘modernização conservadora’ *versus* uma reforma democrática do Estado. Isto é, as TICs serão utilizadas para alterar mecanismos de exclusão e criar novos espaços de debate público ou para consolidar e intensificar o *status quo*? (VAZ, 2003)

Segundo Vaz (2005), as TICs podem ajudar a fortalecer a cidadania através de ações de governo eletrônico de promoção e expansão de direitos. Para o autor, podem ser identificados seis grupos de direitos, são eles: (a) direito à informação de interesse particular;

(b) direito aos serviços públicos; (c) direito ao próprio tempo; (d) direito a ser ouvido pelo governo; (e) direito ao controle social do governo; e (f) direito à participação na gestão pública.

Ainda que na opinião do autor, deva ser reconhecido o esforço de atuação governamental nessas áreas, a maior parte das iniciativas de governo eletrônico no Brasil têm-se limitado a uma “modernização conservadora”, pois não altera relações de poder nem contribui significativamente para a redução das desigualdades existentes.

QUADRO 2 – DIREITOS RELACIONADOS A GOVERNO ELETRÔNICO

DIREITOS	APLICAÇÕES	EXEMPLOS
Direito à informação de interesse particular	Fornecimento de informação individualizada e de informação geral de interesse particular.	Consulta a multas via Internet. Consulta de FGTS/PIS em terminais bancários.
Direito aos serviços públicos	Prestação de serviços públicos. Fornecimento de informação para acesso aos serviços públicos.	Solicitação de manutenção urbana via centrais de atendimento. E-Poupatempo
Direito ao próprio tempo	Prestação de serviços públicos. Fornecimento de informação.	Emissão de certidões via Internet. Declaração IR de isento via telefone.
Direito a ser ouvido pelo governo	Centrais de atendimento ao cidadão.	Ouvidorias. “Fale conosco”
Direito ao controle social do governo	Prestação de contas. Divulgação de atividades de governo.	Portal da Transparência.
Direito à participação na gestão	Interação com cidadãos nos processos de elaboração e implantação de políticas. Divulgação de informações para facilitar o acesso de cidadãos a processos participativos.	Orçamento Participativo Digital (Belo Horizonte)

Fonte: VAZ (2005)

Enquanto os três primeiros grupos de direitos propostos por Vaz (2005), (a), (b) e (c), relacionam-se à segunda fase da tipologia adotada por Cunha e Miranda (2008), os três últimos grupos “Direito a ser ouvido pelo governo”, “Direito ao controle social do governo” e “Direito à participação na gestão”, estão mais próximos à terceira dimensão proposta por Cunha e Miranda (2008).

Uma vez que o foco da pesquisa aqui proposta é nas iniciativas governamentais que utilizam TICs em processos participativos, que contribuam para o fortalecimento dos valores democráticos e ampliem os espaços de atuação política dos cidadãos, analisamos mais profundamente os grupos (d), (e) e (f).

O “Direito a ser ouvido pelo governo” é um recurso importante, mas que não garante necessariamente que os cidadãos e suas organizações intervenham de fato sobre as ações dos governos. Entretanto, cria as condições preliminares e um ambiente propício para que o exercício do direito à participação cidadã e ao controle social do governo seja efetivado, uma vez que fornece um canal de comunicação a mais com a administração pública. (VAZ, 2005)

O “Direito ao controle social do governo” relaciona-se diretamente à questão da *accountability*, que, por sua vez, é um dos principais pilares da democracia contemporânea. Mecanismos de incentivo à prestação de contas e à transparência favorecem o estabelecimento de relações de confiança entre representados e representantes e podem ajudar a legitimar, inclusive, as ações destes últimos. Entretanto, possuem escopo limitado, basicamente informativo, pois não possibilitam aos cidadãos participarem na definição ou redefinição das ações e estratégias do gasto público.

As iniciativas de disponibilização e publicização de dados públicos, incentivadas institucionalmente desde 1988, vêm se expandindo no Brasil e no mundo, por meio de portais de “governo aberto”, com a disponibilização detalhada e em tempo real de dados públicos. O principal exemplo no Brasil é o site do Portal da Transparência do Governo Federal¹⁰, iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), lançado em novembro de 2004. Com foco na prestação de contas ao cidadão a respeito da utilização dos recursos públicos, o portal permite que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizá-lo. A partir dessa experiência, várias outras surgiram como a Lei de Acesso à Informação (LAI)¹¹, caracterizando um processo de ampliação do uso das TICs para a promoção de ações de transparência.

¹⁰ Para mais informações: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

¹¹ A Lei nº 12.527, sancionada pela Presidenta da República em 18 de novembro de 2011, tem o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (Fonte: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao.gov/acesso-informacao-brasil/>)

O “Direito à participação na gestão”, finalmente, diz respeito à questão da incorporação de outros atores no processo político decisório e formulador de políticas públicas. Nesse caso, os cidadãos atuam como agentes e atores do processo e não apenas como beneficiários ou fiscalizadores de determinada ação pública. São políticas de participação social que utilizam a Internet, em parte ou em todo o processo: consultas públicas *online*, conferências virtuais, orçamento participativo digital, construções colaborativas de projetos de leis, etc.

Nessa linha do direito à participação social na gestão pública, daqui em diante, focamos em ações da administração pública que incorporam a Internet, promovendo a abertura de novos canais e espaços participativos e a ampliação da participação dos cidadãos na tomada das decisões a respeito de políticas públicas (RIBEIRO, 2012). Portanto, o caso escolhido para a análise e pesquisa de campo não é referente a serviços públicos eletrônicos (e-gov) ou de utilização de tecnologia para processos internos da administração pública (modernização/informatização) e também de informação ou publicização de dados públicos (transparência). Nesse sentido, avançamos um pouco mais em relação, finalmente, a mecanismos governamentais de participação social pela Internet. Nas palavras de Cunha e Miranda (2013):

Um subtema que vemos como emergente em e-democracia é o uso das TICs para a criação de novos espaços de participação da sociedade, o que envolve a elaboração de modelos inovadores de relacionamento governo-sociedade baseados nas novas tecnologias (...). Esses ambientes virtuais, em uma visão genérica, servem a projetos políticos que se propõem a ampliar os mecanismos de participação – de cidadãos, de empresas, de governos locais, de representantes de grupos, de categorias de profissionais, de parcelas da população ou dos habitantes de uma determinada região. Assim, esses ambientes podem ser usados, por exemplo, em licitações, para consultas públicas com fornecedores; para enquetes sobre uma questão pontual; para recebimento de propostas na tentativa de resolver um problema de uma região - ambiental, de saúde, segurança, etc.; para validar propostas de políticas públicas; para ampliar o debate sobre um determinado assunto; ou para deixar um permanente canal aberto para recebimento de demandas e propostas da população. (...) A criação desses novos espaços de relacionamento com a sociedade exige, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de novas formas de gestão na administração pública, envolvendo os processos de tomada de decisão, de execução, coordenação e controle de projetos e das atividades relacionadas aos processos desenvolvidos nesses espaços. São campos interessantes para a pesquisa e a experimentação. (CUNHA & MIRANDA, 2013, p. 552)

2.1.5. Participação Social por meio de TICs

Em todo o mundo, o número de usuários de Internet dobrou nos últimos cinco anos (WORLD BANK, 2012)e, em 2014, ultrapassou a marca de 3 bilhões de pessoas¹². Nos países desenvolvidos, calcula-se que 71% da população está conectada, enquanto nos países em desenvolvimento esse percentual é, em média, 21%. Apesar de apresentar uma taxa menor, 72% dos novos usuários da rede mundial são originários de países em desenvolvimento, em especial a China¹³.

No Brasil, houve também uma grande expansão no número de usuários de Internet. De acordo com o levantamento do Ibope Media, o total de internautas em 2013 chegou a 102,3 milhões, o que representou um incremento de 12,9% em comparação ao primeiro trimestre de 2012, quando havia no país 83,4 milhões de usuários de Internet.

O Brasil supera países como Alemanha, Reino Unido, França e Itália em número absoluto de internautas. Já em termos percentuais, o país ainda está distante dos líderes, com apenas 50% da população conectada, contra 95% na Noruega, 84% na Coreia do Sul e 81% nos Estados Unidos, para citar apenas alguns exemplos.¹⁴

Como plataforma tecnológica de comunicação, interação e informação, a Internet, assim como outros meios, é ainda um bem elitizado e não universal. Como se pode verificar nos dados contidos na tabela abaixo, apesar do grande crescimento de mais de 500% em 10 anos do uso da Internet pelas pessoas no mundo inteiro, há ainda uma grande “desigualdade digital”.

¹²Para mais informações, verificar link indicado pelo Comitê Gestor da Internet (<http://www.cetic.br/>): World Internet Users and Population Stats (<http://www.internetworldstats.com/>)

¹³Idem

¹⁴Idem

QUADRO3 - DADOS MUNDIAIS DE ACESSO À INTERNET EM DEZEMBRO/2014

Região	População total (estimativa 2015)	Usuários de Internet (2000)	Usuários de Internet (2014)	Penetração (% da população)	Crescimento 2000-2015	% de usuários em relação ao total
África	1.158.353.014	4.514.400	318.633.889	27,5%	6958,2%	10,3%
Ásia	4.032.654.624	114.304.000	1.405.121.036	34,8%	1129,3%	45,6%
Europa	827.566.464	105.096.093	582.441.059	70,5%	454,2%	18,9%
Oriente Médio	236.137.235	3.284.800	113.609.510	48,1%	3358,6%	3,7%
América do Norte	357.172.209	108.096.800	310.322.257	86,9%	187,1%	10,1%
América Latina e Caribe	615.583.127	18.068.919	322.422.164	52,4%	1684,4%	10,5%
Oceania	37.157.120	7.620.480	26.789.942	72,1%	251,6%	0,9%
TOTAL MUNDIAL	7.264.623.793	360.985.492	3.079.339.857	42,4%	753,0%	100,0 %

Fonte: www.internetworldstats.com (Acesso em 31 de agosto de 2015)

A desigualdade social brasileira, claro, também é refletida no mundo digital: entre os 10% mais pobres, apenas 0,6% tem acesso à Internet; entre os 10% mais ricos esse número é de 56,3%. Somente 13,3% dos negros usam a Internet, menos da metade que os brancos (28,3%). Os índices de acesso à Internet das Regiões Sul (25,6%) e Sudeste (26,6%) contrastam com os das Regiões Norte (12%) e Nordeste (11,9%). (IBOPE, 2013)

Apesar do quadro de exclusão ainda existente, deve-se reconhecer que a Internet tem sido um importante palco para uma série de mobilizações e ações políticas da sociedade civil, com embates tão efervescentes, complexos e dinâmicos sobre diversos temas, que já se justifica uma análise mais aprofundada a respeito desse fenômeno ainda tão recente.

Ribeiro (2012) realiza revisão a respeito das principais iniciativas da sociedade civil que utilizam as TICs para influenciar na Administração Pública. O site da Rede *Technology for Transparency*, iniciativa criada pela ONG internacional *Global Voices*¹⁵, reúne e acompanha mais de 60 experiências cidadãs de TICs na promoção de transparência, engajamento cívico e *accountability*, ao redor do mundo. Entretanto, a manifestação política de cidadãos pela Internet em petições *online*, fóruns e debates e as experiências desenvolvidas por cidadãos que buscam influenciar as decisões políticas, ainda que reconhecidos seu valor e importância, não serão o objeto desse estudo¹⁶.

O foco do presente trabalho são as iniciativas provindas da administração pública visando à participação social por meio das TICs. São iniciativas institucionais, formais e

¹⁵ Disponível em: <http://transparency.globalvoicesonline.org/>. Acesso em: 15. MAR. 2014.

¹⁶ São alguns exemplos de iniciativas com uso de TICs para participação política oriundas da sociedade civil: PortoAlegre.cc (<http://www.portoalegre.cc/>); MySociety (<https://www.mysociety.org/>); SeeClickFix (<http://seeclickfix.com/>); AllOurIdeas (<http://allourideas.org/>); Cidade Democrática (<http://www.cidadedemocratica.org.br/>); entre outros.

governamentais que reconhecem a efervescência e potencial da utilização da Internet pelos cidadãos para contribuir em projetos e políticas públicas.

No Brasil, especificamente, iniciativas como a construção coletiva do Marco Civil da Internet, as consultas públicas virtuais do portal do E-democracia da Câmara dos Deputados¹⁷ e do portal do Participatório (Observatório de Participação da Juventude)¹⁸, entre outras, demonstram a relevância do tema. Além de inúmeros exemplos em nível subnacional, como Orçamentos Participativos Digitais¹⁹, o Portal do Gabinete Digital²⁰ do Governo do Rio Grande do Sul e o site da Gestão Urbana²¹ da Prefeitura de São Paulo. Há que se ressaltar que cada tipo de experiência difere de acordo com suas características, entretanto, o comum entre elas e o que as une é a sua origem, já que são iniciativas governamentais, são todas oriundas do poder público.

Internacionalmente, alguns exemplos de utilização da Internet como plataforma de interação entre Estado e sociedade são as iniciativas desenvolvidas pelo Governo dos Estados Unidos e do Reino Unido: DataGov (www.data.gov/) e UK Digital Office (www.digital.cabinetoffice.gov.uk/), respectivamente. Tanto os Estados Unidos como o Reino Unido passaram recentemente por intensos processos de reformas administrativas, cada qual a sua maneira, que evidenciavam a importância da atuação não isolada do Estado nas políticas públicas, valorizando parcerias e participação de outros atores, como cidadãos, organizações civis e empresas.

Além disso, há exemplos de iniciativas governamentais que incentivam cidadãos a trabalharem colaborativamente com a Administração Pública por meio das TICs, como com a criação de aplicativos digitais de utilidade pública ou por meio da manipulação de dados abertos para definição de prioridades ou rumos de alguma política pública. Vale ressaltar que tais casos, apesar de utilizarem massivamente TICs, não se configuram como instrumentos de

¹⁷<http://edemocracia.camara.gov.br/>. Acesso em: 15.FEV.2015.

¹⁸http://juventude.gov.br/participatorio/#.VOCsO_nF_Kg. Acesso em: 15.FEV.2015.

¹⁹ Um exemplo é o Orçamento Participativo da Prefeitura de Belo Horizonte-MG, disponível no site: www.pbh.gov.br/portaldooop/. Acesso em: 15.FEV.2015

²⁰<http://gabinetedigital.rs.gov.br/>. Acesso em: 15.FEV.2015.

²¹<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 15.FEV.2015.

participação em processos decisórios de políticas públicas, portanto, não estão no escopo desse trabalho.

Segundo Colombo (2006), é possível notar essencialmente quatro tipos de utilização das TICs em participação social em governos democráticos: (a) mecanismos de consumo, com foco na gestão de políticas e serviços públicos, como elemento facilitador da eficácia e eficiência, concebendo os cidadãos como consumidores; (b) alteração no elitismo democrático, que concedem novos canais de participação, sem muito poder de tomada de decisão por parte dos cidadãos; (c) redes pluralistas, que compartilham o poder de decisão entre cidadão e governo de forma coletiva e conjunta; e (d) processos de democracia direta, que seriam, em última instância, por meio de discussão e deliberação constantes. Sendo que os dois primeiros (a) e (b), apesar de utilizarem as TICs, não alteram a lógica do sistema representativo. Já os dois últimos possuem alto grau de inovação, pois se inserem em uma perspectiva de participação social ativa, constante e horizontal, com potencial para alterar a lógica unidimensional da representação tradicional. (COLOMBO, 2006, p. 30)

Como afirmado, a perspectiva otimista moderada a respeito do potencial da Internet na Democracia é a mais condizente para o desenvolvimento dessa pesquisa, uma vez que a utilização das TICs em processos participativos pode abrir novos canais e espaços de participação e ampliar a participação dos cidadãos na tomadas das decisões políticas.

Esse trabalho não parte do pressuposto que as TICs conseguirão suprimir a necessidade do Estado e, muito menos, enxerga isso como algo positivo ou a ser perseguido. Em suma, defende-se que a Internet pode ter um papel fundamental no aprofundamento dos padrões de governança democrática, uma vez que pode melhorar tecnicamente os canais de informação, comunicação, deliberação e participação, tornando-os mais dinâmicos, rápidos e efetivos. (COLOMBO, 2006)

Utilizar ou não a Internet em processos participativos trata-se de uma escolha, técnica e política, que por si só não revolucionará a participação social. Entretanto, parece haver uma tendência mundial de utilização de TICs em processos participativos, como os exemplos citados acima e as possibilidades ainda não exploradas pelos Governos de interação que a Internet pode oferecer. Como afirma Castells, “esperava-se que a Internet fosse um instrumento ideal para promover a democracia — e ainda se espera”.(2003, p. 128)

É preciso, claro, levar em conta a especificidade de cada país, considerando a viabilidade e necessidade de aplicação e utilização de mecanismos digitais de participação social. Países desenvolvidos economicamente (cujas populações, portanto, possuem mais acesso à Internet de qualidade) e com democracias mais consolidadas, tendem a enxergar tais mecanismos como algo positivo e estão implementando, cada vez mais, instrumentos de participação social pela Internet. Segundo Colombo:

En este sentido podemos apuntar que es *necesaria la voluntad política de los gobernantes de abrirse a la sociedad*. (...) Para que Internet y las nuevas tecnologías supongan efectivamente un paso adelante en la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas (...) *las administraciones públicas tienen que iniciar la estrategia, instrumentar canales, vehicular la información y poner los medios adecuados para la participación* (...) (COLOMBO, 2006, p. 6, grifo nosso)

Para a autora, o governo além de ‘vontade política’ para criar canais de participação social mediados pela Internet, precisa também estar *preparado* para viabilizar tais canais de maneira efetiva. Esse preparo é também mencionado por outros autores (CONARGO, 2010; PRIETO-MARTÍN, 2012) que argumentam que justamente por ser um instrumento, a tecnologia por si só não resolverá nenhum problema, é necessário que haja um desenho institucional que possibilite a e-participação (*e-participation framework*), auxiliando o atingimento dos objetivos desejados, uma vez que, como já citado, a construção social da tecnologia é um fator a ser sempre considerado.

Santos (2002), por sua vez, reforça que a democracia digital pode contribuir com as práticas participativas, desde que sejam claramente definidos os objetivos e desenhos de tais práticas. Ou seja, a partir da literatura nota-se que é importante que haja *preparo, vontade política*, etc, mas o que de fato é necessário para que iniciativas governamentais de participação social mediadas pela Internet funcionem? Como o governo pode se preparar para isso? Há requisitos básicos comuns a toda e qualquer iniciativa desse tipo? Há fatores de sucesso? E de fracasso?

A literatura acerca de participação social e TICs auxilia somente a até certo ponto essa discussão. Cunha e Miranda (2008), Vaz (2005) e Colombo (2006), principalmente, apresentam um caminho importante de análise e estudos sobre as possibilidades do uso de TICs em processos governamentais de participação social.

QUADRO 4 – PRINCIPAIS CONCEITOS DE UTILIZAÇÃO DE TICS EM PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Autores	CUNHA & MIRANDA (2008)	VAZ (2005)	COLOMBO (2006)
Conceitos	E-democracia	Direito à participação na gestão pública	(a) Mecanismos de consumo (b) Alteração no elitismo democrático (c) Redes pluralistas (d) Processos de democracia direta
Definição	Tecnologia atuando no sentido de maior participação e influência do cidadão nos assuntos públicos, principalmente no que tange à transparência, participação social e controle.	Participação e interação do cidadão com o Estado nas decisões da administração pública.	(a) mecanismos de consumo: iniciativas com foco na gestão de políticas e serviços públicos para cidadãos-clientes (b) alteração no elitismo democrático: novos canais de participação, sem muito poder de tomada de decisão por parte dos cidadãos, mas que concedem espaço para a manifestação dos cidadãos (c) redes pluralistas: compartilham o poder de decisão entre cidadão e governo de forma coletiva e conjunta (d) processos de democracia direta: meios de discussão e deliberação constantes.

Fonte: Elaboração própria (2015).

Os conceitos e proposições de tais autores, em especial os apontados no quadro acima, sugerem um rico campo de análise e forneceram bases importantes para o estudo de caso da iniciativa de participação social pela Internet analisada nessa pesquisa.

2.1.6. Proposta de Taxonomia para Iniciativas Governamentais que Utilizam TICS em Processos de Participação Social

Na literatura pesquisada para a presente dissertação não foi possível encontrar uma classificação que buscasse categorizar todas as diferentes iniciativas governamentais que utilizam TICS em processos de participação social. Tal ausência não é incompreensível. Ainda que os estudos acerca de tais tipos de experiências estejam intensificando-se cada vez mais, dada a quantidade, diversidade e disseminação dessas ferramentas, far-se-ia necessário um

mapeamento extensivo, abrangente e detalhado que, por enquanto, ainda não está disponível²².

O levantamento e catalogação de todas, ou mesmo das principais iniciativas governamentais de participação por meios digitais, não se configurou como objetivo ou pressuposto do presente trabalho, ainda que, caso existisse, poderia auxiliar e enriquecer a pesquisa. Para fins do trabalho, propôs-se, à analogia do campo das ciências biológicas, uma taxonomia inicial composta por aspectos basilares das iniciativas que utilizam TICs em processos participativos governamentais, buscando categorizar e definir os diferentes tipos dessas experiências.

Para efeitos dessa pesquisa, segue abaixo um esforço da autora em organizar os principais aspectos que compõem iniciativas com uso de TICs em processos participativos governamentais. Tal proposição baseou-se na observação e estudo de experiências empíricas de diversas iniciativas desenvolvidas no Brasil. Tais iniciativas foram objeto de pesquisa exploratória da autora na fase de escolha do caso crítico a ser estudado para a presente dissertação. As características levantadas são importantes para classificar essas iniciativas, pois impactam diretamente em seus formatos, objetivos e resultados.

²² Um bom exemplo de mapeamento e avaliação consiste na pesquisa realizada sobre as principais experiências de orçamentos participativos eletrônicos (e-OPs) no Brasil e no mundo, ocorridas entre 2001 e 2013. A pesquisa abrange 170 ocorrências realizadas em 101 localidades distintas em 23 países. (SAMPAIO, Rafael Cardoso. “Orçamentos participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e- participação e e-democracia”. Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação. Salvador, 2014). Tal estudo demonstra a complexidade de realização de tais levantamentos, basta apontar que a quantidade e diversidade encontradas em tal pesquisa consiste apenas em um tipo específico de ferramenta digital de participação.

QUADRO 5 – ELEMENTOS PARA A CARACTERIZAÇÃO DE INICIATIVAS COM USO DE TICs EM PROCESSOS PARTICIPATIVOS GOVERNAMENTAIS

Características	Duração	Permanente
		Temporária
	Esfera de Poder	Executivo
		Legislativo
		Judiciário
	Nível	Nacional
		Estadual
		Municipal
	Papel do Cidadão	Consultivo
		Deliberativo
		Construtivo
	Formato	Debate aberto
		Minuta colaborativa
		Deliberação
	Interação	Unidirecional
		Multidirecional

Fonte: Elaboração própria (2015)

O aspecto da *duração*, que pode ser temporária ou permanente, diz respeito à permanência que a referida iniciativa, ao ser criada, pretende ter. Vale ressaltar que o critério aqui não se refere ao período que a iniciativa tenha estado de fato ativa e aberta à participação, uma vez que, por mudanças de governo, problemas técnicos ou mesmo alteração na estratégia, iniciativas que visavam ser permanentes podem acabar. O importante é se a ação visa uma contribuição constante da população em determinado(s) assunto(s), como um fórum permanente de diálogo, debate e/ou deliberação, ou se busca interação apenas por um determinado período de tempo, referente à duração de um projeto, ou a um momento específico do governo.

Já a dimensão *esfera de poder* refere-se de qual dos três poderes públicos a iniciativa advém. Tanto no Brasil como em outros países, como citado anteriormente em exemplos práticos de iniciativas com uso de TICs em processos participativos governamentais, ações de tais tipos já estão presentes, em maior ou menor número, no Executivo, no Legislativo e no Judiciário, demonstrando o potencial de tais ferramentas para os diversos poderes. Essa característica é particularmente importante, pois a origem das iniciativas determina o próprio alcance e propósito das ferramentas: uma iniciativa de participação popular desenvolvida pelo poder Executivo, para ser efetiva, deve incidir sobre as competências desse poder, de forma a haver responsabilização, coerência e seguimento das

propostas. Assim como para iniciativas oriundas da esfera legislativa e judiciária que devem abarcar propostas da alçada desses poderes.

A terceira característica relevante a ser considerada na classificação de iniciativas com uso de TICs em processos participativos governamentais concerne ao seu *nível*. Isso é: o assunto aberto à participação popular é de escopo nacional ou restrito ao nível estadual ou municipal. Temas de abrangência nacional podem interessar aos cidadãos de todo o país e os resultados da iniciativa envolvem políticas que compreendem o território nacional como um todo. Por outro lado, pode haver iniciativas que dizem respeito apenas a cidadãos de um respectivo estado ou município do país. Vale ressaltar que tal critério não diz respeito à participação exclusiva de cidadãos de uma determinada localidade, haja vista que a maioria das iniciativas não restringe a participação com base na localização/residência do cidadão, mas sim ao escopo da iniciativa, ou seja, a matéria a que versa refere-se a um determinado nível de política: nacional, estadual ou municipal.

Já a característica do *formato* concerne ao modo pelo qual ocorre a participação. Nesse primeiro momento, sugerem-se apenas três possibilidades: minuta colaborativa, debate aberto e votação. A minuta colaborativa consiste em uma ferramenta de participação onde se disponibiliza um texto inicial (por exemplo, uma minuta de Projeto de Lei) no qualos cidadãos podem fazer propostas de alteração, complementação ou supressão, influenciando diretamente no conteúdo e na forma do texto. Já o debate aberto apresenta-se como um fórum de discussão, no qual os cidadãos podem, livremente, argumentar sobre determinado tema, dialogando com outras opiniões, em espaços de discussão aberta e ampla de diversos temas ou a partir de temas e eixos propostos pela iniciativa em questão. Já o formato de deliberação refere-se ao aspecto de votação, cuja finalidade tende a questões quantitativas e menos qualitativas, como enquetes e outros mecanismos, nos quais, não há, normalmente, espaço para discussão e apresentação de argumentos, sendo o papel do cidadão o de escolha entre opções pré-determinadas. Vale sublinhar que nesse aspecto, assim como em outros, pode haver uma combinação de duas ou mais possibilidades de formato em uma mesma iniciativa, como por exemplo: uma discussão pode iniciar-se em formato de debate aberto para, em um segundo momento, transformar-se em uma minuta colaborativa, a partir dos subsídios oriundos do debate inicial, e por fim, conformar-se em uma votação a respeito da manutenção ou supressão de um ponto específico no qual não houve consenso durante a construção do texto da minuta.

O quinto aspecto, *interação*, diz respeito à dinâmica entre os participantes da iniciativa: cidadãos e governo. A possibilidade de interação unidirecional ocorre por meio da troca de informações, opiniões e contribuições apenas entre cidadão e governo e vice-versa. Já a dinâmica multidirecional relaciona-se, além do fluxo cidadão-governo, à interação dos cidadãos entre si. O processo multidirecional tende a ser mais rico no que tange ao intercâmbio e construção conjunta de visões. Essa característica pode ser vista na Figura 1 abaixo:

FIGURA 1 – CARACTERÍSTICA DE INTERAÇÃO UNIDIRECIONAL E MULTIDIRECIONAL

Fonte: Elaboração própria (2015)

Por fim, o aspecto do *papel do cidadão* nas iniciativas que utilizam TICs em processos governamentais de participação é central e dialoga diretamente com autores como Colombo (2006) e Vaz (2005), uma vez que diz respeito às possibilidades de atuação e relacionamento do cidadão com o governo. A possibilidade de atuação consultiva consiste em um mecanismo de “alteração no elitismo democrático” (COLOMBO, 2006), a qual oferece à população um novo canal de participação, possibilitando a manifestação de opiniões sem, no entanto, proporcionar aos cidadãos poder de tomada de decisão. Já o papel deliberativo converge com a proposição de Colombo (2006) de “processos de democracia direta”, que seriam, em última instância, mecanismos de deliberação e votação. E, por fim, o papel construtivo, o qual na teoria de Colombo (2006) diria respeito às “redes pluralistas”, busca compartilhar o poder de decisão entre cidadão e governo de forma coletiva e conjunta, por meio do debate aberto de ideias, opiniões e contribuições. Vale apontar que para a presente

pesquisa, com base no referencial teórico construído nesse Capítulo, classifica-se o papel do cidadão em ordem crescente de inovação democrática e empoderamento cidadão da seguinte forma: consultivo, deliberativo e construtivo. Tal ordenamento condiz com as proposições teóricas de que a deliberação ou o voto direto facilitado pelos meios digitais, por si só, não é sinônimo de efetividade ou melhoria democrática, mas apenas um possível componente da democracia deliberativa ou direta (GOMES, 2007a). Por outro lado, o fortalecimento da cidadania como exercício da construção coletiva e compartilhada de visões, dificuldades e propostas consolida-se como um mecanismo de democracia participativa, na qual o cidadão atua como corresponsável das políticas públicas, por meio de sua participação no processo de concepção, execução e avaliação, retirando-se de um papel de simples beneficiário das mesmas.

Ademais, vale ressaltar que essas seis características e suas respectivas qualificações não pretendem esgotar, de forma alguma, os componentes característicos das iniciativas que utilizam TICs em processos governamentais de participação. Ao contrário, trata-se de alguns aspectos que durante a presente pesquisa despontaram como dimensões relevantes para a classificação de tais ferramentas. Certamente, outras características e variáveis possam surgir de acordo com o interesse e objetivo de cada pesquisador(a). Por exemplo, nessa referida classificação, optou-se por não avaliar quesitos de cunho mais tecnológico como formas de armazenamento e disponibilização dos dados e contribuições dos processos participativos, plataformas, softwares e linguagens utilizadas, entre outros.

Por outro lado, características como: formas de gestão de tais ferramentas por parte do governo, tipos de ferramentas de sistematização de contribuições, mecanismos de mediação, entre outras, as quais seriam relevantes para a presente pesquisa, não foram possíveis de serem categorizadas por falta de informações e dados suficientes. Tais aspectos, certamente, poderão e devem ser aprofundados em futuras pesquisas.

Da mesma forma, outras dimensões para além das seis propostas nessa taxonomia podem aparecer a partir do próprio desenvolvimento das ferramentas e possibilidades tecnológicas, sendo que tal quadro, portanto, deve ser sempre reavaliado e atualizado, conforme novas descobertas e experiências práticas.

O caso da consulta pública do Marco Civil da Internet, caso analisado por essa dissertação no Capítulo 5, segundo a classificação desses seis aspectos, por exemplo,

configura-se como uma iniciativa *temporária*, oriunda do *Poder Executivo*, em nível *nacional*, na qual o papel do cidadão foi *construtivo*, obedecendo dois formatos: na primeira fase como *debate aberto*, e na segunda fase como *minuta colaborativa* e de interação *multidimensional*.

2.2. CAPACIDADE DE GOVERNO

A literatura acerca de ‘capacidade de governo’ e outros conceitos relacionados é ampla e diversificada. Tal conceito e suas variações vêm sendo utilizados intensamente por diversos campos do saber nas mais vastas matérias. Ocorre que, como foi demonstrado a frente, ‘capacidade de governo’ (e suas variantes) assume o comportamento de um conceito polissêmico, complexo e multifacetado, que pode ser aplicado em diferentes contextos com pressupostos distintos e objetivos diversos.

No caso da pesquisa em questão, escolheu-se o emprego de tal termo para a análise de experiências governamentais que utilizam a Internet em processos participativos por ser um conceito amplamente utilizado na literatura da ciência política e da administração pública. A complexidade envolvida nos processos participativos exige análise que seja capaz de vincular diferentes estratégias e habilidades inerentes à relação dialógica entre sociedade civil e Estado, a qual o conceito de capacidade de governo auxilia a desvendar.

Nessa sessão, pretendeu-se realizar uma revisão teórica sobre os variados conceitos e distintas abordagens de ‘capacidade de governo’, advindos de diferentes campos do saber, que possam auxiliar o desenvolvimento da pesquisa proposta. Alguns autores (MATUS, 1993, 1994, 2006; GRINDLE, 1996; GOMIDE & PIRES, 2011, 2012, 2014) emergiram como estruturantes para o presente trabalho e foram estudados de forma mais aprofundada, para que em seguida fossem utilizados na análise do uso da Internet em processos participativos.

2.2.1. Capacidade como um Conceito Polissêmico

Na literatura internacional, o termo mais comumente utilizado no campo da ciência política é *statecapacity*, recorrente em diversos estudos que buscam avaliar a atuação

do Estado em determinados temas. Inicialmente, a utilização da variável *statecapacity* em análises concentrou-se fortemente nos temas referentes à política internacional, em especial em estudos sobre guerra e paz, soberania e desenvolvimento político e econômico de países em perspectiva comparada.

Tais análises comparativas passaram a enxergar *statecapacity* como central para a pesquisa em ciência política, argüindo que as capacidades estatais de uma nação influenciavam diretamente o nível de desenvolvimento das mesmas, além de serem definitivas para questões como resolução de conflitos, autonomia e soberania e da própria consolidação democrática. (HANSON & SIGMAN, 2013)

Entretanto, a utilização desse conceito no contexto acima contribuiu de maneira pouco significativa para o estudo acerca da burocracia e da administração pública, uma vez que a preocupação em tais análises não estava centrada na forma com que o procedimento interno aos Governos Nacionais gera ou não capacidades, mas sim como essas são percebidas internacionalmente. Para Bersch, Praça Taylor (2013):

But policymakers and social scientists know far less about how states vary internally in their bureaucratic capacity, and how this matters. Where does capacity matter? Given that certain agencies in a single state may have high capacity and others low, might it be possible to focus development efforts on targeted incursions, for example, that improve specific agencies without tackling the whole state? Does it matter how state capacity is distributed? (...) How does state capacity matter to governance within governments? (...) Similarly, does autonomy from political pressure help agencies to use their capacity more effectively? (BERSCH, PRAÇA & TAYLOR, 2013, p. 1)

Tais perguntas só podem ser respondidas se houver uma análise intra-nacional sobre *statecapacity*. Como Cingolani, Thomsson e Crombrugghe (2013) afirmam, há autores que utilizam o termo *statecapacity*, mas não o relacionam em absoluto com questões relativas à burocracia governamental e ao funcionamento organizacional do Estado, sendo possível a partir desse critério distinguir dois grupos de teóricos a respeito de capacidade estatal:

In the first group we find influential work by scholars such as Evans (1995), Geddes (1996) and Evans and Rauch (1999), who focus on the organizational form of the state and view capacity as the consequence of efficient policy delegation to autonomous and professional bureaucratic bodies. In the second group, we find an eclectic group of scholars, including historians (Centeno 2002), political scientists (Fearon 2005) and economists (Dincecco and Prado 2012), who link state capacity to war and the state's capacity to centralize power and control the territory. (CINGOLANI, THOMSSON & CROMBRUGGHE, 2013, p. 3)

Concentram-se no primeiro grupo citado, os autores que nos interessam analisar mais profundamente para a discussão teórica do presente trabalho, uma vez que consideram os aspectos organizacionais internos ao Estado como relevantes para o conceito de *statecapacity*, ou seja, mais relacionado à Administração Pública. Alguns desses conceitos mais relevantes e úteis para a presente pesquisa foram elencados e serão discutidos a seguir.

Van de Walle (2001) define *statecapacity* como a habilidade do governo de desenhar, implementar, monitorar e avaliar políticas que concretizem objetivos definidos. Apesar de parecer simples, essa definição ampla provê uma série de questões interessantes, uma vez que ao ampliar a utilização do termo no processo de atingir qualquer objetivo pretendido, demonstra a flexibilidade e amplitude do conceito em diversas áreas de políticas públicas. Essa definição não se refere a nenhuma política específica e não imputa ao objetivo definido nenhuma qualificação ou mérito, apenas se restringe à habilidade do Estado em implementar alguma ação que tenha sido elencada como necessária ou desejada pelo Governo.

Já Evans (1997) argumenta que a capacidade de ação do Estado depende de sua perícia técnica, do apoio para gerar recursos, da modernização administrativa e qualidade de respostas no meio econômico e social. O autor acredita que a construção institucional do Estado deve atuar como um fator estruturante que seja capaz de lidar com “deseconomias administrativas e organizacionais” comuns e recorrentes. É interessante notar que nessa e em outras utilizações do conceito de *statecapacity* mais organizacional, o foco na vertente técnica é muito grande, em especial para o desenvolvimento de competentes instrumentos e atributos burocráticos que seriam as ferramentas necessárias para atingir determinado objetivo. Nesse sentido, podemos afirmar que o conceito de capacidade estatal está bastante vinculado ao ‘como fazer’ e não ao ‘o que fazer’ e pode ter várias facetas.

Para Grindle, *statecapacity* é a capacidade que o Estado deve ter em definir as condições para as interações econômicas e políticas e para o desempenho das funções estatais essenciais (GRINDLE, 1996, p. 4). Embora esse conceito não agregue nenhuma novidade em relação aos demais já que, apesar de possuir caráter “organizacional”, ainda é fortemente vinculado a questões macroeconômicas, a autora argumenta que quatro categorias compõem a capacidade estatal (1996, p. 8):

- *Capacidade institucional*: “Regras do jogo” oficiais e efetivas para regular as interações econômicas e políticas. Capacidade de afirmar a primazia das políticas nacionais, convenções coletivas e as normas de comportamento social e político sobre os de outros agrupamentos.

- *Capacidade técnica*: habilidade de definir e gerenciar políticas macroeconômicas efetivas. Um quadro de analistas e gerentes econômicos bem treinados. Unidades bem equipadas e devidamente instaladas para análises políticas. Importante papel na tomada de decisão do apoio técnico e informação.

- *Capacidade administrativa*: administração efetiva da infraestrutura física e social básica. Capacidade de executar funções administrativas básicas essenciais para o desenvolvimento econômico e bem-estar social.

- *Capacidade política*: canais efetivos e legítimos para demandas sociais, representação e resolução de conflitos. Líderes políticos e administradores responsivos. Participação da sociedade na tomada de decisões.

O conceito de capacidade estatal subdividido nessas quatro dimensões oferece uma abordagem mais abrangente ao considerar e explicitar diferentes dinâmicas em um único conceito. Ademais, para Grindle, a capacidade estatal pode ser adquirida, desenvolvida e aprendida, como qualquer outra habilidade, como andar de bicicleta ou pilotar um avião. Claro que, assim como no exemplo citado, há diferentes níveis de complexidade e dificuldade entre uma determinada capacidade e outra, mas a premissa é que para qualquer habilidade é necessária uma série de capacidades a serem desenvolvidas abarcadas pelas quatro dimensões propostas pela autora.

É também recorrente na literatura do tema o fato que a construção de capacidades é um processo gradual, com uma série de fases e estágios, cujos primeiros resultados podem ser de longo prazo, uma vez que tal processo pode incorrer em mudanças estruturantes em organizações, culturas e relações, muitas vezes já bastante enraizados. (GRINDLE, 1996).

Para além da literatura estadunidense e europeia, alguns autores latinoamericanos, inclusive brasileiros, também debatem sobre essa temática. Santos (1997) utilizam conceito de ‘capacidade governativa’. A autora afirma que o governo terá capacidade governativa se for capaz de formular políticas públicas de forma a oferecer soluções a problemas da sociedade e,

ao mesmo tempo, implementar as políticas formuladas, mobilizando para isso meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários. Nota-se que essa tipologia já avança um pouco mais em relação ao mérito do objetivo almejado pelo Estado, vinculando-o ao oferecimento de “soluções e problemas da sociedade”.

A tradição brasileira, e também latinoamericana, em relação à capacidade estatal tem sido de evidenciar em um mesmo termo fatores políticos e sociais, de forma intrínseca e indissociável, ressaltando que não há clara divisão entre o que é ‘político’ e o que é ‘técnico’ e que ambas as dimensões são fundamentais para o entendimento e composição da capacidade estatal. Ademais, a tradição brasileira, especificamente, advoga também a importância de aspectos de governança multi-nível, diálogo com atores não-estatais, participação social e *accountability* no conceito de capacidade estatal. (AVRITZER, 2007).

Ademais, o ambiente institucional e o contexto social e político no qual se desenvolvem ou não capacidades estatais são também ressaltadas na tradição brasileira. Costa (2004), por exemplo, argumenta que:

Nenhuma política, programa ou projeto, ocorre num contexto estritamente tecnocrático, mas implica sempre a combinação e a transformação de um conjunto de relações sociais e está imersa sempre num contexto social, institucional e político específico. (COSTA, 2004, p. 35)

Já Diniz (1997), considera em seu conceito de capacidade estatal duas dimensões, a saber, administrativa e política, que, conjugadas, configuram-se em um conceito mais amplo, o de ‘governança estatal’. Tal governança se caracteriza por três movimentos: a capacidade de comando e direção; a capacidade de coordenação e a capacidade de implementação. A proposição da autora contribui com novos elementos para a montagem do quebra-cabeça em relação à complexidade do conceito de capacidade estatal ao adicionar o conceito de governança.

A primeira capacidade - de comando e direção do Estado - refere-se à capacidade de determinar os caminhos a serem seguidos na condução de projetos e políticas públicas, elencando prioridades e definindo as diretrizes políticas da ação. Já a capacidade de coordenação do Estado diz respeito à habilidade de negociar e articular atores, projetos e interesses com o objetivo de garantir a sustentabilidade e viabilidade da ação pretendida. Trata-se também da habilidade de integrar diferentes políticas de forma articulada e complementar. Por fim, a capacidade de implementação diz respeito aos recursos técnicos,

financeiros, institucionais e políticos necessários para a concretização das ações almejadas. Trata-se da habilidade de ser prover as condições necessárias para a execução de políticas.

De maneira semelhante, Bernardi (2006) defende que:

A capacidade de implementação também envolve a dimensão política do processo, ressaltando a necessidade de abertura de canais de comunicação entre Estado e a sociedade, da dinamização de arenas de negociação e de vocalização de interesses diversificados, bem como de desenvolver e fortalecer os mecanismos de controle societal e de prestação de contas por parte do Estado, promovendo o aumento dos graus de *accountability* e de responsabilização pública. (BERNARDI, 2006, p. 79)

Gomide e Pires (2011, 2014) também sintetizam as capacidades estatais em dois componentes: o técnico-administrativo e o político, similares às dimensões de Diniz (1997). O primeiro abarca as competências dos agentes estatais para executar suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para resultados. O segundo componente diz respeito às habilidades da burocracia em ampliar canais de interlocução e negociação com os variados atores sociais, mediando conflitos e interesses. (GOMIDE & PIRES, 2014, pp. 19-20)

Para os autores, entretanto, a principal questão no que tange a capacidades estatais refere-se aos arranjos institucionais, pois são estes que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos, ou seja, a capacidade estatal é determinada pelos arranjos institucionais que dão sustentação à implementação de políticas públicas. Entende-se como arranjo institucional “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. (GOMIDE & PIRES, 2014, pp. 19-20)

São identificadas quatro combinações possíveis de tais arranjos: (1) alta capacidade política e baixa capacidade técnico-administrativa; (2) alta capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa; (3) baixa capacidade política e baixa capacidade técnico-administrativa; e (4) baixa capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa. Para os autores:

(...) este esquema analítico permite a percepção de gradações de capacidades ao longo dos dois eixos, evitando categorizações dicotômicas em termos da existência ou não de capacidades políticas e técnico-administrativas. Todo arranjo institucional possuirá, em dado momento do tempo, capacidades e debilidades. A questão é saber em que graus essas capacidades se manifestam frente aos desafios impostos por uma dada política (...). (GOMIDE & PIRES, 2011, p. 28)

Gomide e Pires analisam as capacidades do Estado em executar políticas de desenvolvimento econômico e social especificamente em um contexto democrático. Os

autores buscam especificar e operacionalizar os componentes políticos e técnico-administrativos da capacidade estatal, ao analisar arranjos institucionais em políticas públicas empreendidas pelo Governo Federal brasileiro. Para tanto, em cada um dos casos analisados os autores utilizaram como critérios de capacidades técnico-administrativas:

(1) a presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; (2) a existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais); (3) estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho). (GOMIDE & PIRES, 2014, p. 352).

E como aspectos das ‘capacidades políticas’ avaliaram:

(1) existência e formas de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e seus partidos políticos); (2) na existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras); e (3) na atuação dos órgãos de controle (sejam eles internos ou externos). (GOMIDE & PIRES, 2014, p. 352).

Os autores chegam à conclusão que:

A análise dos arranjos de implementação das diferentes políticas indicou uma atuação do Estado substancialmente heterogênea, impossibilitando falar-se em um Estado com capacidades comuns – mesmo em programas e projetos considerados prioritários para um mesmo governo, num mesmo contexto. Isto corrobora os argumentos de que as capacidades do Estado variam entre políticas públicas e de que as análises de sucesso devem levar em conta as diferentes áreas e setores, suas trajetórias históricas, instituições e atores. (GOMIDE & PIRES, 2013, p. 373)

Essa visão contribui para a utilização do conceito de capacidade estatal no campo das políticas públicas, pois contesta possíveis interpretações de que capacidade por si só é suficiente para explicar o sucesso ou o fracasso de ações governamentais.

Vale ressaltar, nesse momento, a distinção semântica entre capacidade estatal e capacidade de governo. À primeira vista, tais nomenclaturas poderiam condizer com a diferença entre a noção de Estado e de Governo per se, uma vez que o ‘Estado’ é um conceito abstrato, enquanto que ‘Governo’ é a manifestação física do poder do Estado. (DALLARI, 2001)

Comumente se diferencia como política de Estado aquela que perpassa diversos mandatos e perdura independentemente de governos, enquanto que a política de governo seria vinculada a um determinado mandato, de caráter menos duradouro e até temporário. Nesse sentido, a presente pesquisa considera que um termo análogo ao de capacidade estatal seria o

de capacidade institucional, o qual, também, carrega em si um viés mais estrutural e permanente, em oposição a uma capacidade que possa ser transitória ou momentânea.

Não obstante, o que se observa é que o termo capacidade estatal não é sempre utilizado com esse objetivo de distinção conceitual entre Estado e Governo, e mais como um termo genérico que englobaria tanto características de Governo como de Estado. Não deixa de ser relevante, entretanto, a escolha por cada autor da nomenclatura para seu conceito.

Longe de conseguir abarcar toda a discussão a respeito dos principais conceitos de capacidade estatal, a exposição aqui apresentada buscou agregar os principais conceitos de capacidade estatal que possuíam maior potencial de relação com a área de administração e gestão pública.²³

Ainda que todos os conceitos e abordagens aqui discutidos e relacionados contribuam para o desenvolvimento da pesquisa proposta, emergiu da literatura um conceito que, de certa forma, conjuga as principais características das proposições apresentadas, ao mesmo tempo em que agrega uma discussão sistêmica e relacional necessária para a pesquisa. Trata-se da teoria desenvolvida pelo chileno Carlos Matus a qual se dará especial destaque.

2.2.2. Capacidade de Governo na obra de Carlos Matus

Carlos Matus nasceu no Chile, em 1931. Na América Latina, é considerado um dos mais importantes estudiosos sobre planejamento estratégico de governo, capacidade de governo e governabilidade. Suas teorias partem de experiências muito concretas de quando desempenhou funções de liderança no Governo do Presidente Salvador Allende. Assim que ocorreu o golpe de estado no Chile e a ascensão do regime militar, Matus foi preso e durante o tempo recluso intensificou seus estudos e buscou analisar criticamente a atuação do governo de Salvador Allende. A pergunta que o motivava era: “Porque um governo com tanta popularidade e com tão boas intenções, como era o de Allende, caiu de forma tão estrondosa, diante do golpe militar?”. Após sua libertação em 1975, Matus exila-se e passa a focar seus estudos na gestão pública aplicada em vários países latino-americanos, em especial, no

²³Para uma análise pormenorizada e comparativa dos diferentes conceitos de ‘statecapacity’ ver **CINGOLANI, L.** The stateofStatecapacity: a reviewofconcepts, evidenceandmeasures. Maastricht: UNO-MERIT, 2013. (WorkingPaper n. 53).

Brasil(HUERTAS, 1993). Suas teorias e propostas influenciam até os dias de hoje muitas gestões de governos latino-americanos.

SegundoMatus (1996), o planejamento deve ser a principal ferramenta de trabalho dos políticos. Entretanto, não pode serum planejamento teórico, tradicional, burocrático e determinista, mas sim um planejamento estratégico que considere e incorpore variáveis que, de fato, não são planejáveis, buscando dessa forma não a predição do futuro, mas sim a previsão do futuro. Para tanto, Matus (2006) propõe a abordagem situacional do planejamento governamental, cunhando o termo Planejamento Estratégico Situacional (PES).

O Planejamento Estratégico Situacional é composto por quatro momentos: explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional. Tal estruturação não retrata, entretanto, uma sequência de etapas lineares e fixas que, segundo o autor, é característico do planejamento tradicional que valoriza o conhecimento técnico-científico como algo imparcial e alheio à realidade vivenciada. Nas palavras de Matus:

(...) o processo de planejamento é uma articulação dinâmica de quatro momentos que se repetem constantemente, em qualquer ordem, com diferentes conteúdos, em datas distintas e em contextos situacionais diversos. Esses quatro momentos são o *momento explicativo*, que explora a realidade com as formas verbais “foi”, “é” e “tende a ser”; o *momento normativo*, que se concentra no desenho de uma proposta de como “deve ser” nossa realidade e assume essa norma como um compromisso; o *momento estratégico*, que articula dialeticamente o “dever ser” com o “pode ser”; e o *momento tático-operacional*, que é o momento de “fazer”. (MATUS, 1993, p. 292)

Dessa forma, para Matus, os momentos do PES estão em permanente interação, pois conformam um sistema real, contínuo e flexível que se configura verdadeiramente como um jogo social, onde diversos atores participam e disputam:

(...) cada força social representa versões e inserções sociais distintas lutando, conseqüentemente, por diferentes desenhos de futuro. Tais desenhos guiam as ações cotidianas que produzem a realidade. Se os objetivos dos homens sobre o futuro são conflitantes, o planejamento não se faz em um mar de rosas comandado pelo cálculo técnico-científico. (MATUS, 1993, p. 13)

Essa complexa realidade enfrentada pelos governos, não pode ser abordada de maneira simplista ou determinista, como um “mar de rosas”. É necessária uma abordagem que contemple as diversas dinâmicas que se apresentam no jogo político, para tanto, o autor propõe o Triângulo de Governo. Tal modelo é composto por três vértices que se diferenciam e mutuamente se condicionam: o sistema normativo e propositivo de ações que produz o *projeto de governo*; o sistema político-social que integra a análise da *governabilidade do*

sistema, que envolve tanto variáveis que se controla como as que não se controla; e o sistema de direção, planejamento e execução que caracteriza, enfim, a *capacidade de governo*. Para Matus a arte de governar implica equacionar simultaneamente essas três macrovariáveis, considerando sua condição situacional.

A primeira variável, *projeto de governo*, refere-se ao conteúdo propositivo das ações que um ator pretende realizar para alcançar seus objetivos. É a agenda de trabalho, a qual define os rumos a serem seguidos e, por isso, necessariamente, interfere nos projetos de outros atores.

Já o elemento de *governabilidade do sistema* expressa o poder que um determinado ator tem sobre outros para realizar seu projeto, sendo a relação entre o peso das variáveis que o ator controla ou não no jogo social. Dessa forma, quanto maior for o número de variáveis (e seu peso relativo) sob controle do ator, maior será sua liberdade de ação.

E, por fim, o vértice *capacidade de governo* diz respeito à capacidade de liderança, ponderada pela experiência e os conhecimentos em ciências e técnicas de gestão. Trata-se da capacidade de condução ou direção que se acumula na pessoa do líder, em sua equipe de governo e na organização que dirige. Integra um acervo de “técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências” (MATUS, 1993, p. 61) de um ator e de sua equipe, necessário para a condução do processo social, dadas a governabilidade do sistema e o compromisso com o projeto de governo:

O condutor dirige um processo para alcançar objetivos que escolhe e altera segundo as circunstâncias (seu projeto), superando os obstáculos de maneira não-passiva, mas ativamente resistente (governabilidade do sistema). E, para vencer essa resistência com sua força limitada, o condutor deve demonstrar capacidade de governo. (MATUS, 1994, p.59)

O fato do conceito de *capacidade de governo* estar totalmente imerso na perspectiva sistêmica e inter-relacional de Matus, parece apresentar uma abordagem mais condizente com a densa teia na qual a ação governamental se produz. Essa característica é justamente a riqueza e diferencial do conceito de *capacidade de governo* da análise de Matus perante as demais propostas, muitas das quais acabam tornando o conceito algo tão isolado, quase autônomo, que se desvincula, em última instância, da realidade e do contexto no qual se insere.

O conceito de ‘capacidade de governo’ de Matus não existe de forma isolada ou suficiente em si próprio, sendo pouco explicativo quando dissociado do ambiente político sobre o qual incide.

Essa ligação situacional da capacidade de governo com o contexto político específico do governo tem duas consequências para seu entendimento como variável relevante para o estudo das políticas públicas.

A primeira é que, comportando-se de maneira situacional, a capacidade não pode ser vista como fixa, pois varia no tempo e de acordo com o contexto que, no ambiente político, evolui com grande dinamismo e de forma pouco predizível. Assim, uma dada capacidade pode ter significados diferentes em diferentes contextos.

A segunda consequência do entendimento situacional da capacidade é a distinção que precisa ser feita entre seu aspecto potencial e seu aspecto efetivo. Recursos existentes, mas que não podem ser mobilizados para a realização do Projeto de Governo, não podem ser considerados capacidades, uma vez que o governo não pode dispor deles. Em outras palavras, capacidade sem utilidade não é capacidade, é recurso potencial. A capacidade de governo é sempre a capacidade de um dado governo, em um dado contexto, para atingir um dado projeto. Para Matus, não existem capacidades abstratas ou potenciais, o que o difere da maioria dos outros autores.

A relação entre capacidades e governabilidade fica, aqui, evidente. A baixa governabilidade sobre o sistema pode alijar o governo de transformar em capacidades de governo recursos existentes, mesmo no interior do aparato estatal.

Por conta disto, Matus levanta a importância, para o governo, de controlar as capacidades, ou seja, de nada adianta a máquina pública reunir recursos que o governo não consegue utilizar de maneira satisfatória. Dessa maneira, a capacidade só é uma variável relevante quanto o governo tem condições de mobilizá-la e controlá-la.

Como evidenciado por Matus: “é difícil exagerar a importância da necessidade de elevar nossas capacidades de governo. Ela é nossa principal limitação e nossa tarefa mais importante. É essa limitação que impõe um teto a todas as nossas possibilidades.” (1993, p. 559)

2.2.3. Capacidade de Governo no Contexto da Gestão Pública

Em estudo realizado pelas Nações Unidas, Cingolani, Thomsson e Crombrughe (2013) advogam que indicadores de capacidade estatal são capazes de dizer mais a respeito do atingimento dos objetivos do milênio²⁴ do que variáveis macroeconômicas tradicionalmente utilizadas, como o crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) ou IDH (Índice de Desenvolvimento Humano).

Organismos multilaterais (Banco Mundial – BIRD; Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID), agências de risco (*International Country RiskGuide* – ICRG; *Economist Intelligence Unit* – EIU) e organizações internacionais (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – UNESCO; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD), desde o fim dos anos 1980, têm utilizado intensamente o conceito de capacidade estatal. Para fins de classificação e comparação entre países ou mesmo para destinação de subsídios, tais organismos avaliam a habilidade dos Estados em converter ajuda financeira recebida em alteração de *status quo* e de desenvolvimento por meio de critérios de avaliação de capacidades estatais.

O Banco Mundial, em seu relatório anual de 1997, por exemplo, define *state capacity* como a “habilidade de realizar e promover ações coletivas eficientemente” (WORLD BANK, 1997, p. 3) e propõe uma série de Indicadores de Governança (Worldwide Governance Indicators – WGI), os quais seriam capazes de medir o nível da capacidade dos Estados, em diversas áreas, para resolver seus principais desafios. Nesse sentido, passou-se a advogar intensamente, em especial para países em desenvolvimento, que o fortalecimento institucional seria fundamental para qualquer avanço econômico e social. Ações baseadas na reorganização administrativa, introdução de novas tecnologias, otimização de recursos e implantação de padrões de desempenho gerencial foram as principais recomendações e diretrizes comumente oferecidas por organismos internacionais e seguidas por governos centrais e locais em desenvolvimento com vistas ao desenvolvimento de capacidades estatais. (WORLD BANK, 2012)

²⁴ Em 2000, a ONU estabeleceu 8 Objetivos do Milênio (ODM) que devem ser atingidos por todos os países até 2015. Os ODM são: (1) acabar com a fome e a miséria; (2) oferecer educação básica de qualidade para todos; (3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; (4) reduzir a mortalidade infantil; (5) melhorar a saúde das gestantes; (6) combater a Aids, a malária e outras doenças; (7) garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; e (8) estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

Isso é razoavelmente fácil de ser explicado, pois apesar de haver o reconhecimento que capacidade estatal não se refere apenas a questões técnicas, burocráticas e administrativas, tais dimensões são as mais simples de serem ‘ensinadas’ e, em tese, de serem ‘aprendidas’.

Apesar de apresentar potencialidades, a utilização do conceito de ‘capacidade de governo’ também incorre em desafios, principalmente pelo fato de não ser facilmente mensurável ou mesmo tangível, pois “*state capacity is a quality conspicuous both in its absence and presence, but difficult to define*”. (HENDRIX, 2010, p. 237). Em outras palavras, é possível notar claramente a presença ou a falta de capacidade em determinadas situações, mas é difícil defini-la.

Nesse sentido, um dos objetivos de estudar política pública sob a ótica de capacidade de governo é entender mais profundamente a respeito do funcionamento interno das instituições governamentais e dos governos e descobrir porque e como certos projetos, programas, políticas públicas conseguem atingir o sucesso e outros não.

Como demonstrado nessa breve discussão teórica, dada a abrangência e as diferentes possibilidades e aplicações oferecidas quando se trata de capacidade de governo, há muita dificuldade em se definir um único conceito que consiga abarcar todas as potencialidades e situações pretendidas. Mas esse Capítulo não teve como objetivo esgotar a discussão acerca de capacidade de governo e nem elencar uma definição ideal ou única do conceito.

Ainda que haja similaridades, não é possível determinar uma definição única de capacidade estatal que possa ser utilizada indiscriminadamente em qualquer tipo de análise de políticas públicas. Ademais, como se pôde observar, a capacidade *per se* significa muito pouco, quando analisada de forma isolada ou independente.

Para pesquisas cujo foco sejam habilidades técnicas e de cunho procedimental, ‘capacidade estatal’ pode significar algo totalmente diferente do que para casos onde o olhar esteja voltado a habilidades de negociação, convencimento e/ou liderança política. Isso quer dizer que, ao se buscar analisar ‘capacidade’ nas administrações públicas é necessário ser bastante preciso em relação a que tipo de capacidade se está referindo, pois além da própria polissemia do conceito, há claramente diferentes visões do que se configura ‘capacidade

estatal'. Já análises que busquem abranger a complexidade da arena política na qual determinadas iniciativas foram concebidas e desenvolvidas, fundamentando-as também em outras dimensões como governabilidade, contexto social, político e econômico tornam-se mais ricas e com maior poder explicativo sob a ótica de capacidades.

A seção 2.2. buscou apresentar as principais características, potencialidades e limites dos conceitos de capacidade estatal estudados. O objetivo era de subsidiar as escolhas teóricas e metodológicas feitas para o desenvolvimento da presente pesquisa, as quais serão apresentadas a seguir na seção 2.3 para a criação do conceito de Capacidade de Governo para Utilização de TICs em Processos de Participação Social (CGTPS).

2.3. A CONSTRUÇÃO DE UM CONCEITO DE CAPACIDADE DE GOVERNO PARA ANÁLISE DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS QUE UTILIZAM TICs

Essa seção tem como objetivo, após a revisão bibliográfica, apresentar a estrutura lógica da pesquisa desenvolvida consolidando, enfim, o referencial técnico-conceitual sob o qual se construiu a pesquisa.

A primeira parte discorrerá sobre a ótica de capacidade de governo em iniciativas de Participação Social mediadas por TICs e porque esse viés pode auxiliar na compreensão e análise de tal fenômeno.

A seguinte seção introduz, a partir dos principais subsídios da revisão teórica e do trabalho de campo realizados, o conceito de Capacidade de Governo para Utilização de TICs em Processos de Participação Social (CGTPS). A necessidade de um conceito próprio de capacidade de governo, específico ao objeto da pesquisa, advém da proposta de que a pesquisa pretende contribuir para o entendimento e análise de outras iniciativas governamentais de utilização de TICs em processos participativos.

Por fim, na terceira seção, serão apresentadas e elucidadas as categorias de análise (institucional, técnica, administrativa e política) escolhidas para as capacidades de governo identificadas no campo, de forma a compor, de forma organizada e coordenada, a discussão dos resultados.

2.3.1. A ótica de Capacidade de Governo para Análise de Iniciativas de Participação Social que Utilizam TICs

Por que utilizar a ótica de capacidade de governo para analisar iniciativas de participação social que utilizam TICs? Na administração pública o conceito de capacidade vem sendo utilizado como uma ferramenta de análise, avaliação e direcionamento da atuação governamental, de forma a identificar os principais entraves e dificuldades das situações enfrentadas e, após esse diagnóstico, buscar, pelo fortalecimento e desenvolvimento de capacidades, qualificar as ações governamentais empreendidas. (GEDDES, 1994; WORLD BANK, 1997, 2002, 2012)

Nesse sentido, ao analisar iniciativas de participação social que utilizam TICs sob a ótica de capacidade de governo, o foco da presente pesquisa encontra-se nos processos de execução de tais experiências e não em seus resultados finais, pois não se pretende avaliar a eficiência e/ou o impacto da participação social no produto final da política pública. Muito já se estudou acerca dos resultados da introdução e institucionalização de processos participativos na melhoria do funcionamento de governos, de políticas públicas e, em última instância, na qualidade de vida dos cidadãos (PIRES, 2011). Mas há ainda pouca atenção voltada ao papel do governo na gestão da participação social, em especial nos processos participativos que utilizam tecnologia.

Quaisquer processos de participação exigem das administrações públicas capacidades de gestão, implementação e monitoramento (PIRES, 2012). Processos participativos que utilizam TICs não são diferentes, além de necessitarem das mesmas capacidades vinculadas a processos mais tradicionais de participação e diálogo social, como os conselhos e orçamentos participativos, têm o desafio de incorporar tecnologia ao repensar e propor novos métodos de engajamento da população e de aproximação entre governo e cidadãos.

Como visto na revisão bibliográfica, há diversos níveis e intensidades do uso da tecnologia para participação social, desde a adaptação de processos participativos convencionais para meios digitais, até canais e ferramentas inovadores mais vinculados a noções de renovação da democracia representativa. (COLOMBO, 2006; SUBIRATS, 2002)

Evidentemente, as capacidades de governo relacionadas ao uso de TICs em processos participativos variam de acordo com o tipo de processo e seu grau de inovação, mas

há capacidades básicas relacionados a todos eles, no sentido de que os variados processos partem de uma mesma premissa que é a estratégia de utilizar tecnologias de informação e comunicação para engajar cidadãos, auxiliar no processo de decisão democrático e fortalecer a democracia participativa.

A iniciativa de governos em utilizar a tecnologia para abrir mais canais de diálogo entre Estado e cidadãos vem se fortalecendo e expandindo no Brasil. De acordo com a Pesquisa TICs Governo Eletrônico 2013, “do ponto de vista da participação, 53% dos órgãos públicos federais e estaduais declararam realizar consulta pública on-line, 28% adotaram enquetes e 18% possibilitaram a interação por meio de fóruns ou comunidades de discussão” (CGI.br, 2013, p. 27). O desafio, no entanto, é tornar esses processos cada vez mais fortes, sustentáveis e capazes de influenciar a gestão e a elaboração de políticas públicas. A consecução dos objetivos dos processos participativos demanda do governo preparação específica, além de requerer que este seja capaz de gerir tais processos. Como explicitado por Freire e Stabile (2013):

As “promessas” para fomentar a participação estão sendo feitas pelos países, especialmente com a participação. O próprio desenvolvimento das TICs e da web 2.0 potencializam esse processo. Porém não basta apenas construir e disponibilizar a ferramenta. É preciso que ela seja fundamentada em uma real iniciativa de diálogo, colaboração e participação, além de considerar os desafios para torná-la efetiva. Sem esse norte, todo e qualquer novo mecanismo de participação eletrônica poderá ser desacreditado em uma sociedade, em especial por seus jovens, que anseiam tanto por ‘mais democracia’. (2013, p. 47)

Ferramentas e processos participativos baseados em tecnologias inovadoras implicam em uma série de regras e comprometimentos por parte do governo, o qual deve ser capaz de implementar e gerir tais iniciativas dentro de suas capacidades e seus recursos. Tendo em vista que o objetivo deste trabalho, como já apresentado, é analisar a estrutura governamental que organiza e ao mesmo tempo proporciona que seja possível participação social institucionalizada pela Internet, torna-se necessário um olhar mais focado e atento à capacidade do governo em desempenhar tal função. Entretanto, como identificar, analisar e avaliar capacidades de governo?

O conceito de arranjos institucionais de Gomide e Pires (2012), o qual é composto por capacidades políticas e técnico-administrativas, fornece importantes subsídios para a compreensão de uma análise sob a ótica de capacidades, como a que é proposta nesse trabalho, pois sugere que as capacidades não devem ser consideradas de forma isolada, mas

sim dentro de uma perspectiva global, sistêmica e relacional. Ademais, os próprios arranjos institucionais são instrumentos para construção e o desenvolvimento de capacidades.

Como, conforme elucidado por Matus (1996), a capacidade *per se* significa muito pouco, a análise realizada no presente trabalho buscou abranger a complexidade da arena política na qual a iniciativa estudada foi concebida e desenvolvida, fundamentando-a também nas dimensões da *governabilidade do sistema* e do *projeto de governo*, ainda que o foco principal seja a identificação das capacidades de governo relacionadas à utilização de TICs em processos democráticos.

Outra característica do conceito de capacidade de governo que também auxilia a presente pesquisa é a qualidade de algo que pode ser construído, melhorado ou piorado e que não se configura como algo necessariamente inflexível, estático ou pré-definido. Ou seja, é possível com planejamento e considerando as diversas variáveis da realidade no qual o governo se insere, transformar recursos em capacidades.

A realidade governamental é frequentemente, se não sempre, composta de imperfeições e dificuldades, desde incapacidades técnicas, administrativas, políticas e institucionais, falta de recursos financeiros, até ambiente político desfavorável e falta de apoio político e/ou social. As ações governamentais ocorrem nesse contexto e não apesar dele.

Por isso, a análise realizada do caso da consulta pública *online* do Marco Civil da Internet considera o ambiente político no qual foi desenvolvida e gerida. Ainda que não tenha sido um cenário perfeito de alta capacidade técnica e alta capacidade política, o arranjo institucional desenhado foi capaz de funcionar e atender aos objetivos inicialmente previstos e de até superá-los positivamente, conforme relatos de atores envolvidos, como veremos no Capítulo seguinte.

Por isso é importante ressaltar, que a ótica de capacidade de governo empregada no presente trabalho não foi, de forma alguma, reducionista ou simplista, uma vez que apreciou em sua análise também outras variáveis, como *governabilidade* e *projeto de governo*. Sua utilização teve como objetivo possibilitar a construção de um quadro referencial com capacidades de governo relacionadas ao uso de TICs em processos participativos, o qual poderá servir para futuros estudos como um instrumento de análise tanto para a área de interface entre TICs e participação social, como para o próprio campo de capacidades de

governo. Ademais, a análise sob essa ótica buscou contribuir para a tarefa multidisciplinar de consolidar áreas de conhecimento sobre administração pública, tecnologia e participação e planejamento governamental no Brasil.

2.3.2. Capacidade de Governo para Utilização de TICs em Processos de Participação Social (CGTPS)

Escolhida e justificada a lupa com a qual se observou o fenômeno de utilização de tecnologia em processos de participação social, em especial na análise do caso prático da construção do Marco Civil da Internet, cabe agora delimitar o conceito específico de capacidade de governo desenvolvido para esse trabalho e utilizado na pesquisa de campo.

Primeiramente, é necessário sublinhar que cada tipo de iniciativa governamental de participação social possui histórias, atores e dinâmicas bem diferenciados, assim como origens, regras e bases institucionais e normativas próprias que influenciam seu funcionamento e operação (IPEA, 2013). Isso vale para os diversos canais e mecanismos de participação social, sejam eles processos formais mais consolidados (como Orçamentos Participativos, Conselhos, Conferências, etc), sejam iniciativas que utilizem tecnologia, como os ambientes virtuais.

Vale ressaltar, entretanto, que isso não significa que não haja similaridades entre tais canais de participação, afinal, podem ser todos considerados parte de um mesmo conjunto de instituições, processos e experiências que compõem a democracia e a gestão pública brasileira, como, inclusive, proposto pela PNPS (Política Nacional de Participação Social)²⁵ do Governo Federal. Pode, inclusive, ocorrer que diferentes tipos de processos participativos operem com as mesmas capacidades ou enfrentem os mesmos dilemas.

Haja vista o recorte dessa pesquisa, entretanto, optou-se por focar os esforços especificamente nas iniciativas e canais que utilizam a Internet em processos participativos. Para isso, a partir dos subsídios da revisão bibliográfica, tanto no que tange ao campo de Participação e TICS como ao de Capacidade de Governo, propôs-se a criação de um conceito

²⁵ Texto disponível na íntegra em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em 17.FEV.2015.

específico para a análise de capacidade de governo relacionada ao uso de TICs em processos participativos.

O conceito de Capacidade de Governo relacionada à Utilização de TICs em Processos Participativos (CGTPS) é formado por três pilares teóricos:

- Capacidade de governo é inter-relacional e depende diretamente da governabilidade do sistema e do projeto de governo;
- Os arranjos institucionais que sustentam ações e projetos governamentais influenciam as capacidades de governo disponíveis;
- Há, ao menos, quatro dimensões relevantes de capacidades de governo: institucional, técnica, administrativa e política.

Cada um desses pilares teóricos surgiu a partir da revisão teórica e por conta da convergência com o objeto de estudo. As proposições de Matus (1993, 1994, 2006) conformam o primeiro pilar. Ainda que, como demonstrado na revisão teórica, outros autores propusessem capacidade de governo dentro de uma perspectiva ampla articulada a outros aspectos e características políticas, é Matus quem, definitivamente, concebe capacidade de governo de maneira totalmente sistêmica e inter-relacional. Pode-se afirmar que a visão de Matus confere ao conceito de CGTPS os seus princípios norteadores e basilares.

Por outro lado, é com a perspectiva de Gomide e Pires (2011, 2012, 2014) que capacidade de governo se materializa como uma variável explicativa palpável e concreta de análise de políticas públicas em um contexto de democracia e, especificamente, na realidade brasileira. Os autores aportam ao conceito de CGTPS a noção de arranjos institucionais que compõem a realidade de diversas políticas desenvolvidas pelo Governo Federal brasileiro.

Por fim, havendo as diretrizes principiológicas de Matus e a análise concreta e aplicada de Gomide e Pires, percebeu-se a necessidade de categorias de análise mais específicas tanto para o fortalecimento do conceito de CGTPS, quanto para a análise de campo. Entretanto, Matus não propõe categorias claras de capacidades de governo, já Gomide e Pires, por outro lado, sugerem a categorização em dois campos: capacidades técnicas-administrativas e capacidades políticas. Dado que o estudo aqui realizado buscou aprofundar a discussão e o conhecimento sobre capacidades de governo aplicadas a um caso específico, pareceu ser necessária uma maior discriminação e especificação a respeito dos tipos de

capacidades de governo do que as oferecidas por Gomide e Pires. Para tanto, retornou-se à literatura e percebeu-se que as dimensões propostas por Grindle (1996) cumpriam esse papel.

Abaixo, segue quadro com o resumo da composição teórica do conceito de CGTPS acima descrita.

QUADRO 6 – COMPOSIÇÃO TEÓRICA DO CONCEITO DE CAPACIDADE DE GOVERNO RELACIONADA AO USO DE TICS EM PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Termo	Autor(es)	Definição	Contribuição ao conceito de CGTPS	Campo de Estudos
Capacidade de Governo	Matus (1993, 1994, 2006)	Capacidade de liderança, condução ou direção ponderada pela experiência e os conhecimentos em ciências e técnicas de gestão acumulada na pessoa do líder, em sua equipe de governo e/ou na organização que dirige.	A capacidade de governo é inter-relacional, somente compreensível no contexto do triângulo de governo (capacidade de governo; governabilidade; e projeto de governo) e na perspectiva do Planejamento Estratégico Situacional (PES)	Estudos Organizacionais Gestão e Administração Pública Planejamento Estratégico Público
Capacidade Estatal	Grindle (1996)	Capacidade de definir as condições para as interações econômicas e políticas e para o desempenho das funções estatais essenciais.	Quatro categorias compõem a capacidade estatal: - Capacidade institucional - Capacidade técnica - Capacidade administrativa - Capacidade política	Economia Relações Internacionais Ciência Política
	Peixoto & Gomide (2011, 2012, 2014)	Capacidade pode ser entendida a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. O primeiro contempla as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, refere-se às habilidades da burocracia em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos.	A capacidade estatal é determinada pelos arranjos institucionais que dão sustentação à implementação de políticas públicas. Entende-se como arranjo institucional o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.	Desenvolvimento Econômico e Social Políticas Públicas Economia Aplicada

Fonte: Elaboração própria (2015)

Para além de seu viés teórico mais amplo, entretanto, buscou-se que o conceito de CGTPS fosse capaz, também, de abarcar experiências concretas aplicadas ao tema específico do uso de tecnologia para participação social, haja vista que seu objetivo principal é a análise de iniciativas reais conduzidas por governos e não apenas a teorização sobre o uso de TICs em processos participativos.

Nesse sentido, de forma a compreender melhor as dimensões e a natureza de processos concretos de participação mediados por TICs foram utilizados dois documentos: o *European e-Participation Summary Report* (2009) e o Manual de E-participação²⁶ financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. O primeiro consiste em uma análise

²⁶ Como vimos nas Seções 2.1 e 2.2 do presente Capítulo, há vários termos internacionalmente difundidos que caracterizam processos participativos que utilizam, se não unicamente, ao menos intensamente, a tecnologia. Dentre eles estão, principalmente: e-participação; participação 2.0; participação eletrônica; ciberativismo; e-democracia; entre outros.

sobre o estado da arte da e-participação na Europa e oferece recomendações a respeito de ações a serem tomadas pelos principais atores governamentais nessa área.

Já o Manual apresenta as melhores experiências governamentais da Europa que utilizam TICs para a participação social, visando com isso apoiar e incentivar o desenvolvimento de iniciativas de governo eletrônico que favoreçam a interação entre as autoridades públicas e cidadãos, em especial no momento de tomada de decisões.²⁷

Vale sublinhar que ambos os estudos são de origem europeia e, portanto, não refletem (e nem se propõem a refletir) à realidade de governos de outras regiões, em especial, de contextos socioeconômicos muito díspares, como no caso de países em desenvolvimento. Por isso, a sua utilização para o presente trabalho não é, de forma alguma, uma transposição cega e indiscriminada para o contexto brasileiro. Pelo contrário, configura-se apenas como um dos elementos da análise realizada, tendo sido adaptado de acordo com as características e especificidades da realidade brasileira, como poderá ser verificado no estudo de caso da ferramenta da construção *online* do Marco Civil da Internet e na análise e discussão dos resultados nos capítulos posteriores.

O processo sugerido pelo referido Manual para a implementação e gestão de experiências de e-participação apresenta dimensões da ação governamental que se materializam em variáveis objetivas, passíveis de serem verificadas na prática. Mais especificamente, o foco da publicação é o desenho institucional necessário à estrutura de canais de e-participação, considerando o papel do Governo enquanto implementador e gestor de tais iniciativas.

²⁷ Para mais informações: <http://eparticipation.eu/>. (acesso em 16.FEV.2015)

FIGURA 2 – PORTAL DO PROJETO E-PARTICIPATION DA UNIÃO EUROPEIA

Fonte: <http://eparticipation.eu/> (acesso em 03.FEV.2015)

Conforme demonstrado na Figura acima, o Manual afirma que o uso de TICs para o relacionamento participativo entre Governo e Cidadão requer ações específicas, as quais podem ser delimitadas em cinco eixos fundamentais: (1) Expectativas e contexto; (2) Planejamento; (3) Ação; (4) Comunicação; e (5) Feedback, avaliação.

O processo proposto pelo Manual não difere muito de um planejamento clássico de ações a serem tomadas que englobam o diagnóstico, o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação. Entretanto, por se relacionar especificamente ao uso de TICs, a publicação apresenta algumas questões relevantes que agregaram densidade à análise de capacidade de governo proposta por esse trabalho.

Na primeira seção²⁸, por exemplo, são propostas algumas questões norteadoras em referência ao contexto e expectativas que devem ser levadas em consideração antes do início de processos participativos via TICs, tais quais: a cultura organizacional e os processos de trabalho que o governo possui permitem que a e-participação seja conduzida e aplicada com êxito? Que mudanças seriam necessárias *a priori* para que isso ocorra? Em que instâncias deseja-se que os cidadãos sejam consultados antes da tomada de decisão? E quão preparados estão os cidadãos para participar em processos via canais eletrônicos?

²⁸<http://eparticipation.eu/expectations-background/>. Acesso em 16.FEV.2015.

Já no segundo passo proposto – planejamento²⁹, outros questionamentos são colocados e buscam instigar os gestores responsáveis pela proposição de canais e mecanismos de participação social via TICs. Alguns exemplos são: O que se quer alcançar quando se instiga a e-participação de alguém? Qual é o prazo dessa e-participação - o início, as fases e o final? Quem deve estar envolvido no processo de planejamento? Quem são os grupos-alvo a quem a questão específica afetaria diretamente? Quem tem conhecimento neste campo e pode auxiliar? Quem são os grupos de interesse que poderiam ajudar a alcançar os grupos-alvo da consulta? É suficiente distribuir informações via canais eletrônicos ou outros canais também devem ser usados? Quais deverão ser as regras de participação? Como se dará a contribuição dos participantes e como será o *feedback* dado a eles? Quem toma a decisão final: os participantes (por exemplo, por meio de votação) ou o governo? Como a e-participação será organizada tecnologicamente? Quais as tecnologias serão utilizadas? As ferramentas e canais já existentes podem ser usados ou devem ser procurados novos? Onde encontrá-los? Soluções em software livre ou gratuitas suprem as necessidades do projeto e podem ser utilizadas ou serviços de empresas específicas deverão ser contratados?

Na terceira parte³⁰, a execução ou ação, o Manual volta sua atenção às tarefas, métodos e ferramentas a serem utilizados: os funcionários que participarão do processo têm consciência de suas tarefas? Há recursos suficientes para o cumprimento destas tarefas? O governo está preparado para possíveis alterações durante o processo? Quais atividades/ferramentas adicionais devem ser previstas, a fim de apoiar a tomada de decisão participativa?

Já o quarto passo³¹ busca sublinhar a importância da comunicação para o sucesso do processo participativo via TICs: As mensagens e informações transmitidas são compreensíveis para o público? Como atrair a mídia para a causa? Como tornar a consulta visível e atraente também aos meios de comunicação tradicionais de forma a potencializar o alcance e atingir os grupos-alvo relevantes? Quais os canais eletrônicos devem ser utilizados para atingir o maior número possível de pessoas? Que outros canais devem ser utilizados para informar os cidadãos do processo de participação e da possibilidade de participar? Qual o canal mais eficaz para atingir o grupo-alvo deste processo de participação específico?

²⁹<http://eparticipation.eu/planning/>. Acesso em 16.FEV.2015.

³⁰<http://eparticipation.eu/action/>. Acesso em 16.FEV.2015.

³¹<http://eparticipation.eu/communications/>. Acesso em 16.FEV.2015.

Por fim, na última fase³² proposta no ciclo, o guia aponta questões e cenários a serem considerados pelo governo após a realização da participação mediada por TICs: Como a decisão final pode ser feita se o processo tiver inúmeras divergências? O plano inicial previsto foi realizado? O que foi alterado e por quê? Se algo falhou, por que isso aconteceu? Como comunicar e explicar a decisão final tomada? Há argumentos suficientes para a decisão (e contra-argumentos para aqueles que discordam)? As pessoas envolvidas no processo ficaram satisfeitas com o resultado? Os cidadãos ficaram satisfeitos com o processo como um todo, ainda que o resultado não tenha sido exatamente o que eles sugeriram?

Todas as perguntas acima foram levadas em consideração para a análise do caso da consulta pública *online* do Marco Civil da Internet como guia referente ao desenho institucional de mecanismos de participação via TICs. Evidentemente que, por ser um manual, seu conteúdo não necessariamente abarca de forma fidedigna a complexa realidade da gestão governamental, mas busca apresentar um desenho de processo adequado pelo qual iniciativas de participação social com utilização de TICs podem ser concebidas e implementadas.

Interessante foi notar, como poderá ser verificado no Capítulo 5, que grande parte desses questionamentos expostos no Manual europeu compuseram as preocupações dos atores envolvidos no processo do Marco Civil da Internet e auxiliaram no resultado da presença ou ausência de capacidades de governo relacionadas ao uso de TICs em processos participativos.

Também na mesma linha de análise do processo interno ao governo de viabilização da participação social por meio de TICs, Perna (2010) coloca que há um lado invisível da participação social que, muitas vezes negligenciado, certamente influencia o resultado final do processo participativo: a gestão da informação. Para a autora, diversos parlamentos latino-americanos colocam à disposição da sociedade inúmeros canais digitais de interação e participação, mas a coleta, a organização, a distribuição, o armazenamento e o uso da informação resultante do processo de tais mecanismos não são realizados de maneira satisfatória. Isso quer dizer que a gestão do processo é aquém do que poderia ou deveria ser, dado o potencial que o uso de TICs em processos participativos oferece.

³²<http://eparticipation.eu/feedback-evaluation/>. Acesso em 16.FEV.2015.

Nessa mesma linha, Macintosh e White (2008) afirmam que o formato do projeto e suas características sócio-técnicas são aspectos fundamentais para o sucesso de instâncias governamentais *onlines* de participação social.

É nesse sentido, tanto pela contribuição do Manual de e-participação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional quanto pela perspectiva teórica da gestão “invisível” do processo participativo, que o conceito de CGTPS buscou estar substancialmente atrelado à realidade das experiências concretas de utilização de TICs em processos participativos. Por isso, para que tivesse validade na análise de campo e interface teórica, o conceito de CGTPS se insere na perspectiva do desenho da e-participação e dialoga com as tendências e boas práticas internacionais de utilização de TICs em processos governamentais de participação.

Dessa forma, o conceito de CGTPS pode ser sintetizado como o *conjunto articulado de habilidades institucionais, técnicas, administrativas e políticas envolvidas na tomada de decisão, implementação e gestão de canais governamentais de participação social que utilizam TICs em um determinado contexto, política ou iniciativa.*

2.3.3. Categorias de Análise

Como dito, Grindle (1996) define capacidade estatal como um conjunto de habilidades pertinentes a funções essenciais do Estado, que determinam sua aptidão para promover a mudança social:

Institutional capacity of states (...) is the ability to set and enforce the broad sets of rules that govern economic and political interactions (...). Technical capacity is defined as the ability to manage macroeconomic policy and analyze economic policy options more generally (...). Administrative capacity refers to the ability of states to deliver goods and services such as public health and education, provide physical infrastructure, and carry out the normal administrative functions of government (...). Political capacity, as used here, refers to the ability of states to respond to societal demands, allow for channels to represent societal interests, and incorporate societal participation in decision making and conflict resolution. (GRINDLE, 1996, p. 9-10)

Como é possível verificar, Grindle analisa a questão de capacidade estatal em um contexto macropolítico, o qual não dialoga com a pesquisa aqui desenvolvida. Entretanto, as quatro dimensões propostas pela autora ofereceram uma útil categorização analítica para o trabalho de campo do presente estudo. A opção foi por utilizar a mesma divisão em quatro categorias de capacidades utilizada por Grindle. Tal escolha baseou-se em dois quesitos.

Primeiramente, pois cada uma das quatro categorias é de fácil compreensão tanto para a construção do referencial teórico quanto para a pesquisa realizada em campo. Isso é necessário pois a proposta da presente pesquisa é uma análise que dialogue com a realidade vivenciada nas administrações públicas e ao mesmo tempo com a teoria acerca de capacidade de governo. Dessa forma, a busca por categorias de análise concentrou-se em categorias que ao mesmo tempo abrangessem os principais aspectos teóricos do conceito de capacidade de governo e fizessem sentido para a análise do caso prático estudado.

Em segundo lugar, características institucionais, administrativas, técnicas e políticas são passíveis de serem encontradas em todas as políticas públicas e, portanto, serviram de guia para o estudo de caso.

Percebeu-se também, conforme a pesquisa de campo foi sendo realizada, que as categorias propostas encontravam suporte nos depoimentos dos atores entrevistados, o que fortaleceu e enriqueceu as categorias propostas, tanto para a conceitualização das próprias categorias, quanto para a descoberta das capacidades de governo.

É importante ressaltar que as categorias utilizadas para esse trabalho, as quais serão descritas em seguida, foram apenas inspiradas pela tipologia de Grindle, mas não convergem em suas definições, finalidades e escopos. Ainda que as categorias aqui dispostas possuam a mesma divisão e nomenclatura propostas por Grindle, os conceitos de cada categoria são diferentes, pois o objetivo e escopo da CGTPS são distintos dos da capacidade estatal da autora.

As capacidades institucionais de utilização de TICs em processos participativos (CGITPS) são aquelas que dizem respeito ao âmbito legal e formal que dão suporte e estrutura às iniciativas. Por exemplo, as regras e espaços formais que consolidam e circundam a iniciativa de participação social mediada por TICs, bem como a constituição de parcerias e acordos formais para a consolidação e implementação das mesmas.

Já as capacidades técnicas (CGTTPS) são aquelas que estão vinculadas ao desempenho de funções que envolvam o domínio de técnicas e tecnologias específicas, como tecnologia, recursos humanos e financeiros, gestão, planejamento e organização.

As capacidades administrativas (CGATPS) são referentes a funções organizacionais e administrativas do Governo que devem dar suporte a todas as ações e

projetos políticos. Diz respeito às características do processo que são inerentes ao fato de o mesmo estar acontecendo no escopo de uma administração pública, como as exigências, limitações e condições de atuação de acordo com a realidade do poder público.

Por fim, as capacidades políticas (CGPTPS) são as de negociação, liderança, mediação entre diversos atores e interesses, diálogo com sociedade e parceiros estratégicos, angariação de apoio, divulgação e comunicação da iniciativa.

Vale apontar que as quatro dimensões das capacidades não estão vinculadas ou restritas a determinados atores ou órgãos específicos do processo. Por exemplo, não somente os políticos eleitos ou cargos de alto nível com indicação política (por exemplo, ministros) possuem as capacidades políticas de negociação ou liderança, assim como não só os quadros técnicos de determinado órgão possuem as capacidades técnicas de gestão ou tecnologia. Ao contrário, aliás, pôde-se perceber pelas descobertas no trabalho de campo que os mais diversos atores envolvidos no processo exerceram, influenciaram ou mesmo desenvolveram capacidades de vários tipos, ainda que esse papel não fosse o mais lógico ou o que se esperava racionalmente. Abaixo segue um quadro resumo com as categorias de análise que compõem a CGTPS.

QUADRO 7 – CATEGORIAS DE ANÁLISE DE CAPACIDADES DE GOVERNO RELACIONADAS AO USO DE TICS EM PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Conceito CGTPS	Categoria	Conceito
São as habilidades institucionais, técnicas, administrativas e políticas necessárias para a tomada de decisão, implementação e gestão de canais governamentais de participação social que utilizam TICS.	Capacidade Institucional CGITPS	São capacidades relacionadas ao âmbito legal e formal, como regras, parcerias e acordos formais.
	Capacidade Técnica CGTTPS	São capacidades relacionadas a quesitos de cunho técnico, tais quais tecnologia, recursos humanos, gestão, etc.
	Capacidade Administrativa CGATPS	São capacidades relacionadas às funções burocráticas que compõem as exigências, limitações e condições de atuação
	Capacidade Política CGPTPS	São capacidades de negociação, diálogo com a sociedade e outros atores relevantes, liderança política, apoio, etc

Fonte: Elaboração própria (2015)

A proposta do trabalho foi, a partir do depoimento dos principais atores envolvidos na decisão, implementação e gestão do processo participativo *online* de construção do Marco Civil da Internet, sobre sua percepção acerca das principais dificuldades enfrentadas

durante o processo e as soluções encontradas, identificar as capacidades de governo relacionadas a esse tipo de iniciativa governamental de utilização de TICs em ações de participação social.

A partir dessa identificação e a conseqüente análise com base no conceito de CGTPS e nas categorias escolhidas, foi possível a elaboração de uma matriz com as principais capacidades de governo que foram observadas (seja pela sua ausência ou pela sua presença) no caso da consulta pública *online* do Marco Civil da Internet. Tal matriz é desenvolvida no Capítulo 5 a partir da análise e discussão dos resultados encontrados.

3. METODOLOGIA

Este Capítulo tem como objetivo apresentar a linha metodológica seguida para o desenvolvimento da pesquisa, além de descrever os procedimentos utilizados para a coleta e análise dos dados, justificando o porquê de tais escolhas com base na fundamentação teórica apresentada no Capítulo 2, na questão de pesquisa que norteou esta dissertação e no trabalho de campo realizado.

Segundo Allard-Poesi e Maréchal³³ (1999 *apud* Rodrigues, A. L., 2004), construir um objeto de pesquisa consiste em formular uma questão de partida articulando as dimensões teórica, empírica e metodológica de maneira coerente e válida cientificamente. Não é uma tarefa fácil, mas é, talvez, a mais fundamental para o desenvolvimento de uma pesquisa séria e densa.

No caso da presente dissertação, o processo de aprendizado e conhecimento sobre como pesquisar o objeto escolhido demonstrou-se tão trabalhoso, mas ao mesmo tempo, tão prazeroso, quanto o próprio estudo em si. O desenvolvimento dessa pesquisa buscou prezar sempre pelo rigor metodológico e pela clareza e coerência do estudo realizado nas três dimensões acima citadas.

O ponto de partida para qualquer estudo científico deve ser sempre a definição da questão de pesquisa, a qual deve ser a mais clara possível e, ao mesmo tempo, viável. Isso significa dizer que o trabalho da pesquisadora é também entender os limites que sua pesquisa possui, buscando estabelecer metas que sejam plausíveis e possam ser atingidas quando da conclusão do trabalho desenvolvido e que os resultados finais possam também, de alguma forma, contribuir positivamente para o conhecimento acumulado do campo estudado.

Nesse sentido, a questão que se buscou responder ao longo dessa pesquisa, a qual já foi apresentada na introdução do presente trabalho, foi a seguinte: *Quais são as capacidades de governo relacionadas à utilização de TICs em processos de participação social?*

³³ ALLARD-POESI, F.; MARÉCHAL, C. Construction de l'objet de larecherché. In: THIÉTART et al. Méthodes de recherché en management. Paris: Dunod, 1999.

Essa questão de partida norteou todos os momentos da pesquisa, desde a revisão bibliográfica até a pesquisa de campo e análise documental realizadas, bem como para a própria definição do método a ser empregado para a realização do estudo.

A presente pesquisa buscou, dessa forma, alicerçar-se tanto na teoria, a partir de dois grandes temas, a saber, Participação Social e TICs e Capacidade de Governo, como também na prática, pois de forma a trazer mais concretude às descobertas e propostas advindas da análise teórica, contemplou também a análise de uma experiência significativa de utilização de tecnologia para participação social no Brasil, que foi a construção colaborativa *online* do Marco Civil da Internet. Para viabilizar essa proposta o método escolhido foi a pesquisa qualitativa.

Os principais pontos do tripé utilizado para a pesquisa podem ser verificados na Figura 3 abaixo, os quais foram desenhados de acordo com a proposição dos três pólos da pesquisa de Allard-Poesi e Maréchal (1999).

FIGURA 3 – TRIPÉ DA PESQUISA

Fonte: Elaboração própria (2015)

3.1. DIMENSÃO TEÓRICA

A revisão teórica buscou apresentar as principais bases conceituais sob as quais a pesquisa repousa. O Capítulo 2 foi dividido em dois blocos temáticos: sobre o campo e interface das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) aplicadas a processos de participação social e sobre o conceito de ‘capacidade de governo’, seus desdobramentos e utilizações.

O levantamento desses dois campos, e a aproximação entre eles, foi essencial para prover maior densidade ao trabalho e à pesquisa de campo depois realizada, permitindo um arcabouço teórico bastante diversificado e rico. Ao reunir dois campos do saber de origem inicialmente diversa, a pesquisa tornou-se mais complexa, haja vista a necessidade de compreensão e estudo de dois densos conjuntos de bibliográficos, mas também a tornou mais rica, no sentido de que permitiu a realização do diálogo entre esses dois mundos.

No primeiro bloco, buscou-se trabalhar as bases teóricas da aplicação das TICs nos processos de participação social, ou seja, um campo que na verdade é convergência de dois outros: Participação Social, ou Democracia Participativa, e Tecnologias de Informação e Comunicação, construindo, portanto, uma discussão cujo objetivo principal foi a contextualização acerca do pano de fundo dessa pesquisa.

Durante o desenvolvimento da questão de partida, percebeu-se que seria necessário à pesquisa o estudo da temática da participação social, inicialmente, ainda que de forma breve. Isso porque não pareceu fazer sentido estudar algo que se relaciona à democracia participativa (no caso as capacidades de governo relacionadas ao uso das TICs em processos participativos), sem que fossem considerados e incorporados à pesquisa o próprio fundamento e objetivo daquilo que é pano de fundo para a pesquisa, a saber, a abertura do Estado ao diálogo social e o envolvimento dos cidadãos na gestão pública.

Haja vista que o campo da participação social é extremamente vasto e robusto, além de se tratar de uma área que possui importantes contribuições da tradição brasileira, foi necessária cautela para que a revisão bibliográfica não perdesse seu foco e abrangesse mais do que o indispensável para o objetivo da pesquisa. Dessa forma, buscou-se apresentar a discussão sobre participação social, mas apenas para aprofundá-la na categoria que interessava especificamente ao estudo proposto: a conjunção da democracia participativa com a tecnologia digital.

Nesse sentido, foi necessário também revisar a bibliografia a respeito das TICs para poder adentrar, nesse momento com maior profundidade, ao universo da utilização de tecnologia no poder público, em especial, no que tange ao relacionamento do governo com os seus cidadãos.

Dessa forma, como em um funil, alguns pontos, em grau de aproximação crescente com o objeto, emergiram como mais relevantes para a pesquisa e foram, assim, sendo aprofundados, a saber: a participação social como uma agenda atual; o potencial das TICs em processos democráticos; a construção social das TICs; as diferentes aplicações das TICs na administração pública; e as possibilidades concretas de utilização das TICs em processos participativos.

Já o segundo bloco teórico, o qual revisou a principal literatura acerca do conceito de ‘capacidade de governo’, apresentou um panorama conceitual, cujo principal objetivo foi delimitar o conceito a ser utilizado de capacidade de governo e identificar potenciais categorias a serem utilizadas para a definição das capacidades no que tange à participação social mediada pela Internet para a análise do caso.

Essa revisão foi fundamental para o bom desenvolvimento da pesquisa, pois foi necessário compreender as possibilidades e potencialidades que os mais variados conceitos de “capacidade de governo” poderiam oferecer à pesquisa para, então, proceder à escolha daqueles que seriam utilizados como “lente” para a análise da questão proposta.

Dos constructos acerca de capacidade estatal apresentados, os propostos por Matus (1996), Grindle (1996; 2006) e Gomide e Pires (2014) foram escolhidos para a composição do que se entende nessa pesquisa por ‘capacidade de governo’ e que foi utilizado para a posterior coleta, decodificação e interpretação dos dados obtidos na pesquisa em campo. Nesse sentido, cabe apontar, novamente, que a definição de capacidade de governo aqui utilizada tem como propósito específico o universo da utilização de TICs em processos de participação social, sendo portanto um conceito-chave que se configura como: Capacidade de Governo para Utilização de TICs em Processos de Participação Social (CGTPS), cuja definição é: as habilidades institucionais, técnicas, administrativas e políticas envolvidas na tomada de decisão, implementação e gestão de canais governamentais de participação social que utilizam TICs.

A escolha dos três conceitos das obras acima referidas servirem como base principal para a composição do conceito de CGTPS justificou-se pela especificidade da própria pesquisa e pode ser resumida em três necessidades, as quais foram mais profundamente explicadas no Capítulo da revisão teórica:

1. Conceito relacional, sistêmico, amplo, versátil e adaptável

O conceito de “capacidade de governo” de Matus demonstrou-se como chave desde o início da pesquisa e firmou-se como a base para o desenvolvimento de um conceito específico para os fins desse trabalho. O conceito de Matus é relacional ao contexto de um panorama político e administrativo maior, considerando as especificidades da realidade na qual políticas públicas ocorrem. Nesse sentido, a proposição do Triângulo de Governo de Matus, cujo um dos vértices é a capacidade de governo, juntamente a “governabilidade” e “projeto de governo” demonstra que é pouco razoável considerar apenas capacidade de governo como fator único explicativo do sucesso ou fracasso da ação política, uma vez que os três aspectos se influenciam e determinam, pela relação do conjunto, o resultado da política pública.

2. Conceito que fosse o mais concreto possível e pudesse ser vinculado à realidade brasileira

Os esforços de Gomide e Pires (2014) no sentido de analisar arranjos institucionais de políticas públicas brasileiras permitiu valiosos *insights* a respeito da importância e especificidades de regras, mecanismos e processos de coordenação atores e interesses na implementação de políticas no Brasil. Dessa forma, o conceito de capacidade estatal dos autores, o qual foi subdividido em dois grupos: capacidades técnico-administrativas e capacidades políticas, foi importante já que considera especificamente a realidade brasileira, fornecendo instrumentos que puderam ser totalmente aproveitados na análise do caso durante a pesquisa.

3. Conceito que fornecesse categorias de análise para a pesquisa de campo

A pesquisa demandava por um conceito que fosse amplo e pudesse ser categorizado de acordo com variáveis comuns encontradas no campo. Para tanto, utilizou-se parte da definição de Grindle (1996; 2006), em especial as categorias de análise utilizadas pela autora, que pareceram abranger suficientemente as evidências encontradas no campo no que se refere aos tipos de capacidades que poderiam estar relacionadas ao uso de TICs em processos participativos. São elas:

- Capacidades institucionais;
- Capacidades políticas;
- Capacidades técnicas; e
- Capacidades administrativas.

3.2. DIMENSÃO METODOLÓGICA

A pesquisa qualitativa possui desafios inerentes a si, e, por conta deles, muitas vezes, pode ser questionada em relação à sua validade e aceitação. Ainda que a pesquisa qualitativa esteja sujeita a críticas no que concerne ao grau de subjetividade das interpretações da pesquisadora ou mesmo à dificuldade de generalizações válidas cientificamente, para a presente pesquisa, ela se mostrou como a metodologia mais adequada aos objetivos pretendidos.

A pesquisa qualitativa fornece ferramentas ricas para a interpretação e a construção de sentido do objeto estudado. A escolha metodológica pela análise qualitativa deu-se justamente dada a necessidade de análise de forma aprofundada de um caso específico que pôde fornecer subsídios particulares importantes para a análise das capacidades de governo relacionadas ao uso de TICs em processos de participação social.

Ademais, como apresentado durante a revisão bibliográfica, a dimensão teórica da presente pesquisa também justifica a escolha qualitativa da análise do objeto em questão, uma vez que a mesma se apresenta como original dada a proposta de relacionar um fenômeno cada vez mais comum, que é a participação social mediada por ferramentas digitais, ao campo da administração pública, em especial, à noção de capacidade de governo.

Essa pesquisa trata-se, portanto, de um estudo assumidamente interpretativo acerca da utilização de TICs para participação social sob a ótica da capacidade de governo,

cujos materiais foram devidamente colhidos segundo técnicas de pesquisa que favorecessem e privilegiassem a coleta, o tratamento e a interpretação dos dados.

Conforme Patton (2002), talvez um dos maiores diferenciais entre as pesquisas qualitativas e quantitativas esteja na escolha das amostras a serem analisadas, uma vez que enquanto o método quantitativo, comumente, busca grande abrangência numérica e seleção de amostras representativas e com validade estatística; a escolha qualitativa visa amostragem menor, normalmente “escolhida a dedo” (*purposeful sampling* ou na tradução ao português: amostragem intencional) com o objetivo de descobrir questões centrais daquele(s) caso(s) que são fundamentais para o objetivo da pesquisa proposta.

What would be ‘bias’ in statistical sampling, and therefore a weakness, becomes intended focus in qualitative sampling, and therefore a strength. The logic and power of purposeful sampling lie in selecting *information-rich cases* for study in depth. Information-rich cases are those from which one can learn a great deal about issues of central importance to the purpose of the inquiry (...). Studying information-rich cases yields insights and in-depth understanding rather than empirical generalizations. (PATTON, 2002; p. 230)

Como explica Patton (2002), há diferentes estratégias cientificamente válidas a serem utilizadas na seleção de amostragem intencional, no caso da presente pesquisa escolheu-se a *critical case sampling* (amostragem de caso crucial). Trata-se da escolha de um caso que seja capaz de, por si só, oferecer informações e elementos tão relevantes e centrais ao objetivo da pesquisa que a partir principalmente de sua análise seja possível generalizações lógicas, haja vista que o fenômeno estudado é tão nevrálgico que se algo ocorreu naquele contexto, há grandes chances de ocorrer em todos os outros.

Critical cases are those that can make a point quite dramatically or are, for some reason, particularly important in the scheme of things. A clue to the existence of a critical case is a statement to the effect that ‘if it happens there, it will happen anywhere’. (...) Looking for critical case is particularly important where resources may limit the evaluation to the study of only a single site. Under such conditions, it makes strategic sense to pick the site that would yield the most information and have the greatest impact on the development of knowledge. While studying one or a few critical cases does not technically permit broad generalizations to all possible cases, logical generalizations can often be made from the weight of evidence produced in studying a single, critical case. (PATTON, 2002; p. 236-237)

A escolha do Marco Civil da Internet para a pesquisa de campo (dimensão empírica) deu-se justamente por esse ser considerado um dos principais exemplos de utilização por parte do Governo das TICs para construção de matéria pública

colaborativamente. A iniciativa consolida-se, portanto, como um caso altamente rico em informações (*information-rich case*) e, ao mesmo tempo, demonstra-se como um caso crítico da utilização de TICs para participação social, haja vista que se tornou referência nacional, como justificado a seguir no Capítulo 4.

Uma vez que a metodologia deve sempre servir para auxiliar os objetivos da pesquisa proposta, a escolha da análise de uma experiência significativa, como foi o caso do Marco Civil da Internet, buscou, a partir dos caminhos apontados pela revisão teórica, encontrar evidências práticas de capacidades de governo relacionadas ao uso de tecnologia para processos de participação social.

Ainda que não tenha sido a estratégia de pesquisa principalmente utilizada, o presente trabalho também se inspirou nos preceitos da *GroundedTheory*. Surgida na década de 1960, a *GroundedTheory* é uma estratégia metodológica proposta inicialmente por Glasser e Strauss (1967) na obra “*The Discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*”. Tal obra, apesar de apresentar inovações metodológicas ainda estava muito centrada na epistemologia positivista, sendo que as obras posteriores dos autores apresentam uma postura mais próxima ao construtivismo. Portanto, as referências para a utilização de elementos da *GroundedTheory* na presente pesquisa concentraram-se nas obras mais recentes de Strauss e Corbin (1990; 1998).

Tal metodologia propõe uma ligação mais estreita entre a teoria e a realidade estudada e apresenta normalmente como materiais de análise e coleta de dados: entrevistas, observações de campo e análise de documentos. O pesquisador nessa linha de metodologia assume a responsabilidade do seu papel interpretativo enquanto pesquisador e inclui as perspectivas das vozes que são estudadas também em sua pesquisa.

Nesse sentido, o presente trabalho, ao entrevistar atores que participaram do processo da construção *online* do Marco Civil da Internet, buscou incorporar o olhar e a perspectiva da experiência desses atores na análise da iniciativa e também da base teórica aqui utilizada, buscando um diálogo entre aquilo que foi concretamente realizado, com o que se planejava e também com o que a teoria apresenta para esse campo.

Para tanto, antes de iniciar as entrevistas a respeito da Construção do Marco Civil da Internet, a criação de um referencial teórico que fosse capaz de fornecer a base para as questões tratadas foi fundamental. A escolha de um conceito-chave de capacidade de governo

proporcionou que os entrevistados pudessem, a partir da realidade empírica, apontar, direta ou indiretamente, características, habilidades e que puderam ser significadas como as principais capacidades de governo relacionadas ao uso das TICs em processos participativos.

Ainda que haja condições particulares do fenômeno analisado, as descobertas encontradas têm potencial de se tornarem preditivas no sentido em que caso ocorram condições similares, poderão também ocorrer consequências semelhantes. (STRAUSS; CORBIN, 1990). Ou seja, o estudo aqui realizado pode auxiliar seja na análise de outras iniciativas de utilização de TICs para participação social, como também no planejamento e execução de novas experiências que possam vir a ser desenvolvidas pelo governo. Vale ressaltar que a utilização de metodologia inspirada na *Grounded Theory* não se deu de forma rígida, mas serviu como auxílio à pesquisa realizada.

3.3. DIMENSÃO EMPÍRICA

Como anteriormente afirmado, esse é um trabalho de pesquisa qualitativa, exploratória, cujos meios de investigação são estudos bibliográficos e estudo de um caso crítico de iniciativa governamental de utilização de TICs para participação social. O estudo de caso da construção colaborativa do Marco Civil da Internet demandou pesquisa de campo, análise documental e entrevistas com informantes-chave que participaram do processo da consulta pública.

Ao estudar um caso, temos uma experiência de aprofundamento em questões relevantes sobre o fenômeno ou sobre o comportamento das variáveis que se mostraram relevantes na formulação da questão de pesquisa e na revisão bibliográfica para composição do quadro teórico.

A partir da delimitação do conceito de capacidade de governo utilizado na pesquisa, buscou-se na dimensão empírica, por meio das entrevistas e análise documental do caso escolhido, traduzir os apontamentos e descobertas em relação às dificuldades e desafios, bem como às soluções e potencialidades vivenciadas durante o processo de construção do Marco Civil da Internet para a ótica de capacidades de governo. Isso significou interpretar o discurso dos atores envolvidos, bem como o conteúdo dos documentos analisados, decodificando-os de acordo com a proposta desse trabalho.

A seleção do caso estudado nesta dissertação deu-se por dois motivos principais. Primeiramente, havia a necessidade de que a iniciativa escolhida já estivesse concluída e pudesse oferecer o maior número de evidências documentais possíveis. Ademais, era importante que a iniciativa se configurasse como uma referência e fosse considerada bem-sucedida.

A construção colaborativa do Marco Civil da Internet, que se iniciou em 29 de outubro de 2009 com o lançamento da 1ª fase e terminou em 30 de maio de 2010 com o encerramento da 2ª fase de contribuições, contemplou ambos os requisitos. Dadas as suas características, a construção do Marco Civil da Internet tornou-se um exemplo e referência. Podendo, portanto, afirmar que se consolidou, no Brasil, como um *critical case* de iniciativa governamental de participação social utilizando as TICs.

Após a escolha do caso, iniciou-se o mapeamento dos atores relevantes para o propósito da pesquisa, que estiveram envolvidos no processo para a realização de entrevistas. Uma vez que o objetivo principal era analisar a referida experiência sob a ótica de capacidade de governo, os critérios para a definição dos entrevistados foram:

1. Profissional da gestão pública de órgão diretamente envolvido no processo da construção colaborativa do Marco Civil da Internet
2. Representante da sociedade civil participante do processo da construção colaborativa do Marco Civil da Internet, preferencialmente com conhecimento de gestão pública

Vale apontar que como o objetivo da presente pesquisa não foi analisar o conteúdo em si do resultado da ferramenta de consulta *online*, ou seja, o próprio Marco Civil da Internet, optou-se por não entrevistar prioritariamente atores da sociedade civil, militantes e ativistas que atuaram na defesa e na confecção do Marco Civil da Internet, mas sim agentes participantes da concepção, organização e viabilização do processo da consulta pública *online*.

As entrevistas ocorreram entre novembro de 2014 e março de 2015. Os entrevistados escolhidos encontram-se no Quadro 8, os quais foram abordados por meio de solicitação formal de entrevista por e-mail (Apêndice A).

QUADRO 8 – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

Nome do Entrevistado (em ordem alfabética)	Cargo	Critério utilizado	Data da entrevista	Meio utilizado
Carlos Affonso	Ex-Diretor do Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas (CTS-FGV)	1	03/03/2015	Telefone
Daniel do Amaral Arbix	Ex-assessor da SAL e atualmente advogado na Google	1	09/01/2015	Presencial
Felipe de Paula	Especialista em gestão governamental do governo federal e ex-chefe de gabinete da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL-MJ)	1	29/01/2015	Telefone
Guilherme Alberto Almeida de Almeida	Especialista em gestão governamental do governo federal e ex-Diretor da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL-MJ)	1	26/11/2014	Telefone
José Murilo Costa Carvalho Júnior	Coordenador de Cultura Digital do Ministério da Cultura (MinC)	1	20/11/2014	Presencial
Marcos Alves de Souza	Diretor de Direitos Intelectuais do Ministério da Cultura (MinC)	1	20/11/2014	Presencial
Paulo Rená da Silva Santarém	Ex-Gestor do projeto de elaboração do Marco Civil da Internet no Ministério da Justiça (MJ)	1	22/11/2014	Presencial
Pedro Vieira Abramovay	Ex-Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL-MJ)	1	03/02/2015	Telefone
Ricardo Augusto Poppi Martins	Coordenador-Geral de Novas Mídias da Secretaria Geral da Presidência (SG-PR)	2	20/11/2014	Presencial
Sergio Amadeu da Silveira	Professor Doutor da Universidade Federal do ABC (UFABC)	2	15/12/2014	Presencial

Fonte: Elaboração própria (2015)

Conforme as entrevistas foram sendo realizadas e analisadas, atingiu-se em um determinado momento a saturação empírica, ou seja, as categorias encontradas começaram a se estabilizar e novos relatos não trouxeram informações diferentes e novas à pesquisadora. Entre novembro de 2014 e janeiro de 2015, foram realizadas, ao total, 10 (dez) entrevistas semi-estruturadas com informantes-chave participantes do processo de construção colaborativa *online* do Marco Civil da Internet. O roteiro padrão verifica-se no Apêndice B.

Todas as entrevistas foram gravadas, com a anuênciaprévia dos entrevistados, e transcritas parcialmente. Ao realizar as entrevistas, foi apresentada a proposta da pesquisa, a saber, relacionar a utilização de TICs em processos participativos às noções de administração pública, em especial ao conceito de capacidade de governo. Para tanto, foi apresentado o tripé teórico para a composição do conceito-chave de capacidade de governo escolhido para nortear

a pesquisa, o qual contou com os subsídios dos constructos de Grindle (1996, 2006), Matus (1993) e Gomide e Pires (2014), conforme detalhado no Capítulo 2.

As entrevistas focaram na percepção dos atores sobre o processo, a plataforma utilizada, as principais dificuldades e limites enfrentados à época, bem como as soluções e lições aprendidas. A partir dessas indagações e do diálogo com a noção de capacidade de governo foi possível identificar as principais linhas e categorias de capacidades apontadas.

Ademais, ao final das entrevistas buscou-se, para além das informações específicas referentes ao processo do Marco Civil da Internet, conhecer a opinião dos entrevistados em relação à, de maneira mais ampla, utilização de TICs pelo Governo para participação e diálogo social.

As entrevistas semiestruturadas ofereceram maior liberdade aos entrevistados e permitiram que eles pudessem explicar sobre a experiência, inclusive informando problemas, adversidades ou pontos positivos que não necessariamente constavam nos documentos analisados, enriquecendo a pesquisa realizada.

Ademais, entre os meses de julho de 2014 e julho de 2015, foram realizadas pesquisas e análises documentais de relatórios de atividades e estudos sobre o uso e o funcionamento da ferramenta de construção *online* do Marco Civil da Internet, a saber, a plataforma Cultura Digital BR. Todos os documentos analisados constam nas referências bibliográficas do presente trabalho.

As informações coletadas durante todos os momentos e fontes da pesquisa serviram para formar um conhecimento particular sobre o fenômeno estudado e proporcionaram atingir os resultados esperados. Segue abaixo ilustrado o esquema da pesquisa realizada na Figura 4.

FIGURA 4 – DESENHO DA PESQUISA

Fonte: Elaboração própria (2015)

3.4. ANÁLISE DOS DADOS

Os dados mais significativos e originais descobertos na presente pesquisa advieram das entrevistas realizadas com os informantes-chave. As entrevistas proporcionaram uma riqueza de informações e detalhes a respeito do caso analisado que certamente não teriam sido descobertos sem essa ferramenta de pesquisa tão importante. Primeiramente, porque os entrevistados foram muito abertos à proposta da pesquisa e, por entenderem sua validade, responderam os questionamentos com honestidade e, muitas vezes, até autocrítica, em relação ao processo de consulta pública do MCI e em relação ao seu próprio papel no fenômeno, compartilhando elementos que mesmo uma densa análise documental por si só não abarcaria.

Nesse sentido, a análise de 15 horas de entrevistas transcritas foi uma árdua tarefa. Primeiramente, pela própria quantidade de informações que as mesmas forneceram, mas também, pelo desafio de analisá-las a partir de uma ótica desenvolvida especificamente para

esse trabalho: a de capacidade de governo relacionada ao uso de TICs para participação social.

Para tanto, era necessária uma metodologia que favorecesse a categorização das informações levantadas, ao mesmo tempo em que facilitasse o manuseio de grande volume de dados qualitativos. A análise de tais dados foi realizada a partir da metodologia proposta por Flores (1994).

Para Flores, os dados gerados a partir de uma pesquisa qualitativa, por não serem números, mas sim textos, imagens, sons e sentidos, são, muitas vezes, mais difíceis de serem manipulados. Para tanto, o autor propõe alguns procedimentos analíticos de dados qualitativos textuais, bem como diferentes formas de tratamento desses dados. Vale ressaltar que, para o autor, os dados na pesquisa qualitativa devem ser construídos e por isso o processo pelo qual eles são elaborados é parte integrante da pesquisa e inseparável do processo analítico. (FLORES, p.15)

A partir do momento que o processo envolve necessariamente seleção, abstração e simplificação, a pesquisadora possui papel ativo na elaboração dos dados. E como os dados em si possuem importância relativa, somente a partir da análise dos dados que a pesquisadora conseguirá extrair significado das informações obtidas de forma a tornar úteis à pesquisa os dados iniciais. Para que essa análise seja efetiva deve constituir-se em um exame sistemático, claro e objetivo, cujo objetivo final é apresentar uma compreensão melhor sobre a realidade estudada e, eventualmente, propor um modelo conceitual explicativo. (FLORES, p.32)

De forma resumida, Flores define a análise de dados como: “o conjunto de manipulações, transformações, operações, reflexões e comprovações realizadas a partir dos dados com o fim de extrair significado relevante em relação a um problema de pesquisa.” (1994, p. 33). Em geral, o processo de análise de dados envolve alguns princípios e tarefas básicas como: redução de dados (separação de elementos, identificação e classificação desses elementos e agrupamento); disposição de dados; e obtenção e verificação de conclusões.

O objetivo principal das entrevistas realizadas era descobrir, na visão dos informantes-chave participantes, quais as principais capacidades de governo percebidas, seja pela ausência ou pela presença, durante o processo de consulta do Marco Civil da Internet. A análise desenvolvida foi do tipo interpretativo e diretamente aplicada aos dados textuais obtidos decorrentes da transcrição das entrevistas realizadas. A interpretação da pesquisadora

foi um elemento determinante, pois, muitas vezes, características importantes que influenciaram positivamente ou negativamente o processo do fenômeno analisado não são necessariamente consideradas pelos entrevistados como “capacidades de governo”, mas ao cruzarmos tais informações com a literatura pertinente e outras descobertas empíricas, percebe-se que mesmo características simples, que podem ser avaliadas como alheias ao processo político, nada mais são que capacidades ausentes ou presentes.

A partir das entrevistas transcritas foi possível identificar e separar fragmentos textuais em unidades de análise. Metodologicamente, era importante que cada unidade de análise abarcasse apenas uma ideia principal. As unidades de análise foram nomeadas no formato (letra, número), sendo que a letra indicava à qual entrevista o fragmento pertence e o número correspondia à ordem de aparecimento do fragmento (unidade de análise) no texto, sendo que o primeiro a aparecer recebeu número “1”, o segundo número “2”, e assim por diante. Os entrevistados foram elencados de “A” a “J” de acordo com a ordem cronológica da realização das entrevistas. Conforme o Quadro 9 abaixo:

QUADRO 9 – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS E UNIDADES DE ANÁLISE

Código Unidade de Análise	Nome do Entrevistado	Data da entrevista (em ordem cronológica)	Unidades de Análise
A	José Murilo Costa Carvalho Júnior	20/11/2014	10
B	Marcos Alves de Souza	20/11/2014	6
C	Ricardo Augusto Poppi Martins	20/11/2014	9
D	Paulo Rená da Silva Santarém	22/11/2014	7
E	Guilherme Alberto Almeida de Almeida	26/11/2014	11
F	Sergio Amadeu da Silveira	15/12/2014	6
G	Daniel do Amaral Arbix	09/01/2015	5
H	Felipe de Paula	29/01/2015	8
I	Pedro Vieira Abramovay	03/02/2015	6
J	Carlos Affonso	03/03/2015	5

Fonte: Elaboração própria (2015)

Tais unidades foram, então, agrupadas de acordo com a capacidade de governo correspondente, de acordo com a interpretação da pesquisadora e do referencial teórico-conceitual que forneceu a base para a análise dos dados. Dessa forma, cada um dos quatro tipos de capacidades de governo possíveis era composto por várias unidades de análise que representaram subcategorias de capacidades.

Dentre as 4 (quatro) categorias propostas para o objetivo da pesquisa, foram identificadas 11 (onze) subcategorias decorrentes da análise de 74 (setenta e quatro) unidades de análise. O Quadro 10 abaixo apresenta o resultado deste processo de categorização.

QUADRO 10 – CATEGORIZAÇÃO DE CAPACIDADES DE GOVERNO

Categoria	Subcategorias
Capacidade Institucional - CGITPS	Institucionalidade do Processo
	Pluralidade Institucional do Governo
Capacidade Técnica - CGTTPS	Recursos Humanos
	Recursos Financeiros e Físicos
	Tecnologia
	Gestão do Processo Participativo
Capacidade Administrativa - CGATPS	TI na Administração Pública
	Lócus do Tema no Governo
Capacidade Política - CGPTPS	Participação como Método de Governo
	Liderança e Condução Política
	Comunicação

Fonte: Elaboração própria (2015)

Inicialmente, uma dificuldade importante encontrada nesse processo de categorização e análise dos fragmentos textuais foi a recorrente interpretação de que um mesmo fragmento poderia ser abarcado em dois ou mais tipos de capacidade de governo (categorias), dada a interdisciplinaridade e transversalidade de alguns dos temas. Essa questão foi resolvida a partir da escolha do aspecto fundamental predominante de cada subcategoria. Cada uma das categorias e subcategorias foi discutida, analisada e confrontada com a literatura, onde coube, no Capítulo 5.

4. ESTUDO DE CASO: A CONSULTA PÚBLICA *ONLINE* DO MARCO CIVIL DA INTERNET

Esse Capítulo visa apresentar o caso escolhido para a análise empírica desta pesquisa. Ainda que o foco do trabalho seja especificamente uma das várias fases do processo como um todo do Marco Civil da Internet no Brasil, a saber, a consulta pública *online* realizada para a confecção da minuta do Projeto de Lei enviado ao Congresso, faz-se fundamental que se apresente o contexto e os principais pontos da história do Marco Civil da Internet.

Para tanto, serão descritos os antecedentes do Marco Civil, enfocando as circunstâncias pelas quais o tema ganhou visibilidade, a reação negativa de parte da sociedade civil perante as propostas legislativas que foram apresentadas pelo Congresso Nacional e a entrada definitiva desse tema na agenda do executivo federal. Essa retrospectiva, ainda que não seja o foco da pesquisa, evidencia algumas raízes das escolhas que foram feitas e que ajudam a entender melhor os rumos tomados ao decorrer do processo.

Em seguida, será apresentado o processo de construção do então já denominado, Marco Civil da Internet, como uma iniciativa do Governo Federal em resposta e em conjunto à sociedade civil. Desde os primeiros passos após a decisão do executivo federal de se apropriar e se aproximar mais do tema, quando do discurso de abertura do presidente Lula no FISL (Fórum Internacional de Software Livre) em 2009, até o momento do envio pela Presidência da República da proposta do Marco Civil da Internet, por meio do Projeto de Lei 2.126/2011³⁴.

Cabe ressaltar que, nesse momento, será tratada com especial afinco uma fase específica desse processo, a qual é o foco dessa pesquisa: a consulta pública *online*. Realizada pelo Ministério da Justiça para a construção da minuta do Projeto de Lei, ocorreu entre outubro de 2009 e maio de 2010, e dela resultou o Projeto de Lei nº 2.126/2011 enviado pela Presidência da República ao Congresso Nacional, em 24 de agosto de 2011.

Para a consulta pública, adotou-se como meta utilizar a própria Internet para a expressão pública de diversos grupos sociais interessados na temática, em duas fases: a

³⁴ Texto disponível na íntegra em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=912989&filename=PL+2126/2011. Acesso em: 03.JAN.2015.

primeira visando um diálogo mais amplo acerca de princípios que deveriam nortear o texto regulatório e a segunda, o debate a partir de uma minuta de Projeto de Lei. Ambos os momentos foram analisados nesta pesquisa.

Por fim, será também apresentado o trâmite no legislativo e as disputas finais em torno do Marco Civil da Internet, que viria a ser aprovado pelo Congresso Nacional, três anos após seu envio, como a Lei nº 12.965/2014³⁵ de autoria do executivo, em 23 de abril de 2014.

Ainda que atualmente a Lei esteja em fase de regulamentação de alguns de seus pontos, consideramos para fins desse trabalho a aprovação do Marco Civil da Internet em abril de 2014 como o fim do ciclo a ser aqui descrito e apresentado.

Ao fim do Capítulo, portanto, terá sido feita a descrição dos antecedentes e do processo do Marco Civil da Internet, proporcionando, dessa forma, os subsídios necessários para a análise da consulta pública *online* sob a ótica de capacidade de governo, com os instrumentos apresentados no Capítulo 4 dessa dissertação, cujos resultados estão dispostos no Capítulo 6.

4.1. ANTECEDENTES

Em 31 de maio de 1995, foi criado, por meio da Portaria Interministerial nº 147, o Comitê Gestor da Internet (CGI.br) responsável por coordenar as diversas iniciativas relacionadas ao desenvolvimento da Internet no Brasil e formular princípios, diretrizes e recomendações para o seu uso. Em 2003, o Decreto Presidencial nº 4.829, regulamenta e especifica o funcionamento do CGI.br³⁶.

³⁵ Texto disponível na íntegra em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Lei/12965.htm. Acesso em: 08.JAN.2015.

³⁶ O CGI.br é composto por 21 membros de diversos segmentos: nove representantes do governo (Ministério da Ciência e Tecnologia - MCTI; Ministério das Comunicações - Minicom; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Defesa - MD; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG; Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPQ; e Conselho Nacional dos Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Informação - CONSECTI.), quatro representantes do setor empresarial (provedores de acesso e conteúdo; provedores de infra-estrutura de telecomunicações; indústria de bens de informática, telecomunicações e software; e segmento das empresas usuárias da Internet), quatro representantes do terceiro setor, três representantes da comunidade científica e tecnológica e um representante de notório saber em assuntos de Internet. Desde julho de 2004, o CGI.br passa a eleger democraticamente seus representantes da sociedade civil para participar das deliberações e debater

Desde 1997, com a Lei Geral de Telecomunicações³⁷, o acesso à Internet no Brasil passou a ser considerado como um serviço de valor agregado, diferente, portanto, de um serviço de telecomunicações *stricto sensu*, como o caso da telefonia, por exemplo, e por isso não estava sujeito às regras e regulações determinadas pela ANATEL e carecia de um ambiente legal próprio.

Àquela época, a Internet no Brasil possuía ainda pouca penetração territorial e a ausência de leis e regras próprias não parecia ser algo ruim, pelo contrário, havia inclusive um discurso dominante de que a Internet deveria ser um campo livre e sem regras de forma a garantir que seu potencial de criação e inovação não fosse limitado ou cerceado. (PAPP, 2014, p. 22)

Entretanto, essa realidade rapidamente se alterou a partir da expansão do uso da Internet no país e também do aparecimento de controvérsias e conflitos que, na ausência de regulação, não conseguiam ser resolvidos e acarretavam em novos problemas e dilemas.

Inicialmente, a preocupação legal, a partir dos projetos de Lei que foram sendo apresentados no Congresso Nacional, em especial a partir de 1996, era acerca de questões como comércio eletrônico e, principalmente, “crimes digitais”, como fraudes e divulgação de pornografia. Sendo que desses, o de maior destaque foi o PL 84/1999³⁸ proposto pelo Deputado Luiz Piauhyllino(PSDB/PE) que versava sobre “os crimes cometidos na área da informática, suas penalidades”.

Mas foi apenas em 2006 que o então senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG) apresentou um substitutivo³⁹ aglutinando três projetos de Lei que já tramitavam na Câmara e no Senado⁴⁰, para tipificar “condutas realizadas mediante uso de sistema eletrônico, digital ou

prioridades para a Internet, junto com o governo. Informação disponível em: <http://www.cgi.br/membros/>. Acesso em 15.FEV.2015.

³⁷ Texto disponível na íntegra em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm. Acesso em: 08.JAN.2015.

³⁸ Texto disponível na íntegra em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0019990511000820000.PDF#page=59> (pp. 19975-19976). Acesso em 15.JAN.2015.

³⁹ Texto disponível na íntegra em: https://www.safernet.org.br/site/sites/default/files/PLS_Azeredo-CCJ-versao-protocada-em-20-06-2006.pdf (pp. 16-26). Acesso em 12.JAN.2015.

⁴⁰ A saber: PLC-89/2003 (PL nº 84, de 1999, na Casa de origem), PLS-137/2000 e PLS-76/2000.

similares, de rede de computadores, ou que sejam praticadas contra rede de computadores, dispositivos de comunicação ou sistemas informatizados e similares, e dá outras providências”. (texto do Projeto de Lei Substitutivo ao PL da Câmara nº 89, de 2003, e Projetos de Lei do Senado nº 137, de 2000, e nº 76, de 2000, todos referentes a crimes na área de informática).

Segundo Papp (2014), o substitutivo que apresentava mudanças significativas e polêmicas do texto original, em nome da prevenção e punição de crimes, criminalizava condutas e ações cotidianas na rede de milhares de pessoas e colocava em risco a privacidade dos usuários:

Considerava ilegais, por exemplo, atividades como transferir músicas de um *iPod* de volta para o computador ou desbloquear um celular. Com a imposição da guarda de *logs* pelos provedores, gerava preocupações acerca da privacidade, já que não deixava claro como, por quem e em quais situações esses dados poderiam ser solicitados e usados. (PAPP, 2014, p. 21)

Em abril de 2007, o mesmo senador, agora como relator do projeto, apresentou um novo texto substitutivo que, além dos polêmicos pontos anteriores, adicionara a “obrigação de provedores da Internet de denunciar às autoridades possíveis condutas ilegais de seus usuários” (PAPP, 2014, p. 22). Em outras palavras, dava autorização, ou melhor, chegava a exigir, que houvesse censura e invasão de privacidade por parte dos provedores da Internet quando da *suspeita* de qualquer atividade ilegal dos usuários.

Nesse momento, meados de 2007, a reação da sociedade civil contrária ao PL já começava a ganhar força e cada vez mais adeptos, entre juristas, acadêmicos e ativistas. Um dos primeiros manifestos de peso a favor de uma legislação civil e não criminal para a Internet veio de Ronaldo Lemos, fundador do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV-Rio, em um artigo⁴¹ no jornal *Folha de São Paulo*, no dia 22 de maio de 2007, intitulado: “Internet brasileira precisa de marco regulatório civil”. Dentre os principais pontos destacados, Lemos afirma:

(...) todo o esforço de debate público em torno de um tal Projeto de Lei, que tem por objetivo regulamentar a Internet do ponto de vista criminal, deveria se voltar à regulamentação civil da rede, definindo claramente o seu marco regulatório e privilegiando a inovação, tal qual foi nos países desenvolvidos. Privilegiar a regulamentação criminal da Internet antes de sua regulamentação civil tem como consequência o aumento de custos públicos e privados, o desincentivo à inovação e sobretudo, a ineficácia. Nesse sentido, é preciso primeiro que se aprenda com a

⁴¹ Texto disponível na íntegra em: <http://tecnologia.uol.com.br/ultnot/2007/05/22/ult4213u98.jhtm>. Acesso em 07.FEV.2015.

regulamentação civil, para a partir de então propor medidas criminais que possam alcançar sua efetividade, sem onerar a sociedade como um todo, como faz o atual Projeto de Lei do senador Eduardo Azeredo. (LEMOS, 2007)

Mas foi em 2008, quando a versão final⁴² desse polêmico PL foi aprovado no Senado, e enviado para aprovação na Câmara⁴³, que realmente se iniciou uma batalha ideológica acerca de duas concepções opostas sobre como deveria ser a primeira Lei que regulasse o uso da Internet no Brasil.

È nesse sentido que se pode considerar como embrião do Marco Civil da Internet justamente essa proposta de Lei antagônica a ele, que ficou conhecida como a Lei Azeredo e apelidada por setores da sociedade civil ligados ao software livre e à universidade como o “AI-5 Digital” (em referência ao Ato Inconstitucional nº 5, um dos mais severos da ditadura civil-militar no Brasil). Em um momento no qual se proliferavam exemplos do uso ilegal da Internet, tratava-se da proposição de uma Lei criminal que colocava em risco a liberdade e a privacidade dos usuários em nome da segurança e contra crimes cometidos pela Internet. E foi justamente pelo embate contra o “AI-5 Digital” que se fortaleceu a concepção de um Marco Civil da Internet.

Dentre as diversas manifestações da sociedade civil, pode-se destacar a petição *onlinedifundida* por André Lemos, professor da Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Sergio Amadeu, professor da Universidade Federal do ABC (UFABC) e João Caribé, publicitário e ativista digital, intitulada “Pelo veto ao projeto de cibercrimes – em defesa da liberdade e do progresso do conhecimento da Internet brasileira”. Essa petição destacava os pontos problemáticos do PL proposto pelo Senador Eduardo Azeredo e contou com mais de um milhão de assinaturas à época.

Além disso, em agosto de 2008, diversas entidades representativas e especializadas no tema, como o Comitê Gestor da Internet, o Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV, membros da Comunidade de Software Livre do Brasil e o Coletivo Intervozes, entre outros, encaminharam à Câmara dos Deputados uma “petição de iniciativa popular e cidadã requerendo a realização de audiência pública para discutir os impactos

⁴² Texto disponível na íntegra em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/13674.pdf>. Acesso em 01.FEV.2015.

⁴³ O projeto de Lei havia sido elaborado e aprovado pela Câmara e depois seguiu para o Senado, como ocorreram alterações em sua tramitação no Senado, o substitutivo ao PL aprovado no Senado foi novamente submetido à Câmara, para que esta pudesse se manifestar sobre as alterações propostas.

sociais, econômicos, políticos, jurídicos, tecnológicos e científicos do Projeto de Lei da Câmara nº 89/2003, referente a crimes na área de informática e Internet”. (NOLASCO, 2014, p.58)

Segundo Nolasco (2014), somente em 2009 “o governo federal passa a também participar das discussões sobre a regulação da Internet, de forma a construir uma alternativa para o Projeto de Lei já debatido no Congresso, em resposta a uma demanda da sociedade, vocalizada nas manifestações intensificadas em 2008”. (NOLASCO, 2014, p. 61)

Em abril de 2009, parte da sociedade civil organizada do Rio Grande do Sul enviou carta⁴⁴ ao ministro da Justiça, Tarso Genro, solicitando o arquivamento do substitutivo desenvolvido naquele ministério, bem como o arquivamento do Projeto de Lei de Azeredo, a constituição de uma comissão de membros da sociedade civil organizada para redação de uma proposta de marco regulatório civil da Internet brasileira. Essa carta teria sido motivada por notícias que circularam na rede à época que diziam que “o Ministério da Justiça estava em contato com alguns parlamentares para elaborar uma nova redação para o PL 84/1999, e demandas da Polícia Federal e da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) seriam consideradas, a fim de facilitar investigações de crimes na Internet” (PAPP, 2014, p. 30). Ao formalmente solicitar que se constituísse uma comissão com membros da sociedade civil, esta deixava claro que não estava disposta a ser alijada do processo novamente.

Com a atenção que esse debate alcançou e a sensação de eminente polêmica jurídica e política, o Ministério da Justiça, em especial sua Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL), passou a se reunir com alguns dos movimentos ligados à pauta para entender as principais demandas e a trabalhar, em conjunto, em uma proposta que pudesse substituir o PL proposto pelo Senado. Segundo o Ministro Tarso Genro, em carta-resposta⁴⁵ ao movimento rio-grandense:

A aprovação, no Senado Federal, do substitutivo apresentado pelo senador Eduardo Azeredo ao Projeto de Lei nº 84, de 1999, que dispõe sobre os crimes cometidos na área de informática, intensificou o debate público sobre o tema. Felizmente, vieram em tempo as críticas da sociedade civil à regulamentação penal da Internet e aos problemas trazidos pelos tipos penais e pelos mecanismos de controle do Projeto de Lei. (...)

⁴⁴ A carta foi assinada por: José Tavares (Setorial de TI do PT-RS), Marcelo Branco (Associação do Software Livre - ASL.Org), Sady Jacques (APTIC-RS), Juberlei Bacelo (SindBancários POA), Celso Woyciechowski (CUT-RS). Texto disponível na íntegra em: <http://www.trezentos.blog.br/?p=1210>. Acesso em: 07.JAN.2015.

⁴⁵ Texto disponível na íntegra também em: <http://www.trezentos.blog.br/?p=1210>. Acesso em 07.JAN.2015.

Na última reunião de que participamos, representantes da sociedade civil se prontificaram a apresentar uma nova redação para o substitutivo, inclusive com o aporte de conhecimentos técnicos de que não dispomos. Recebemos com entusiasmo a ideia de uma regulamentação civil da Internet e a oposição pública aos equívocos do Projeto de Lei, que tem impedido a aprovação impulsiva do projeto hoje na Câmara dos Deputados.

Acreditamos ser possível chegar a um projeto adequado à realidade brasileira, que contenha garantias para que a população não tenha seus hábitos na Internet analisados sem autorização judicial, e que os esforços para disseminar a Internet sejam encorajados cada vez mais. No entanto, é imprescindível que recebamos contribuições dos representantes da sociedade civil, pois só assim poderemos construir uma regulamentação que não reproduza os problemas do Projeto de Lei aprovado no Senado. (ALVAREZ, 2009)

No entanto, ainda que diversos setores da sociedade civil interessados na temática estivessem participando ativamente das discussões e pressionando para que o Governo Federal patrocinasse um Projeto de Lei diferente do que aquele proposto pelo Senado, faltava ainda uma sinalização política clara de que uma regulação civil que explicitasse direitos e deveres na Internet era o caminho que o Governo Federal de fato apoiava e desejava que fosse perseguido. Nas palavras de Papp,

A sociedade civil estava sendo ouvida, isso era fato. Mas estava tudo estacionado – nem a Lei Azeredo ia para frente e nem se dava continuidade à idéia ainda abstrata do marco civil regulatório solicitado na carta a Tarso Genro. Faltava algo que provocasse uma reação em cadeia e desse o pontapé na reversão lógica do processo legislativo brasileiro quanto à Internet – civil antes de criminal; direitos antes de punições. Mas, em junho, um discurso mudou tudo. (2014, p. 31)

O “discurso que mudou tudo” foi o do Presidente Lula na abertura do Fisl (Fórum Internacional de Software Livre) em Porto Alegre, em junho de 2009⁴⁶. Esse discurso do Presidente Lula é citado em todas as entrevistas e relatos acerca do Marco Civil da Internet porque realmente foi o momento que se consolidou e se publicizou a posição política oficial⁴⁷ do Governo Federal sobre o tema e, em consequência, guiou os demais passos para o desenvolvimento do processo que viria a gerar o Marco Civil.

O discurso foi longo, durou cerca de 22 minutos, mas algumas partes específicas são fundamentais para identificar claramente o posicionamento e direcionamento político

⁴⁶ Discurso disponível na íntegra em: <http://softwarelivre.org/portal/fisl/veja-escute-e-leia-na-integra-o-discurso-do-presidente-lula-no-fisl-10>. Acesso em 04.JAN.2015.

⁴⁷ É importante destacar que até aquele momento, posições antagônicas e contraditórias partiam do Governo federal a respeito do tema. Por um lado órgãos a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, pressionavam para que o PL 84/1999, a Lei Azeredo, fosse logo aprovado, para facilitar a investigação dos crimes digitais. Ademais, alguns setores do próprio Ministério da Comunicação, que possuía competência no tema, cujo ministro à época era o Hélio Costa (PMDB) não via com tão maus olhos o PL. Por outro lado, setores do MJ (em especial a Secretaria de Assuntos Legislativos - SAL), o Ministério da Cultura e alguns representantes da Presidência da República eram favoráveis a uma legislação mais moderna e menos criminalizante da Internet.

dado pelo Presidente da República que determinaram o rumo dos acontecimentos seguintes. Os trechos julgados mais relevantes aos propósitos desta pesquisa seguem abaixo:

Pois bem, eu penso que o nosso governo já fez muito, mas o nosso governo poderia ter feito mais. Nós somos um governo muito democrático. Não acredito que tenha no mundo um governo que exercite a democracia como o nosso governo exercita. Não acredito. Não acredito que tenha no mundo alguém que debata tanto, que discuta tanto como o nosso governo. E isso, as vezes, complica, não é Tarso [Genro, Ministro da Justiça]?

Às vezes nós temos que ouvir uma vez, duas vezes, três vezes, porque como eu sou analfabeto nesta questão da Internet – meus filhos são todos doutores perto de mim. (...)

Eu sei que cada vez que eu converso com vocês, eu fico imaginado que se a minha geração fosse tão inteligente e criativa como a de vocês, nós já seríamos muito melhores do que nós somos hoje, porque a máquina pública é uma coisa complicada. Ela é cheia de vícios, de normas, sabe, que vêm da época do Império. E você ir mudando essas coisas, um burocrata, ele tem um manual, e o manual só diz o que pode e o que não pode. Se você apresentar uma coisa nova, é proibido. Ele não é capaz de falar: “bom, eu tenho uma coisa nova aqui, eu vou tentar intermediar”, não. Ele diz pode ou não pode. E tudo isso levou tempo para que o governo começasse a criar condições para chegar no nível que nós chegamos.

Apenas para demonstrar para vocês a dificuldade que a gente tem. (...) Nós tivemos o primeiro desafio: fazer com que o computador chegasse às mãos das pessoas mais pobres. Quem é do governo sabe quanto tempo nós passamos discutindo o Computador para Todos. O que nós queríamos? Nós queríamos que o computador chegasse na periferia do País, para as pessoas que ganhavam pouco, para que pudessem pagar, na época, R\$ 50 de prestação. Nós não queríamos dar de graça, apenas vender. Criamos financiamento especial no BNDES para financiar o comércio varejista, para poder fazer chegar mais barato.

Ontem eu tive uma reunião com o comércio varejista, e a maior procura nas lojas hoje é o computador. Não mais o computador, agora já inventaram outro, é notebook. Já deram um passo adiante. Ninguém mais quer se sentar a uma mesa para lidar com o seu computador, já quer carregar o bichinho no colo. Então, é uma coisa exuberante que está acontecendo. (...)

Podem ficar certos de uma coisa, companheiros, que neste governo é proibido proibir. Neste governo... O que nós fazemos neste governo é discutir. (...) É debater, é fortalecer a democracia e levá-la as suas últimas consequências. Porque esse país ainda está se encontrando consigo mesmo, porque durante séculos nós éramos tratados como se fossemos cidadãos de terceira classe, nós tínhamos que pedir licença para fazer as coisas, nós só podíamos fazer as coisas que os Estados Unidos permitissem, ou se a Europa permitisse.

E a nossa auto estima está em alta. Nós aprendemos a gostar de nós mesmos. Nós estamos descobrindo que nós podemos fazer as coisas. Nós estamos descobrindo que ninguém é melhor do que nós. Pode ser igual, mas melhor não são, não têm mais criatividade do que nós. O que nós precisamos é oportunidade.

Essa Lei que está aí, essa Lei que está aí, não visa corrigir abuso de Internet. Ela, na verdade, quer fazer censura. O que nós precisamos, companheiro Tarso Genro, quem sabe seja mudar o Código Civil, quem sabe seja mudar qualquer coisa. O que nós precisamos é responsabilizar as pessoas que trabalham com a questão digital, com a Internet. É responsabilizar, mas não proibir ou condenar. (incompreensível) é o interesse policialesco de fazer uma Lei que permite que as pessoas adentrem à casa

das pessoas para saber o que as pessoas estão fazendo, até seqüestrando os computadores. Não é possível, não é possível. (...)

O governo tem dez ministros que falam em inclusão digital. Inclusão digital é a palavra mais “sexy” do governo, sabe? É a palavra mais “sexy” – todo mundo fala. E, então, eu precisava de um coordenador que falasse uma linguagem só para mim, e coloquei o companheiro César Alvarez [assessor especial da Presidência] (...). Mas eu, então, com essa coordenação, nós estamos tentando avançar. Eu só queria dizer para vocês uma coisa: olhem, eu tenho mais um ano e meio de mandato. Mais um ano e meio de mandato. É importante que vocês detectem aquilo que nós já fizemos e que precisa ser aperfeiçoado. E é preciso que vocês detectem aquilo que nós ainda não conseguimos fazer, e nos ajudem a fazer. Porque nem sempre o problema do governo é problema de dinheiro. As vezes é que as pessoas têm 500 atividades, e essas novidades vão ficando para segundo plano, e por isso que nós temos uma coordenação. (...)

Tenha certeza de uma coisa, Marcelo [Branco, um dos principais organizadores do Fisl]: nós não sabemos tudo, nós sabemos apenas uma parte. Sozinho talvez você também não saiba tudo, saiba só uma parte. Mas se a gente juntar um pouco do que cada um de vocês sabe, a gente possa construir um tudo que falta para a gente, definitivamente, democratizar este país de verdade, e que todos sejam livres e que possam fazer as coisas o bem. As pessoas de bem são maioria. Não vamos ficar nervosos porque de vez em quando aparece um maluco falando as coisas. Tem até um site propondo morte ao Lula. Não tem problema, os que propõem vida são infinitamente maiores. Infinitamente maiores. (...) Bom evento para vocês! (LULA, 2009)

Em entrevista a Nolasco (2014), James Gorgen, assessor do Ministério das Comunicações, afirma que nesse momento “o tema da regulação da Internet passa a ser importante para o Governo Federal, de forma integral e estratégica (...). Ele [Lula] volta a Brasília junto com Cezar Alvarez e provoca Tarso Genro com a ideia de promover a discussão mais ampla em torno do que poderia ser uma constituição para a Internet” (2014, p. 63).

O Marco Civil da Internet surge, portanto, com a premissa que para se regular a Internet no Brasil era necessária primeiramente uma Lei garantidora de direitos e deveres e que funcionasse como um marco legal de princípios e não de proibições. E que, dessa forma, a Lei Azeredo não poderia ser refeita ou renegociada, pois sua concepção era diferente do que aquilo que a sociedade civil organizada e especializada no tema e o comandante político do Governo desejavam. Era necessário começar um texto do zero, com um novo Projeto de Lei.

4.2. A CONSTRUÇÃO DA PROPOSTA DO EXECUTIVO FEDERAL DO MARCO CIVIL DA INTERNET

A forma de conceber um novo texto legal poderia ter seguido o caminho mais tradicional e comum de criação de matéria legislativa pelo Executivo, que normalmente

consiste da redação do texto a partir da experiência de alguns técnicos e especialistas, pontualmente convidados para discutir o tema, mas principalmente pelas mãos de funcionários dos Ministérios competentes.

O Decreto nº 4.176/2002⁴⁸, o qual “estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências”, prevê a possibilidade de realização de consulta pública no seguinte trecho:

Capítulo III - DAS COMISSÕES E DO PROCEDIMENTO DE CONSOLIDAÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS

Consulta Pública e Encaminhamento dos Projetos de Consolidação

Art. 50. A critério do Chefe da Casa Civil, as matrizes de consolidação de leis federais já concluídas poderão ser divulgadas para consulta pública, por meio da Rede Mundial de Computadores, pelo prazo máximo de trinta dias.

Parágrafo único. Findo o prazo da consulta pública e após a análise das sugestões recebidas, a versão final do projeto de consolidação será encaminhada ao Congresso Nacional. (Decreto 4176/2002)

Nesse sentido, é possível perceber que na regulamentação do processo de elaboração de projetos normativos pelo Poder Executivo já existe a previsão de participação social para a qualificação das propostas, inclusive pela Internet. Entretanto, como demonstrado até aqui, a parcela da sociedade civil militante nos temas de tecnologia e Internet não queria mais apenas ser consultada sobre o tema, mas também queria participar ativamente das decisões a serem tomadas sobre ele, debatendo e acompanhando o processo inteiro de forma transparente e acessível.

Na semana seguinte ao discurso do presidente Lula, o Ministério da Justiça convocou alguns ativistas do tema para dar início às discussões sobre o que viria a ser a plataforma colaborativa do Marco Civil da Internet.

O PL 84/1999, entretanto, não foi retirado da Câmara pelo relator Eduardo Azeredo, mas já havia consenso entre legisladores e governo federal de que o projeto havia perdido espaço e força e que, portanto, ainda que não fosse arquivado, não seria votado pelo Congresso. A responsabilidade por propor um novo Projeto de Lei ficou, conforme

⁴⁸ Texto disponível na íntegra em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm

direcionado pelo Presidente Lula, nas mãos da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça.

No Ministério da Justiça, o secretário de assuntos legislativos à época era Pedro Abramovay, o qual era um entusiasta da tecnologia e já vinha tentando desenvolver em sua gestão na SAL uma plataforma na qual pudessem ser debatidos e construídos com a sociedade os projetos de Lei que eram elaborados visando a produção de leis melhores. Na SAL, aliás, já despontavam alguns projetos que buscavam aproximar o processo de elaboração normativa da sociedade, em especial a academia. Um exemplo é o projeto *Pensando o Direito*⁴⁹, iniciado em 2007, o qual, por meio de editais para o financiamento de pesquisas – geralmente de cunho empírico e aplicado – relacionadas a temas da pauta legislativa, busca a contribuição qualificada da academia para subsidiar a criação e proposição de novas leis.

Abramovay descreveu em um artigo⁵⁰ ao *Brasil Post*, anos mais tarde, como surgiu a ideia da construção do Marco Civil. Em suas palavras:

Agarramos a oportunidade com unhas e dentes. E resolvemos que o processo de construção dessa Lei seria inovador. Algo que, até então, nunca tinha sido tentado no mundo. Faríamos uma construção colaborativa do Projeto de Lei, pela Internet.

Essa era uma ideia que eu vinha tentando emplacar fazia algum tempo. Eu tinha pedido à área de TI do Ministério da Justiça que criassem uma plataforma para que pudéssemos fazer um debate público dos projetos de Lei que elaborávamos. A ideia não era uma consulta pública, na qual as pessoas mandam as sugestões para o governo.

O que eu queria era um verdadeiro debate público, no qual cada pessoa pudesse ver o argumento do outro. Contestar e gerar um aprendizado coletivo que produzisse uma Lei melhor.

A burocracia do ministério disse que isso não era possível. Assim procurei a Escola de Direito do Rio de Janeiro da FGV, na pessoa do professor Ronaldo Lemos, e eles desenvolveram a parte técnica da plataforma. O Ministério da Cultura nos abrigou na rede social culturadigital.br e conseguimos levar o projeto adiante. (ABRAMOVAY, 2014)

Como informado por Abramovay, internamente ao MJ, houve resistência com a proposta de criação de uma plataforma tecnológica que permitisse uma participação da sociedade civil de forma mais dinâmica e transparente, do que uma consulta pública tradicional. Para viabilizar, então, esse projeto, a SAL firmou um convênio com o Centro de

⁴⁹ Para detalhes sobre o funcionamento do projeto e sobre seus resultados: http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=306. Acesso em 11.FEV.2015.

⁵⁰ Texto disponível na íntegra em: http://www.brasilpost.com.br/pedro-abramovay/o-marco-civil-e-a-politic_b_4810634.html. Acesso em 10.FEV.2015.

Tecnologia e Sociedade da Fundação Getulio Vargas (CTS-FGV) para viabilizar a construção da proposta de uma consulta pública inovadora.

A plataforma Cultura Digital.br, criada meses antes pelo Ministério da Cultura (MinC) com o objetivo de agregar pessoas e conteúdos ligados à construção de políticas públicas e marcos regulatórios para o universo digital, acabou sendo a solução tecnológica empregada para o debate público em torno da construção do Projeto de Lei do Marco Civil.

O objetivo era utilizar o próprio objeto da Lei que se pretendia criar para tornar mais democrático o processo de sua construção. Dada a novidade do tema e a polêmica com o qual ele havia começado, optou-se por realizar a consulta pública em duas fases. A primeira realizada de forma ampla, sem um texto de Lei pré-definido⁵¹, por meio de um blog aberto a comentários e da utilização da rede social Twitter para discussão dos princípios norteadores que o Marco Civil da Internet deveria ter. Na segunda etapa, após a absorção das contribuições, a SAL disponibilizou uma minuta do anteProjeto de Lei, a qual poderia ser comentada ponto a ponto.

Em ambas as fases, os comentários deixados pelos participantes ficavam visíveis, podendo ser lidos e comentados por outros participantes. Dessa forma, ao contrário de uma participação individual, privada e unilateral, na qual a opinião do participante chega exclusivamente ao poder público, possibilitou-se uma verdadeira ágora de debates e troca de opiniões e contribuições em uma via de mão dupla entre usuários e Governo, mas também dos usuários entre si.

Nessa categoria “usuários”, engloba-se todo o espectro de participantes do debate pertencentes à sociedade civil, entre eles, cidadãos autônomos, entidades da sociedade civil organizada, empresas, instituições do terceiro setor, coletivos e grupos de interesse. Já na categoria “Governo”, além, claro, da própria SAL que conduzia o processo e era responsável pela sistematização das contribuições. Outros órgãos públicos também participaram do processo, tais quais: Polícia Federal, ANATEL, Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Fazenda.

⁵¹ Foi disponibilizado pelo MJ um texto de referência que buscava contextualizar o debate, apresentando os principais conceitos em relação à governança da Internet e pontos a serem tratados pelo projeto de Lei. O texto era estruturado em três eixos: direitos individuais e coletivos na Internet; responsabilidades dos diferentes atores envolvidos; e diretrizes governamentais.

Em 29 de outubro de 2009, em evento no Rio de Janeiro, foi lançada oficialmente a consulta pública *online* do Marco Civil da Internet. A primeira fase se manteve aberta por 47 dias, encerrando-se em 17 de dezembro de 2009, e contabilizou 686 comentários específicos feitos nos três eixos⁵² de discussão na plataforma do Cultura Digital.br. Além de mais de 100 outras contribuições válidas enviadas por e-mail, twitter e outros meios. Segundo o relatório⁵³ com a compilação de comentários apresentados na primeira etapa:

(...) Durante a primeira fase dos debates, entre 29 de outubro e 17 de dezembro de 2009, tivemos mais de 800 contribuições, entre comentários, e-mails e referências propositivas em sites. São números que se tornam ainda mais significativos quando se observa o teor das intervenções. A qualidade da participação veio marcada por debates civilizados que exploraram muitas nuances dos assuntos abordados. Desde já, agradecemos a todas as pessoas, físicas e jurídicas, que contribuíram para a qualidade, legitimidade e representatividade do debate.

Neste documento, apresentamos o texto base, dividido em capítulos e itens, complementado pela compilação de todas as manifestações recebidas durante a primeira fase do processo, devidamente atribuídas a seus autores. É um registro mais acessível da totalidade do debate, a demonstrar sua dimensão, abertura e importância. O conjunto de manifestações, que revela a pluralidade de visões sobre o tema, é o principal subsídio material utilizado para a construção do anteprojeto de Lei a ser proposto. (...)

A segunda fase da consulta pública iniciou-se apenas em 8 de abril de 2010. Nesses quatro meses de intervalo entre a primeira e a segunda etapa, concentrou-se o trabalho de, a partir de todas as contribuições recebidas e sistematizadas, escrever a minuta do Projeto de Lei. A SAL e o CTS construíram uma proposta e apresentaram a vários Ministérios, entre eles, o Ministério das Comunicações, das Relações Exteriores, da Ciência e Tecnologia, entre outros, e demais órgãos do Governo, como a Anatel e a Polícia Federal. Era importante que a proposta, além de ter a aprovação formal dos órgãos competentes, fosse compreendida e defendida pelo Governo como um todo de forma que esse texto representasse o projeto do Governo Federal sobre o tema.

Com o texto da minuta pronto, iniciou-se a segunda fase da consulta que teve ainda mais participação, contabilizando 1.168 contribuições em extensos debates. A segunda etapa da consulta durou de 8 de abril a 30 de maio de 2010. Nessa etapa, o processo havia amadurecido e a própria plataforma, melhorado, tornando-se mais amigável aos usuários e com mais possibilidades de interação. Segundo Abramovay:

⁵² Os eixos eram: direitos individuais e coletivos; responsabilidade dos atores; e diretrizes governamentais.

⁵³ Foi disponibilizado *online* um relatório em 22 de janeiro de 2010 com a compilação de todos os comentários realizados na primeira fase. A publicação conta com mais de 500 páginas e encontra-se disponível na íntegra em: <http://culturadigital.br/marcocivil?s=relat%C3%B3rio>. Acesso em 15.FEV.2015.

O processo foi fascinante. Ampla participação pública. Claro que o objetivo não era o de ouvir os 200 milhões de brasileiros. Não é essa a vantagem de um processo como esse. O que, sim, conseguimos foi ouvir todos os bons argumentos. Argumentos que muitas vezes ficariam de fora do debate, mas que foram sendo expostos e consolidados com o processo.

Além disso, o processo nos dava a oportunidade de expor publicamente os atores que queriam -- legitimamente -- interferir na discussão. A associação de provedores de Internet pedia reunião conosco para falar sobre o tema? Expúnhamos a posição deles na Internet. A Polícia Federal mandava sua nota? Ia para a Internet. Era como se os corredores de Brasília não apenas fossem substituídos por vidros, mas era quase como se as paredes fossem retiradas. (ABRAMOVAY, 2014)

Após o final do processo de consulta pública *online*, os colaboradores da SAL e do CTS reconstruíram o texto e o enviaram formalmente, em junho de 2010, para a manifestação da Casa Civil e dos órgãos competentes. Nesse processo, novamente uma série de reuniões e explicações a cerca do Projeto de Lei foram necessárias para garantir a coesão interna e manter a concepção original do Marco Civil da Internet. (PAPP, 2014, p. 65-65)

Entretanto, o processo demorou mais do que o esperado e só chegou finalmente à Presidência da República no final de 2010, quando já na transição de governo, para o mandato da Presidenta Dilma Rousseff.

Com a mudança de governo e, em consequente de Ministros, secretários e assessores, o projeto teve que passar por um novo turno de reuniões e aprovações internas. O processo de construção, pelo Executivo, de um marco regulatório civil para a Internet que oficialmente havia começado em junho de 2009, após a fala do Presidente Lula no Fisl, terminava, mais de dois anos depois, quando, finalmente, encaminhado ao Congresso pela Presidenta da República no dia 24 de agosto de 2011, como o PL 2.126/2011.

4.3. A APROVAÇÃO DA LEI PELO CONGRESSO⁵⁴

Por se tratar de um projeto que necessitava obrigatoriamente do parecer de mais de três comissões da Casa, criou-se, em outubro de 2011, uma Comissão Especial na Câmara para apreciação do projeto do Marco Civil da Internet. E, somente em março de 2012, o relator para o PF foi designado na Câmara. O escolhido foi o Deputado Alessandro

⁵⁴ Toda a tramitação do PL na Câmara dos Deputados está disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=517255>. Acesso em 19.JAN.2015.

Molon(PT-RJ), o qual havia se candidatado para essa função por já estar envolvido na temática desde os movimentos re reação contrária ao “AI-5 Digital”.

Nas reuniões dessa comissão especial, decidiu-se que, ainda que o processo de construção do Marco Civil tenha sido participativo, era necessária mais uma rodada de participação social, para tanto, definiu-se um calendário de oito audiências públicas a serem realizadas nos meses seguintes.

Após as audiências e diversas reuniões e eventos acerca do tema, em julho de 2012, o deputado Molon apresenta a primeira versão do relatório que mantinha os pontos nevrálgicos do PL enviado pelo Executivo, a saber: a neutralidade da rede, o direito à privacidade e a garantia da liberdade de expressão. Em 8 de julho de 2012, o PL entra na agenda de votação do plenário, mas não é votado.

A tramitação na Câmara deixou evidente três questões: não havia consenso interno ao Governo perante a proposta; não havia apoio suficiente na Câmara para a votação; e havia atores do setor empresarial que até o momento não haviam participado da construção do texto, mas que possuíam força e influência políticas.

O projeto sofreu forte pressão no Congresso em relação a alguns pontos mais polêmicos de seu texto. Por um lado, as empresas de telecomunicações eram contra o princípio da neutralidade da rede⁵⁵ e conseguiram angariar apoios políticos importantes para que fosse revisto esse artigo. Em relação a guarda de *logs*, o embate era entre os defensores do direito à privacidade e a Polícia Federal⁵⁶ e também entidades bancárias que desejavam o controle desses dados e obrigatoriedade de mais tempo de armazenamento, com o argumento de que tais aumentariam a segurança e o poder de punição a crimes. A própria Casa Civil e a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República passaram a questionar no texto alguns poderes e atribuições que estavam sendo atribuídos ao CGI.br e que fugiam das

⁵⁵ Segundo a resolução CGI.br/RES/2009/003/P, intitulada *Princípios para a governança e uso da Internet no Brasil*, a neutralidade da rede é um princípio da Internet e portanto “filtragem ou privilégios de tráfego devem respeitar apenas critérios técnicos e éticos, não sendo admissíveis motivos políticos, comerciais, religiosos, culturais, ou qualquer outra forma de discriminação ou favorecimento.

⁵⁶ O posicionamento da Polícia Federal sobre o Marco Civil da Internet já havia sido exposto na plataforma da consulta *online* em maio de 2010: <http://culturadigital.br/marcocivil/2010/05/31/contribuicao-da-policia-federal-para-o-marco-civil-da-Internet/>. Acesso em 15.FEV.2015. A oposição da Polícia Federal, apresentada pela ADPF (Associação dos Delegados da Polícia Federal) ao projeto de Lei manteve-se após o envio do PL ao legislativo. Disponível em: <http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2012/07/delegados-da-policia-federal-dizem-que-marco-civil-e-inconstitucional.html>. Acesso em 15.FEV.2015.

competências do CGI.br até então. No dia seguinte, o PL voltou para o Plenário, mas teve sua votação novamente cancelada, por falta de quórum.

Ainda em 2012, o PL entrou para votação em outras oportunidades, mas era sempre adiada a sua votação por falta de quórum ou de consenso⁵⁷. Havia um acordo tácito na Câmara de que o Marco Civil da Internet deveria ser aprovado antes de qualquer outra Lei acerca de cibercrimes (como a Lei Azeredo), mas em maio de 2012 um evento externo reanimou o tema: o vazamento de fotos íntimas de uma atriz da Rede Globo, Carolina Dieckmann.

Como o caso ganhou muita repercussão na mídia, decidiu-se propor uma Lei⁵⁸ que tornava crime a invasão de computadores, a violação de senhas, obtenção de dados sem autorização e clonagem de cartões bancários. Obviamente, o deputado Azeredo não aceitou que o seu projeto que estava em tramitação há anos não fosse aprovado, sendo que um PL de tipificação de um tipo de cibercrime estava sendo votado.

Dada a comoção em torno do caso, e apesar do acordo de votação de uma carta de direitos previamente a uma Lei penal, em 7 de novembro de 2012, o PL 35/2012 foi aprovado e sancionado como a Lei nº 12.737/2012, conhecida popularmente como Lei Carolina Dieckmann⁵⁹. Na esteira dessa aprovação e dado o contexto, a Lei Azeredo (Lei 12.735/2012)⁶⁰ também foi aprovada na Câmara e ambas as leis foram sancionadas pela Presidência da República em dezembro de 2012.

Enquanto não se chegava a um consenso para a votação do Marco Civil da Internet, o deputado relator do PL, Alessandro Molon, buscava negociar as partes mais polêmicas com todos os interessados, visando um texto que fosse aprovado, mas que não perdesse os princípios mais importantes propostos de origem. Entretanto, em um determinado

⁵⁷ Até sua aprovação em 2014, o PL entraria na pauta de votação sete vezes sem, entretanto, conseguir ser votado.

⁵⁸ Tratava-se do PL 35/2012 de autoria do Deputado Paulo Teixeira (PT-SP). Texto disponível na íntegra em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=108482&tp=1>. Acesso em 15.FEV.2015.

⁵⁹ Disponível na íntegra em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/112737.htm. Acesso em 15.FEV.2015.

⁶⁰ Durante as discussões do Marco Civil da Internet, vários artigos polêmicos foram sendo retirados da proposta inicial do PL. Dos 24 artigos, restaram apenas seis no texto final aprovado, deixando de se configurar como “AI-5 Digital”. Texto disponível na íntegra em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12735.htm. Acesso em 15.FEV.2015.

momento, tornou-se clara que o principal ponto que emperrava e impedia a votação do Marco Civil era a questão dos direitos autorais.

Por ser matéria de competência do Ministério da Cultura e, por ser um tema extremamente polêmico patrocinado por poderosos atores como Rede Globo e outras entidades das indústrias de entretenimento e radiofusão, o relator decidiu não tratar dos direitos autorais no Marco Civil, adicionando um parágrafo no artigo 15, excetuando a não-responsabilidade de provedores por conteúdo de terceiros nos casos de “infração a direitos de autor ou a direitos conexos”. Isso, na prática, retirava a necessidade de ordem judicial para a retirada de conteúdo que infringisse (ou fosse denunciado como infração) de direitos autorais.

Houve muita reação contrária dos ativistas sociais que defendiam o direito à liberdade de expressão na Internet, mas, por outro lado, manifestações de apoio de entidades que viram seu interesse melhor contemplado e deixaram de se opor ao projeto. Como uma reforma da Lei de Direitos Autorais (LDA), datada de 1998, já estava sendo discutida no Ministério da Cultura, a polêmica acabou sendo retirada do Marco Civil da Internet e adiada para acontecer no debate da LDA.

Parcialmente resolvido o impasse sobre direitos autorais no Marco Civil, restava ainda a acertar uma grande batalha, a neutralidade da rede. Segundo Abramovay:

As teles confiaram que não precisavam participar do processo público de debate feito pelo Executivo. Por quê? Porque elas ficam mais confortáveis com a forma como o debate se dá no Congresso. (...)

Assim, muitos olham para o Marco Civil com um desespero. Olhando a possibilidade de anos de debate serem afundados pelo interesse econômico predominante no Congresso. É triste se acontecer. E pode ser que aconteça.

O que precisamos ter claro é que a disputa aqui não é apenas entre usuários de Internet e empresas de telecomunicação. É uma disputa entre duas formas de fazer política. A política antiga, dos corredores, dos interesses pouco claros. E a política da luz do sol. Na qual se abre o debate em busca dos melhores argumentos e interesses se confrontam publicamente. (ABRAMOVAY, 2014)

A discussão sobre o Marco Civil da Internet parecia não ter fim, além das polêmicas, o próprio Governo Federal parecia ter perdido o apetite em aprovar o PL, haja vista o baixo empenho do executivo em envolver-se ativamente na aprovação do projeto⁶¹. O

⁶¹ Segundo informações do próprio relator do PL em diversas entrevistas à época (meados de 2012). Exemplo disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-11-13/marco-civil-da-Internet-relator-diz-que-deputados-vao-escolher-se-apoiam-usuarios-ou-provedores>. Acesso em 07.JAN.2015.

tema havia saído da agenda de prioridades do Executivo no Congresso, apesar do esforço do relator Alessandro Molon.

Uma grave denúncia internacional, entretanto, que mudaria tudo o que se conversava sobre Internet e direitos até então, viria a selar o destino do Marco Civil da Internet. No dia 6 de junho de 2013, o jornal *Guardian* denunciava que a Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (*National Security Agency* – NSA) possuía um esquema de vigilância e quebra de sigilo de milhões de pessoas, independentemente se havia suspeita ou não de atividades ilegais ou perigosas⁶².

Conforme novas informações eram passadas pelo ex-agente da NSA, Edward Snowden, a comoção e indignação mundiais aumentavam. Menos de um mês depois do primeiro vazamento, chegavam ao Brasil notícias de que, após os Estados Unidos, éramos o país com mais dados espionados, tendo sido interceptadas, inclusive, as comunicações pessoais da Presidenta Dilma Rousseff e as redes da Petrobrás, com vistas à obtenção de informações de caráter comercial.

Esse fato constitui-se em um importante momento de reentrada da pauta do Marco Civil da Internet na agenda da Presidência da República. O Brasil posicionou-se de forma firme contra as ações denunciadas e exigiu explicações formais do Governo dos Estados Unidos, tendo, inclusive, chamado o Embaixador americano no Brasil para esclarecimentos e cancelado uma visita de Estado que estava marcada para outubro de 2013 aos Estados Unidos.

Em setembro de 2013, na abertura da 68ª Assembleia das Nações Unidas, a Presidenta Dilma Rousseff proferiu um forte discurso⁶³ contra as ações dos Estados Unidos de espionagem, classificando-as como violação de direitos humanos, da soberania do Brasil e das liberdades civis. Ainda no discurso, a Presidenta propõe à ONU um “marco civil multilateral para a governança e o uso da Internet e de medidas que garantam uma efetiva proteção dos dados que por ela trafegam”.

Após as denúncias de espionagem, o Marco Civil da Internet, ainda não aprovado no Congresso, ressurgiu com força na agenda da Presidência e sua aprovação firmou-se como

⁶² Texto disponível na íntegra em: <http://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/nsa-phone-records-verizon-court-order>. Acesso em 14.JAN.2015.

⁶³ Discurso disponível na íntegra em: https://www.youtube.com/watch?v=7TqNk5fMd_8

prioridade para o Governo brasileiro. No dia 11 de setembro de 2013, a Presidenta Dilma solicita em regime de urgência a apreciação do PL 2126/2011, o que significava que a Câmara teria que votá-lo em 45 dias, assim como o Senado também, se não, o PL trancaria a pauta do Congresso, impedindo votações de outros projetos de Lei.

A princípio, o texto do Marco Civil apenas garantia que a privacidade deveria ser um dos princípios na guarda de dados de acesso dos usuários por empresas privadas, limitando-a ao período de um ano. Uma Lei posterior que regulamentasse a questão dos dados pessoais poderia aprofundar-se na temática. Mas como a motivação principal da Presidência para a aprovação do Marco Civil tinha advindo das denúncias de espionagem, a preocupação acerca da guarda de dados pessoais no país passou a ser um ponto fundamental e, portanto, teve que entrar no texto do PL⁶⁴.

Durante o período do regime de urgência para a votação, 34 emendas foram apresentadas ao projeto, algumas fortalecendo questões relacionadas à privacidade e neutralidade da rede e, outras, em direção completamente oposta, flexibilizando itens sobre liberdades civis e filtragem de dados. O deputado federal Eduardo Cunha (PMDB-RJ), líder do PMDB na Câmara, tornou-se um dos principais porta-vozes da oposição em torno do Marco Civil da Internet.

Segundo Papp, em um determinado momento da complexa negociação que já se arrastava há três anos, mas que agora possuía prazo constitucional para acabar, “por ser considerado favorável às teles [empresas de telecomunicações], a Presidência retirou o Ministério das Comunicações do debate, incumbindo os ministros da Justiça, José Eduardo Cardoso, e das Relações Institucionais, Ideli Salvatti, de negociar com a base, que cada vez mais vinha deixando de ser aliada. (...)” (2014, p. 104)

Mesmo com a pauta trancada, o PL não conseguiu ser votado no ano de 2013, dada a intensa disputa em torno dos pontos mais polêmicos do texto. Em 19 de fevereiro de 2014, o PL foi novamente colocado em pauta, mas sua votação não foi realizada, aparentemente nem as mudanças e concessões em torno do texto inicial haviam sido suficientes para garantir sua votação e aprovação. A pauta no Congresso seguia trancada, já

⁶⁴ Tratava-se do artigo 12 do PL, que versava sobre a obrigatoriedade dos provedores instalarem *datacenters* no Brasil para armazenar dados em território nacional, o qual depois foi derrubado no Congresso.

que a estratégia dos opositores ao Marco Civil da Internet era impedir a votação e não simplesmente votar contra o projeto.

Sendo 2014 ano eleitoral, a votação do Marco Civil da Internet passou a compor os mecanismos de barganha do jogo político e a se configurar como moeda de troca em relação a demandas de partidos e deputados⁶⁵. Todas as possibilidades de negociação política foram feitas até a exaustão pelo Governo, tanto no Executivo quanto no Legislativo. E a sociedade civil envolvida na pauta, também, cumpria seu papel e pressionava tanto no Congresso, presencialmente, quanto nas redes sociais, seus deputados, afirmando que o Marco Civil da Internet não era “do Governo”, mas sim “da sociedade”.

Em março de 2014, “finalmente, o Marco Civil seria votado. Após muitas negociações e troca de favores a portas fechadas com o governo, o blocão havia sido desfeito e Eduardo Cunha havia recuado.” (PAPP, 2014, p. 120)

Enfim aprovado pelo Congresso e sancionado pelo Executivo, o Marco Civil da Internet não passou imune ao jogo político tradicional e à ferrenha luta de interesses, ainda que a sua construção, em especial entre 2009 e 2010, tenha sido inovadora e proporcionado qualidade ao texto final.

A presidenta Dilma Rousseff na cerimônia de abertura do Arena NET Mundial⁶⁶, reconheceu a importância do Marco Civil da Internet e valorizou também o processo colaborativo pelo qual ele foi concebido, fazendo referência, inclusive, à consulta pública *online* realizada:

O Brasil tem a sua parte de contribuição a dar, a partir do amplo processo interno de discussão, de debate, contribuições que resultou na Lei do Marco Civil da Internet aprovada ontem pelo Congresso Nacional e que eu tive a honra de sancionar aqui há pouco. A Lei (...) demonstra a viabilidade e o sucesso de discussões abertas, discussões multissetoriais, bem como a utilização inovadora da Internet na própria discussão como plataforma interativa de debates. Esse foi um processo

⁶⁵ Segundo o Coletivo Intervenções, em artigo na Carta Capital, Eduardo Cunha convenceu a maioria dos partidos de que aprovar o Marco Civil da Internet significaria uma vitória muito grande ao governo federal e que afundá-lo poderia impor uma importante derrota à gestão Dilma. Texto disponível na íntegra em: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervencao/disputa-eleitoral-engole-votacao-do-marco-civil-da-Internet-1372.html>. Acesso em 01.FEV.2015.

⁶⁶ Evento global multissetorial sobre o futuro da governança da Internet que ocorreu em São Paulo nos dias 23 e 24 de abril de 2014, e reuniu 1.480 representantes (incluindo participação remota) de 97 países. O encontro contou com o apoio do Governo Federal e foi organizado pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) em parceria com a /1Net, fórum que reúne entidades internacionais dos vários setores envolvidos com a governança da Internet. Fonte: <http://netmundial.br/pt/>. Acesso em 18.JAN.2015.

extremamente virtuoso que nós levamos aqui no Brasil. O nosso Marco Civil ele também foi valorizado ainda mais pelo processo da sua construção. (...) O Marco Civil, exemplo de que o desenvolvimento da Internet não pode prescindir deste processo de discussão com a participação dos Estados, é uma referência inovadora porque, em seu processo de elaboração, ecoaram as vozes das ruas, das redes e das instituições.

O Marco Civil da Internet do Brasil tem sido aplaudido⁶⁷ por personalidades influentes da área em todo o mundo, como por exemplo, por Sir Tim Berners-Lee, o criador da Internet⁶⁸.

O MCI se baseia em três pilares: neutralidade da rede, liberdade de expressão e privacidade. O texto estabelece a neutralidade da rede como regra, sendo o Brasil um dos poucos países do mundo a definir isso, o que significa que provedores de Internet não podem discriminar certos serviços em detrimento de outros.

Já em relação à garantia da liberdade de expressão, o MCI estabelece que um conteúdo só pode ser retirado do ar após ordem judicial, e que o provedor não pode ser responsabilizado por conteúdo ofensivo postado pelos usuários. Com isso, evita-se a censura na Internet, pois apenas os conteúdos que infrinjam a Lei podem ser retirados do ar sem ordem judicial (como pedofilia, racismo ou violência, por exemplo).

Em relação à privacidade, a Lei estabelece que a guarda de registros seja feita de forma anônima, ou seja, os provedores poderão guardar o IP, data e horas inicial e final da conexão, mas nunca informações pessoais sobre o usuário. Ademais, a disponibilização desses dados, segundo o texto, só poderá ser feita mediante ordem judicial.

Alguns desses pontos precisam ainda ser regulamentados, em especial, as exceções à neutralidade de rede e os procedimentos de segurança que as empresas devem adotar com os dados dos usuários. Certamente, novas negociações e disputas de interesses ocorrerão nesse momento. O Ministério da Justiça também resolveu utilizar a Internet para a construção do decreto presidencial de regulamentação do MCI⁶⁹, o que poderá legitimar o resultado final e garantir um debate público mais democrático e transparente, a exemplo do que ocorreu com o processo de construção do Marco Civil da Internet.

⁶⁷ <http://exame.abril.com.br/tecnologia/noticias/criadores-da-Internet-elogiam-o-marco-civil-da-Internet>. Acesso em 13.JAN.2015.

⁶⁸ Disponível na íntegra em: <http://webfoundation.org/about/sir-tim-berners-lee/>. Acesso em 15.FEV.2015.

⁶⁹ Plataforma disponível em: <http://participacao.mj.gov.br/marcocivil/>. Acesso em 16.FEV.2015.

5. DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esse Capítulo expõe as descobertas encontradas por meio do trabalho de campo realizado, buscando auxiliar na elucidação das capacidades de governo relacionadas à utilização de tecnologia em processos participativos conduzidos pelo governo. Para tanto, realizou-se 10 (dez) entrevistas presenciais e por telefone com atores-chaves participantes do processo da consulta pública do Marco Civil da Internet. Ademais das entrevistas, a pesquisa documental realizada também contribuiu para compor a discussão e análise dos resultados sobre o uso e o funcionamento da ferramenta de construção *online* do Marco Civil da Internet sob a ótica de capacidades de governo.

Buscou-se, no presente Capítulo, convergir o referencial teórico-conceitual com a pesquisa de campo, produzindo e apresentando, dessa forma, uma análise sobre o fenômeno analisado, a qual aponta as principais capacidades de governo relacionadas ao uso de TICs em processos de participação social no Brasil, a partir da análise de um caso-exemplo crítico: a consulta pública *online* do MCI.

Primeiramente, será apresentado um quadro geral com as capacidades de governo encontradas no processo da consulta pública do MCI e, em seguida, detalhadamente as quatro dimensões de capacidades (institucional, técnica, política e administrativa) e os elementos mais relevantes que as compõem. Na segunda seção, explicita-se a relação das capacidades na lógica sistêmica do Triângulo de Governo (Matus, 1994) e dos arranjos institucionais (Peixoto e Gomide, 2013), autores-base no desenvolvimento desse trabalho.

Para além de analisar especificamente o caso da consulta pública *online* do Marco Civil da Internet a partir das evidências encontradas em campo, o Capítulo oferece alguns caminhos a respeito de uma questão de fundo maior que perpassa todo o presente trabalho: como criar tecnologia e inovação na administração pública, em especial em processos participativos? E como o fortalecimento de capacidades encontradas por essa pesquisa pode contribuir nesse sentido?

5.1. QUADRO GERAL DE CAPACIDADES DE GOVERNO ENCONTRADAS

Como informado no Capítulo 3, o processo de decodificação e análise das entrevistas proporcionou uma série de subcategorias dentro das dimensões propostas

inicialmente pelo referencial teórico-conceitual construído e utilizado como base para a pesquisa de campo. O resultado geral dessa análise pode ser resumido no Quadro a seguir.

QUADRO 11– RELAÇÃO GERAL DE CAPACIDADES DE GOVERNO RELACIONADAS À UTILIZAÇÃO DE TICS EM PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL (CGTPS)

Categoria	Subcategorias	Código
Capacidade Institucional - CGITPS	Institucionalidade do Processo	INST
	Pluralidade Institucional do Governo	PLUR
Capacidade Técnica - CGTTPS	Recursos Humanos	RH
	Recursos Financeiros e Físicos	FIN
	Tecnologia	TECN
	Gestão do Processo Participativo	GES
Capacidade Administrativa - CGATPS	TI na Administração Pública	TI
	Lócus do Tema no Governo	LOC
Capacidade Política - CGPTPS	Participação como Método de Governo	MET
	Liderança e Condução Política	LID
	Comunicação	COM

Fonte: Elaboração própria (2015)

Algumas considerações devem ser feitas a partir desse quadro geral. Primeiramente, imaginava-se, no início da pesquisa, que as capacidades encontradas estariam claramente em uma ou outra dimensão por serem características ou habilidades específicas. O que se viu, ao contrário, foi um cenário muito mais complexo, no qual as capacidades se interligam e se influenciam mutuamente e os limites entre elas não são necessariamente claros ou mesmo, muitas vezes, possíveis. Nesse sentido, mais do que uma lista estática e perfeitamente delimitada em quatro dimensões de capacidades, deve-se pensar nessa análise como um mapa de relações e influências de capacidades de governo na utilização de TICs em processos governamentais de participação social.

Algumas vezes o termo “capacidade” esteve presente naturalmente no discurso dos entrevistados, antes mesmo de serem provocados a pensar nas características, dificuldades e habilidades do caso da consulta do MCI como capacidades de governo. Entretanto, após utilizarmos a ótica de capacidade de governo para propor a análise do caso e a interpretação das entrevistas, muitos nós começaram a se desfazer e conexões antes não vistas apareceram, o que demonstra a riqueza do conceito de capacidade de governo.

Ao mesmo tempo, pôde-se perceber que a avaliação da atuação do governo sob a ótica de capacidade é ainda muito incipiente e demanda um esforço significativo seja por parte da pesquisa acadêmica, quanto dos próprios agentes governamentais para ser incorporada no processo de políticas públicas.

Não à toa, trataremos no detalhe as capacidades na ordem abaixo proposta, porque poderia ser pensado o mesmo estudo em apenas duas dimensões: técnica-administrativa e política-institucional. Ainda que para efeitos da presente pesquisa, optou-se pela divisão em quatro dimensões por fornecer maior nível de detalhamento, pôde-se perceber que, ainda que não unicamente nessas combinações, muitas das capacidades transitam nesses dois grandes eixos dimensionais citados. A figura abaixo representa em quatro quadrantes as categorias de capacidade de governo e suas respectivas subcategorias, as quais se posicionam de acordo com a aproximação com outras dimensões.

Vale ressaltar que as capacidades identificadas transitam nas dimensões propostas de maneira bastante interessante e esclarecedora, em muito dos casos. Essa descoberta permite uma análise mais criteriosa em relação ao fortalecimento ou desenvolvimento de capacidades. Por exemplo, pode-se prever que a melhoria de uma determinada dimensão de capacidades pode impactar colateralmente no avanço de uma capacidade de outra dimensão. O inverso também pode ser suposto: o descaso ou fragilidade em uma das dimensões de capacidades tem potencial de influenciar outras capacidades de diferentes dimensões. Nesse sentido, vemos que a estratégia de análise de fenômenos sob a ótica de capacidades de governo oferece um alto grau de complexidade e densidade, já que se desenvolve a partir de um mapa dinâmico e multirelacional de capacidades.

Essa constatação empírica encontra base nas premissas apontadas por Matus (1993), que não propunha nenhuma divisão conceitual entre as diversas capacidades de governo. Para o autor, a capacidade de governo “como meio para definir projetos eficazes de governar e aumentar a governabilidade do sistema” (1993, p.61) abarcaria um conjunto genérico com todos os tipos de capacidades.

Entretanto, como poderá ser visto ao decorrer do presente Capítulo, as dimensões de capacidades possuem utilidade acadêmica e analítica prática e podem auxiliar a pesquisa realizada sob essa ótica.

FIGURA 5 – MAPA DIMENSIONAL DE CAPACIDADES DE GOVERNO

Fonte: Elaboração própria (2015)

5.1.1. Capacidades Técnicas de Utilização de TICs em Processos Participativos (CGTTPS)

As capacidades de governo técnicas são aquelas que estão vinculadas ao desempenho de funções que envolvam o domínio de técnicas e tecnologias específicas, como tecnologia, recursos humanos e financeiros, gestão, planejamento e organização. Dentre os variados aspectos técnicos pertinentes à utilização de TICs em processos participativos que foram descobertos durante a presente pesquisa, quatro subcategorias de capacidades técnicas emergiram como as mais relevantes para o entendimento e análise do fenômeno. São elas: Recursos Humanos; Recursos Financeiros e Físicos; Tecnologia e gestão do Processo Participativo.

5.1.1.1. Recursos Humanos

A categoria de Recursos Humanos refere-se à disponibilidade e qualidade de recursos humanos envolvidos no processo de utilização de TICs em participação social dentro e fora do governo. A análise abrangeu, principalmente, o período da consulta pública *online* do MCI e, em alguns casos, o período imediatamente anterior e seguinte ao processo instituído.

Na SAL-MJ, a rotina da consulta pública *online* do MCI envolvia diretamente apenas uma equipe. Houve procedimentos de recrutamento, após a decisão política de dar início a esse processo, a fim de atrair pessoal com perfil específico para o projeto, capacitado, simultaneamente, nos aspectos técnicos e gerenciais da consulta pública *online*. Não obstante, essa importante etapa de articulação de pessoal ocorreu de forma muito célere e sem o devido planejamento, dada a urgência que o tema adquirira e o ambicioso cronograma de execução da consulta previsto pela SAL.

Guilherme de Almeida, servidor público federal na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), o qual ocupou diversas funções na SAL-MJ, em especial, chefe de gabinete, informou⁷⁰ que a equipe era, na ocasião, constituída por apenas três pessoas – ele próprio, acumulando as funções de assessor responsável pelo desenvolvimento do MCI; um funcionário responsável pelo gerenciamento da plataforma, envolvido em múltiplas atividades tais quais, análise de comentários, publicação de *posts* e acompanhamento de debates; e uma estagiária.

Entre outubro de 2009 e janeiro de 2010, o programa contou também com o apoio de Fábio Durço, consultor do projeto Pensando Direito, na época agente administrativo: Durço assumiu a gestão do projeto em várias etapas de consecução, definindo a logomarca, a organização do evento de lançamento, etc. As decisões finais cabiam ao Secretário de Assuntos Legislativos, Pedro Abramovay, o qual também detinha o encargo de levar os assuntos relevantes, referentes à consulta pública ao conhecimento do Ministro. Da equipe tripartite, nenhum dos membros atuava no projeto de forma contínua ou com dedicação exclusiva.

⁷⁰ Entrevista concedida à autora em 26/11/2014, por telefone.

Para além da equipe da SAL-MJ, dado que a plataforma utilizada (CulturaDigital.br) era do MinC, o processo de consulta pública do MCI contou com um importante reforço na área de recursos humanos: o apoio da equipe da Coordenação de Cultura Digital do MinC, sob comando de José Murilo de Carvalho Júnior. Ainda nas palavras de Guilherme Almeida:

O time inteiro que tinha por lá [na Coordenação de Cultura Digital do MinC], deu uma força gigantesca: desenvolveram uma interface melhor, um CSS e experiência do usuário mais adequada para a segunda fase, aperfeiçoaram o *plugin* para fazer que o gerenciamento de comentários fosse mais adequado. Então, tudo aquilo que a gente sonhava em ter e não tinha via desenvolvimento do MJ, eles [MinC], fazendo tudo o que eles faziam, ainda deram uma força de fazer o negócio do MCI funcionar do ponto de vista de infra tecnológica. Então, melhor dos mundos impossível. (entrevista concedida à autora em 26/11/2014)

Especificamente sobre a Coordenação de Cultura Digital do MinC, vale ressaltar que inicialmente, a estrutura era pequena e contava com apenas três pessoas, mas conforme a coordenação foi ganhando mais espaço dentro do governo e novos projetos, a estrutura cresceu e chegou a ter, em seu ápice, dez pessoas na equipe. Esse momento justamente se deu na ocasião da consulta pública *online* do MCI, a qual se consolidou como projeto prioritário naquele momento, tendo a equipe do MinC dedicado-se bastante. Segundo José Murilo, coordenador de Cultura Digital no MinC:

Quando a gente começou [Coordenação de Cultura Digital do MinC] tinha três, daí entraram mais dois... Porque surgiam os projetos novos e havia os recursos. A gente estava mexendo com uma plataforma para acervos digitais que era um enorme desafio técnico, então eram muitas coisas em que a gente estava operando e a equipe ia se dividindo nos projetos. E quando entrou mesmo a construção do Marco Civil, em um determinado momento, virou nosso projeto principal. A equipe estava ali totalmente dedicada. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Nota-se que a disponibilidade de recursos humanos não foi a ideal. A falta de recursos humanos para gerir o processo participativo, além de poder prejudicar a qualidade do produto final, possui efeitos ainda mais perversos a partir do momento em que, por falta de pessoas suficientes, exclui-se da participação um determinado grupo de pessoas. Um exemplo citado por Paulo Rená da Silva Santarém, servidor público do Tribunal Superior do Trabalho (TST) que foi cedido para desempenhar a gestão do projeto do MCI na SAL-MJ, nesse ínterim é:

Mas tem um grande ônus, que eu vejo até hoje, de ter discursos que não participaram. Quem não tem acesso à Internet não participou do debate do Marco Civil da Internet. (...) A segregação digital que existe é muito grande. (...) E faltou resolver isso. A gente não teve como propor uma solução para isso. A gente poderia, por exemplo, tentar veicular material por rádio, tentar veicular material escrito, mas

não deu. Não dá. Para a equipe que a gente tinha, a gente não tinha condições de ter um telefone, por exemplo, para a pessoa ligar e deixar um recado para a gente ouvir. Poderia ser um 'Disque-qualquer-coisa' que a pessoa ligasse. Mas não dava. Seria possível pensar em uma estrutura, ou seja, não era tecnologicamente inviável. Era questão de recursos humanos mesmo, de quem vai ouvir isso, quem vai degravar, vai colocar onde (...). Tinha essas limitações. (entrevista concedida à autora em 22/11/2014)

Outra vertente na subcategoria Recursos Humanos referente a recursos humanos trata-se de pessoas qualificadas e apropriadas a respeito do assunto-objeto para o qual se pretende contar com a participação social. Ou seja, além de uma equipe capacitada para o gerenciamento, desenvolvimento e manutenção da plataforma tecnológica na qual o processo participativo irá ocorrer, desponta como fundamental que haja recursos humanos habilitados e com conhecimento profundo no tema objeto da política pública em questão. Nas palavras de Marcos Souza, Diretor de Direitos Intelectuais do MinC e também integrante da carreira de EPPGG, ao citar o caso da consulta pública *online* da LDA:

Você tem que ter gente capacitada no tema, com capacidade de lidar tecnicamente com o assunto-objeto da consulta. Contando um pouquinho da nossa história: todo governo, todo Estado, melhor dizendo, tem um setor responsável por direito autoral. (...) No Brasil, de 1990 até 2005, esse cara era o Otávio Afonso. Ele teve visão, porque foi um cara que aceitou sem muita resistência trabalhar com gestores (você sabe que a gente tem uma fama...). O primeiro gestor que trabalhou com ele, que é o meu vice aqui, foi o Samuel Barichello na década de 90. (...) Aí entrou o José Vaz, que é outro gestor que está aqui. O José Vaz ficou uns anos, saiu e foi para o Rio, e aí entrou um cara que era da minha turma de gestores, chamado Golbery Lessa. Ele foi candidato nas últimas eleições a governador de Alagoas (...). Mas ele ficou pouco tempo e aí eu saí da FUNAI e vim para cá [MinC, Diretoria de Direitos Intelectuais]. (...) Então, esse cara, o Otávio Afonso, formou a gente. Quando eu estava aqui com um ano, em 2005, ele ficou doente; e a equipe era eu, ele, duas secretárias e uma estagiária. Enfim, ele desenvolveu um câncer agressivo e veio a falecer. (...). E aí, eu tive que assumir e quando o Gil entrou eu já tinha virado um DAS 4. Aí eu comecei e foi todo um trabalho. Aí fomos trazendo - trouxemos o Samuel, trouxemos o Vaz... Aí, eu, Samuel e Vaz fomos formando as outras pessoas do próprio concurso do MinC. Então trouxemos alguns outros gestores também... Em suma, tudo isso para dizer só o seguinte: a gente tem uma linha de décadas de conhecimento acumulado nesse tema, então a capacidade técnica para lidar com o tema em que pese que eu seja antropólogo, o Samuel, cientista político, e o Vaz é formado em cinema, mas eu pago para ver - pode trazer qualquer um para debater direito autoral com a gente que a gente sabe. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

No MJ, além de contar com a equipe já informada de algumas poucas pessoas, a parceria com o CTS-FGV foi apontada como relevante para o sucesso da iniciativa e acabou agregando uma estrutura extragovernamental na gestão do processo o que corroborou com a qualificação dos recursos humanos envolvidos no processo. O fato de conter em seu bojo uma instituição acadêmica renomada contribuiu para que a consulta pública do MCI se legitimasse em fosse mais embasada em seu conteúdo.

Nas palavras de Carlos Affonso, Diretor do Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS) do Rio de Janeiro, à época do Marco Civil, Vice-coordenador do CTS-FGV, enquanto parceiro acadêmico da SAL-MJ para o projeto da construção do MCI, o CTS teve um papel muito ativo e particular:

Como essa ideia do MCI estava sendo levantada academicamente nos debates, nas palestras, nas colunas e em textos acadêmicos pela gente do CTS da FGV, especialmente o Ronaldo na época, foi natural que o CTS fosse convidado a ser um parceiro acadêmico do Ministério da Justiça no desenvolvimento da consulta. E aí o que significa ser um parceiro acadêmico do Ministério da Justiça? Representou o fato de que nós, uma equipe na época flutuando entre 10 a 12 pessoas, apoiamos o Ministério da Justiça nos debates sobre o conteúdo do Marco Civil em si, analisando as contribuições que foram feitas. (...) Então, nesse ponto, a nossa posição [do CTS] era de assessoramento. Ajudamos na sistematização de comentários, com certeza, e fomos interlocutores do início ao fim do processo com o Ministério da Justiça. (...) Mas, em última instância, o Projeto de Lei que é redigido e enviado ao Congresso Nacional é redigido pelo governo, já que o Projeto de Lei é uma construção feita a partir dos comentários desenvolvidos na plataforma, em que o governo precisa centralizar as contribuições que são feitas, tanto que o PL chega ao Congresso como um PL de iniciativa do Poder Executivo. Então, o nosso papel, nesse momento, é de assessorar; é de ajudar na compilação dos comentários, percebendo quais são as linhas, as tendências, nos comentários levados na plataforma. (...) Além disso, atuamos muito através da mobilização, da informação nos canais de divulgação, através de palestras, aulas, imprensa, televisão e afins. (entrevista concedida à autora em 03/03/2015)

Nesse sentido, pode-se perceber que a capacidade técnica vinculada à questão de recursos humanos engloba, portanto, aspectos fundamentais para a viabilização da utilização de TICs em processos participativos. Tanto o recrutamento, quanto a quantidade e a qualidade de pessoal disponível apareceram nos discursos dos informantes-chave. Uma capacidade de governo importante observada foi o recrutamento eficaz de uma equipe com qualificação mínima e motivada para a empreitada, ainda que esse recrutamento tenha ocorrido de forma pouco planejada e estruturada.

Ademais, não foram encontradas no campo evidências em relação a treinamento ou capacitação da força de trabalho envolvida no processo da consulta pública do MCI. O que pode ser consequência da falta de planejamento inicial dado o pouco tempo prévio disponível ao processo. Não é possível afirmar se ausência de capacitação específica para a equipe tenha influenciado o resultado e o andamento do processo da consulta pública *online*. Ainda que, havendo a intenção de continuação e fortalecimento desse tipo de iniciativas, pareça ser aconselhável uma atenção maior a essa questão.

5.1.1.2. Recursos Financeiros e Físicos

A categoria de Recursos Financeiros e Físicos refere-se à disponibilidade de orçamento e de estrutura física para a execução da iniciativa de utilização de TICs em participação social. No caso do MCI, a questão orçamentária não foi apontada como um grande impeditivo para o desenvolvimento e gestão da iniciativa de consulta pública *online*. Segundo Guilherme Almeida:

A SAL tem orçamento muito reduzido. Isso porque é uma secretaria muito mais de ideias do que de orçamento. É muito mais de regulação do que de execução orçamentária. É da estrutura do próprio ministério, na verdade, é o lugar onde você discute mudanças e reformas institucionais, mais do que executa políticas. Então, parte do orçamento que teria, que seria do MJ para desenvolver plataformas tecnológicas, também não foi utilizado, porque acabamos não conseguindo desenvolver nada com a nossa área de TI. Usamos algum orçamento, para diárias e passagens, relativamente baixo, para participar de eventos, mas não para a gestão da plataforma. (entrevista concedida à autora em 26/11/2014)

Ou nas palavras de Felipe de Paula, servidor público federal da carreira EPPGG que assumiu a SAL após a saída do Secretário Pedro Abramovay, na metade do processo de consulta pública *online* do MCI:

A SAL tem um orçamento muito pequeno. Quando eu entrei na SAL, junto com o Pedro [Abramovay] em 2007, nosso orçamento era de 800 mil reais e foi 100% para o projeto Pensando o Direito. (...) Depois, a gente dobrou esse orçamento para 1 milhão e meio de reais. A rubrica se chamava 'Democratização do processo de elaboração normativa', o que tem tudo a ver com o jeito que o Marco Civil foi feito. Então, alguns custos, tanto materiais, como de gente para colocar o site no ar, não deixar o site cair, proteger o site, quanto o pagamento de um ou outro consultor via PNUD, saíam dessa rubrica. (entrevista concedida à autora em 29/01/2015)

Vale a pena ressaltar que no caso do MCI por ter havido a decisão de se utilizar uma plataforma tecnológica já existente e desenvolvida previamente, a baixa disponibilidade orçamentária, de fato, não influenciou negativamente o processo. Entretanto, caso fosse necessário o desenvolvimento de uma nova ferramenta esse ponto fosse mais evidenciado como uma capacidade técnica importante. Ou seja, do ponto de vista dos recursos financeiros e físicos, nem sempre ter orçamento é o mais importante no caso da utilização de TICs em processos participativos. Nesse sentido, é importante ressaltar que faz parte desta capacidade de governo a possibilidade e habilidade de mobilizar recursos existentes em outros órgãos ou mesmo fora do governo.

Outro dado importante que essa informação nos traz é que para iniciativas de utilização de TICs em processos participativos que já contam com uma plataforma

desenvolvida o custo de operação e gestão dessas iniciativas é baixo, não configurando, portanto, a falta de recursos orçamentários como um impeditivo para a realização de tais experiências. Esse fato é relevante e consolida-se como um dado importante para a tomada de decisão política a respeito da utilização de TICs em processos de participação social.

Entretanto, em algumas das entrevistas foi evidenciado que barreiras tecnológicas estruturais em relação a equipamentos, qualidade e rapidez do acesso à Internet dos órgãos públicos, que são elementos básicos para a viabilização de tais iniciativas, chegou a dificultar a utilização dessas ferramentas tecnológicas necessárias e inerentes ao processo da consulta pública *online*. Nas palavras de Santarém:

E a estrutura lá [no MJ] era péssima: o Twitter era bloqueado, então tinha que ligar para pedir para desbloquear o meu computador para poder utilizar. E a Internet era muito ruim no Ministério da Justiça, o computador todo travado, com Windows 95! Então eu levava o meu netbook, aí tinha que pedir de novo autorização para poder acessar à rede no meu netbook... Então era tudo travado dentro do Ministério da Justiça. Muito gasto de energia para a gente poder ter o mínimo de estrutura para trabalhar. (entrevista concedida à autora em 22/11/2014)

Nesse sentido, é importante ressaltar que há uma certa estrutura física mínima para o desenvolvimento e gestão de iniciativas que utilizam TICs em processos participativos que precisa ser prevista inicialmente nesse tipo de projeto. O investimento em equipamentos e estrutura física pode ser um mecanismo de facilitação do processo e deve ser considerado como uma possibilidade de fortalecimento de capacidades técnicas.

5.1.1.3. Tecnologia

A categoria de Tecnologia refere-se aos aspectos tecnológicos envolvidos na iniciativa de utilização de TICs em participação, em especial, em relação ao tipo de tecnologia utilizada e disponibilização de dados abertos.

A consulta pública *online* do MCI contou com duas fases, sendo que na primeira etapa, a ferramenta disponibilizada foi a de fórum/debate aberto, na qual os participantes debatiam ao redor de teses, e na segunda, já com uma minuta de texto, a ferramenta utilizada foi a de comentário por parágrafo. Ambas, segundo os entrevistados, demonstraram-se metodologias apropriadas para os fins desejados. Nota-se que as ferramentas podem ser utilizadas com objetivos distintos: um fórum pode aprofundar a discussão sobre um

determinado tema e uma ferramenta de comentário por parágrafos pode ser eficiente para consultas textuais longas e que abrangem diversos temas.

Como visto, optou-se pela utilização de uma plataforma já existente do que a criação de uma nova. A plataforma utilizada foi a do MinC, CulturaDigital.br, por falta de capacidade administrativa do MJ, em especial do departamento de TI, para desenvolver a tempo algo próprio. Na visão de Guilherme Almeida, entretanto, esse não foi o único fator. Questões como a praticidade de já haver uma plataforma pronta no Governo facilitaram o trabalho a ser desenvolvido pelo MJ:

(...) é muito frequente no governo, as pessoas quererem ser o pai da criança, o inventor da roda ou terem a sua própria plataforma. A quantidade de vezes que se reinventa alguma coisa ou por falta de comunicação, por ego, ou por querer fazer exatamente do seu jeito e não fazer pequenas concessões, é gigantesca, com prejuízo para a administração, para o orçamento, para os administrados e para todo mundo. Então, a solução foi: ‘por que reinventar a roda? Por que querer construir outro, se já existe uma plataforma que me permite criar um blog, coisa que o MJ não deixa, e que é fácil de usar, que está pronta e tal?’. (...) Se no MJ, eu não teria condições de abrir um blog com menos de um ano e meio de burocracia, no site do MinC[Plataforma CulturaDigital.br] eu conseguia com três cliques e no meu nome criar um blog, como um cidadão qualquer. (entrevista concedida à autora em 26/11/2014)

Ademais dessa praticidade, a decisão de utilizar uma plataforma já existente (culturadigital.br) ocorreu por pelo menos dois outros fatores. Primeiramente, porque a plataforma já contava com um público ativo e cadastrado que certamente se interessaria e agregaria ao debate do MCI. Em segundo lugar, o CulturaDigital.br já contava com regras e termos de uso próprios. Ambos aspectos apresentam insumos importantes no que tange às capacidades técnicas (CGTTPS) da subcategoria de tecnologia, pois ao se pensar em utilizar tecnologia para participação social, é preciso avaliar essas questões colaterais que podem impactar o processo participativo. Como resumido pelo entrevistado Guilherme Almeida:

O debate do MCI ele tinha por finalidade atrair a população como um todo, mas em particular uma população que tem interesse em políticas digitais, que é um público que já estava, em grande parte, instalada nesse portal [CulturaDigital.br]. (...) Além disso, a plataforma já existia, estava em funcionamento e tinha termos de uso próprios. Em um debate tão cronicamente polarizado como era o do MCI, a própria definição das regras do debate e da plataforma, já anteciparia, em grande parte, os conteúdos a serem discutidos e a posição do governo a respeito. E no momento que a gente queria dar um passo atrás, apertar as rédeas e começar um debate sobre regulação da Internet que fosse verdadeiramente amplo, franco e aberto: fazer isso sem precisar se preocupar em estabelecer o fiel da balança das regras do jogo pareceu interessante. (entrevista concedida à autora em 26/11/2014)

As regras do debate, ou como chamado em uma plataforma tecnológica: termos de uso, devem ser claras e desenvolvidas antes do início do processo participativo, de forma

que contemplem as ações a serem realizadas no processo participativo, os direitos e deveres de cada participante, bem como as possibilidades de uso da plataforma⁷¹.

Ademais, a possibilidade que as TICs oferecem de forma a otimizar e facilitar a participação social foi um dos aspectos ressaltados como diferencial em relação a experiências de participação mais tradicionais e que se caracteriza como aspecto relevante de capacidades técnicas. Nas palavras de Ricardo Poppi, atual coordenador de novas mídias da Presidência da República e cidadão-participante do processo de consulta pública do MCI:

Uma coisa que eu lembro que me impressionou foi o fato de a gente poder contribuir pontualmente, em partes do processo. É legal, porque a própria plataforma foi evoluindo nessa ideia, então era um WordPress. Então, na primeira etapa, que era uma etapa de debater em torno de princípios, teses, eles organizaram de uma forma em que cada um desses princípios e teses era um post, e esse post ficava organizado em forma de texto, um embaixo do outro, e você podia contribuir para cada princípio e tese separadamente. Você não contribuía para o texto total. Eu acho que é aí que dá uma boa quebrada em um processo de consulta mais tradicional utilizado pelos governos, que é um processo de consulta em que o governo oferece, na Internet, um PDF em texto corrido, fechado. Então, ele parte do pressuposto de que, para o cidadão contribuir, ele vai se sentar, baixar o PDF, consumir esse PDF, ler esse PDF, estudar esse PDF, produzir as suas ponderações em relação ao PDF e depois enviar um formulário ou um email para o governo poder considerar. Então ele parte desse princípio de uma contribuição mais pausada, mais em um outro tempo...(...) uma participação quase que institucional do cidadão. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

A informação acima fornecida pelo entrevistado contribui na análise técnica da ferramenta de participação utilizada e as possibilidades que o uso da tecnologia pode trazer para processos participativos mais inovadores, efetivos e dinâmicos. Nesse sentido, no que compete à presente análise, as características e ferramentas tecnológicas utilizadas durante o processo participativo de consulta do MCI despontam como capacidade técnica importante que o governo promotor de tais iniciativas teve que desempenhar.

Uma consequência da utilização da ferramenta de comentário por parágrafo, por exemplo, é a possibilidade de atrair mais pessoas em uma mesma discussão, já que, por poder segmentar os tópicos e as contribuições, especialistas em áreas específicas do tema em questão podem se envolver e agregar suas opiniões a partes do processo, podendo atrair dessa forma contribuições mais qualificadas em pontos específicos.

⁷¹ Optou-se por colocar essa questão na subcategoria de tecnologia, pois os termos de uso são totalmente vinculados ao tipo de tecnologia e metodologia utilizadas, devendo ser considerados um pacote indissociável durante o processo participativo.

Como já discorrido ao longo desse trabalho, a Internet possui potencial para contribuir com a inovação e a renovação da participação social. Especificamente, em processos participativos, as TICS, e a Internet em particular, para além de simplesmente serem um meio mais rápido, mais fácil, de receber mensagens e contribuições, configuram-se também, como visto no caso do MCI, como uma novapossibilidade de plataforma de debate. Como na consulta pública *online* do MCI, a participação social em processos de característica multidirecional, ou seja, cuja via de troca de contribuições não é somente entre cidadãos e governo, mas também entre os cidadãos, encontra na tecnologia uma ferramenta facilitadora e impulsionadora.

As dificuldades tecnológicas encontradas durante o processo do MCI serviram também como aprendizado para outras iniciativas que ocorreriam em seguida. O fato do processo de utilização de TICs para participação social estar sempre em constante atualização permite que os projetos sempre sejam aperfeiçoados. É nesse sentido que se percebe que as iniciativas que utilizam TICs ainda contam com um tipo de empreendedorismo governamental, ou seja, envolvem muito aprendizado na prática e metodologia de “tentativa e erro”. Esse dado foi ressaltado por José Murilo ao falar da iniciativa de participação social para a LDA, a qual ocorreu em sequência à construção do MCI:

Olha só, eu diria que o primeiro desafio, o inicial, foi ter dificuldades inerentes a esse ineditismo mesmo. Era uma coisa que a gente estava fazendo pela primeira vez, ainda pegando as manhas dos plug-ins do Word Press, para ficar aquela coisa bem bacana para o usuário, enfim. Então, eu acho que o desafio foi maior por conta disso. Por exemplo, quando a gente estava fazendo a segunda etapa, a gente começou a ter várias ideias que, na primeira etapa, podia ter sido muito mais legal. E, depois disso, com o próprio processo da Lei do direito autoral, que ficou claro para a gente que cada processo é muito um processo e que você pode customizar essas ferramentas, se houver recursos para isso, de uma forma muito legal. Se você tiver a pessoa que pensa o processo, o designer que responde a isso com um desenho, a usabilidade bem resolvida... O ideal mesmo é você realmente ter essa reflexão específica sobre aquela dinâmica, aquele público. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Nesse sentido, percebe-se que, para o amadurecimento e fortalecimento de iniciativas governamentais que utilizem TICs para participação social, é desejável que as experiências já realizadas sejam compartilhadas de modo que futuros processos já iniciem com um bom background tecnológico, metodológico e de gestão. Dessa forma, são positivos os projetos que buscam centralizar esse tipo de informações e, ao mesmo tempo, facilitar a

utilização de plataformas participativas, como aparenta ser o caso, por exemplo, do portal Participa.br⁷² da Presidência da República.

Uma outra característica positiva é que a plataforma tecnológica utilizada pode ser uma ferramenta de legitimação do próprio processo de consulta pública por conta dos instrumentos que a tecnologia permite rastrear. No entanto, como já dito nesse trabalho por diversas vezes, o simples fato da tecnologia permitir ou facilitar algo, não significa que o Estado é capaz de beneficiar-se disso. Portanto, no que tange à tecnologia a capacidade de governo de utilizá-la de acordo com os objetivos definidos é fundamental. Segundo Marcos Souza, na experiência da LDA:

Quem fez a consulta fomos nós, portanto tínhamos acesso aos IPs, então a gente viu que teve spam. O povo do Ecad tentou manipular a consulta; a gente conseguiu identificar pelo IP, porque um se identificava como verdadeiro, mas depois você via o mesmo IP com 'sou contra, o autor é dono de tudo'. Vinha igualzinho quinhentas vezes. Aí a gente foi analisar e viu. Teve isso, uma tentativa de manipulação que, no final das contas, só serviu para dotar de legitimidade o nosso trabalho, porque a gente deixou claro desde o início que não era um plebiscito. Não é quanto mais votos leva, mas sim a qualidade da contribuição que vale. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

5.1.1.4. Gestão do Processo Participativo

Dentro da capacidade técnica Gestão do Processo Participativo inclui-se questões como a prestação de contas do processo à sociedade, em específico, a noção de *feedback* das contribuições enviadas em relação ao resultado final do produto construído; a moderação e mediação durante o processo participativo por parte do governo; e a gestão em si da iniciativa.

Em relação às capacidades técnicas referentes ao período posterior à consulta aberta, ou seja, de sistematização das contribuições e organização de uma proposta nova que contemple os insumos da participação, na opinião de Poppi há ainda bastante espaço para que a própria tecnologia contribua com vistas a facilitar, otimizar e tornar mais transparente esse processo:

Uma coisa em que a gente tem que avançar nesse processo de consulta é como fazer com que esse processo de sistematização possa acontecer também com o mesmo tipo de abertura, na mesma plataforma que o próprio debate. Que a gente possa ter, por exemplo, essas decisões sendo tomadas e justificadas, que no caso do Marco Civil, seria maravilhoso. (...). Que aquilo pudesse ser justificado e que cada decisão da sistematização, do que se aproveitou, do que não se aproveitou, pudesse ser

⁷²<http://www.participa.br/>

justificado de uma forma aberta e transparente, até para que esse debate pudesse ser mais informado. Hoje nós não temos muito um debate informado em relação a isso, porque a sistematização é feita pelos gestores da consulta, mais escondido, fechado, entre quatro paredes. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Esse depoimento aponta uma questão muito importante: a gestão e sistematização das contribuições após o encerramento da consulta aberta. Essa fase do processo participativo, pelas evidências recolhidas em campo, é fundamental e tende a ser subvalorizado inicialmente, pois não se planeja adequadamente os esforços, recursos e tempo para esse momento. Ou seja, a decisão governamental por iniciar um processo de participação com utilização de TICs deve considerar o peso e a responsabilidade dessa fase de sistematização também, porque, de outra forma, pode-se inclusive perder a legitimidade da ação participativa ensejada. A gestão da participação não é, ou não deveria ser, um processo que termina durante a consulta aberta. Na realidade, o trabalho da gestão e sistematização dos insumos da participação social de forma a transformar as contribuições em algo realmente rico, coeso, e, ao mesmo tempo, que contemple os objetivos iniciais do governo e as necessidades legais e procedimentais é tão importante quanto a fase aberta de consulta.

No caso da LDA, por exemplo, segundo Marcos Souza, o momento após o período aberto de consulta pública durou cerca de 3 a 4 meses, enquanto que a consulta em si havia durado apenas 80 dias. A equipe responsável pela gestão do processo realizou um intenso procedimento de compilação, análise e avaliação das contribuições recebidas:

Fizemos tabelas com tudo que entrou na consulta - todo mundo acessa e pode baixar; ao mesmo tempo, nós fizemos um relatório. (...) A gente achou importante prestar contas à sociedade de como a gente foi fazendo - artigo por artigo, inciso por inciso, a gente relata, analisa... você não sabe o trabalho que deu isso. Isso foi um aprendizado e, depois, a gente explicou muitas vezes para outros órgãos de governo como a gente chegou nesse resultado, porque todo mundo achou muito interessante. A gente separou os dispositivos por temas semelhantes e dividiu dentro da equipe. Aí, cada um tinha que analisar e fazer o trabalho de relatar - a gente teve um relatório de cada dispositivo feito individualmente. Depois que estava pronto, a gente vinha para uma sala igual a essa aqui, um pouco menor, em outro prédio, e, com a equipe toda, o relator ia, apresentava e nós passávamos a discutir. Depois da discussão, ia para a coisa final. Às vezes não precisava mudar nada, mas na maior parte das vezes, foi a gente discutindo coletivamente o que tinha que ser que possibilitou a redação final. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Essa preocupação com o retorno para a sociedade em relação ao que de fato foi aproveitado das contribuições recebidas e contemplado no produto final e também o que não foi e as respectivas justificativas, apareceu nas entrevistas realizadas como um aspecto que poderia ter sido melhor realizado no processo do MCI. Para o entrevistado Poppi:

E quando você não tem um processo de sistematização aberto, dá margem para arbitrariedade, que acaba desestimulando a participação e não aproveitando aquelas contribuições que poderiam tornar aquela política pública melhor. Corre-se o risco de virar um simulacro, né. Debate-se, debate-se mas na hora da decisão política não se olha para aquilo. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Após o fim da primeira fase da consulta do MCI, foi disponibilizado um relatório das contribuições das principais teses apresentadas na plataforma, mas após a segunda fase, a qual de fato visava produzir o texto do Projeto de Lei, não houve um relatório final detalhado. Houve apenas um documento com a compilação dos comentários de forma consolidada, mas não se tratava de um relatório geral ou análise de contribuições.

Especificamente, no caso do MCI, que o texto aprovado na Lei, salvo algumas questões pontuais, é essencialmente o texto surgido da consulta, a falta de um *feedback* mais detalhado não constituiu um grande problema para o resultado do processo. Entretanto, dada a necessidade de institucionalização e fortalecimento desse tipo de iniciativa, seria interessante que o governo fornecesse um relatório final obrigatório com um resumo das contribuições mais significativas e com uma análise a respeito da inclusão ou não de determinados assuntos que apareceram de forma consistente no processo participativo. Isso certamente fortaleceria o processo e também contribuiria com a formação de uma cultura política mais participativa e dialógica. Nas palavras do entrevistado Paulo Rená Santarém, que trabalhou na equipe da SAL durante o processo de consulta do MCI:

Não necessariamente que todos os lados fossem aceitos, o governo não precisava concordar com tudo, mas ele tinha que saber o que existia e dar uma resposta, nem que fosse dizer ‘não, a sua ideia não vai vingar, por isso, por isso e por isso’ ou ‘entre essas três ideias, a gente escolheu essa, porque essa é a nossa orientação política’. (entrevista concedida à autora em 22/11/2014)

Segundo relatos de integrantes da equipe da SAL-MJ, houve de fato muita dificuldade em sistematizar e consolidar as contribuições da primeira fase da consulta, porque ainda que fosse a área de expertise da própria SAL, transformar ideias e contribuições advindas de um debate amplo e tão variado em uma proposta de texto legal é uma árdua tarefa. Inclusive, a previsão inicial para o intervalo entre a primeira e a segunda etapa era de apenas um mês e acabou levando quatro meses. Nas palavras do entrevistado Felipe de Paula:

Nosso maior medo era como avaliar todas as manifestações, porque a gente permitiu, na segunda fase da consulta, contribuição item a item. O medo era o volume disso. Então, a gente se envolveu diretamente três pessoas, que eram: o Paulo Rená, o Gui [Guilherme Almeida]; e eu. E, além disso, a gente depois fez uma divisão temática e reuniu toda a equipe de advogados da SAL para auxiliar com questões penais. Então, o pessoal de penal avaliava para a gente se tinha impacto no direito civil; o pessoal do direito privado avaliava para a gente qual implicação na

área, etc. Eu me lembro que era um volume muito grande, mas uma hora os argumentos se repetem. E você tem um ganho de estar tudo público. Os argumentos são refutados também publicamente, então você sabe o ganho e a perda de determinada decisão. Então, na prática, era muita coisa, mas a gente, dentro da SAL, conseguiu tocar sem atrapalhar o andamento da Secretaria, embora fosse o tema mais importante do ano para a gente. E, também, contou com o apoio da GV, do CTS. (...) Depois, para fechar, a gente fez pelo menos duas grandes reuniões, uma em Brasília e uma no Rio, para passar ponto por ponto, passar item por item, fazer a discussão do que era positivo e negativo antes de fechar o texto final da minuta. (entrevista concedida à autora em 29/01/2015)

Nesse sentido, a tecnologia pode auxiliar. Além de fornecer ferramentas facilitadoras do processo de sistematização, as TICs podem também se consolidar como um mecanismo de controle social, de forma que o próprio processo participativo seja objeto de *accountability* do Governo com a sociedade. Ademais, dada a ascensão de ferramentas colaborativas e com uso de software livre, os cidadãos podem eles próprios trabalhar com os dados e metadados da consulta disponibilizados. Essa possibilidade foi vivenciada na consulta pública *online* do MCI. Na visão do entrevistado Ricardo Poppi:

O que a gente tem que fazer é facilitar esse processo. Ter uma metodologia, ferramentas que ajudem. A gente chegou até a ter um desenho, que ainda não implementamos. Um desenho de uma ferramenta de sistematização, em que os gestores das consultas vão montando *tags* nos comentários, que tipo de comentário é, e a ferramenta vai agregando, e, aí, já tem uma agregação por artigo, por essas *tags*. Esse tagueamento pode ser feito por mais de uma pessoa. Quer dizer, eu acho que ferramenta colaborativa vai ajudar isso a ser até uma atividade gostosa. Hoje, do jeito que é, não é uma atividade gostosa (...). E a gente tem dificuldade de fazer isso de forma colaborativa, porque pode ser uma análise colaborativa da equipe, depois envolve a alta direção do órgão para debater e tal, e depois publiciza todos esses metadados. Isso é um avanço incrível: esses metadados serem públicos – metadados do etiquetamento, da sistematização, e tal. (...) Eu lembro que eu até fiz um post no blog dizendo ‘vamos navegar nesse texto aqui’. Então se eu botasse uma palavra, por exemplo ‘liberdade’, mostrava como ela aparecia, quais eram as frases em que ela aparecia, as palavras que apareciam antes e depois, o que mais aparecia... Aí, eu dizia no post ‘vamos usar essa ferramenta e ficar de olho para poder confrontar o texto que eles vão colocar na fase dois [da consulta] para ver se eles levaram em consideração isso aqui’. Então, teve esse processo aí. Mas esses processos só foram possíveis porque eles [MJ] abriram o banco. É muito mais difícil copiar e colar... eu fiz isso em uma tarde, se fosse uma coisa a qual eu tivesse que me dedicar uma semana, provavelmente não faria. Os dados abertos ajudaram nesse processo de sistematização. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Ainda sobre essa situação relatada por Poppi, Guilherme Almeida conta a partir da sua perspectiva, enquanto membro da equipe de governo, sobre essa possibilidade de interação cidadão-governo também na gestão da participação:

Alguém do Partido Pirata falou: ‘olha, a gente precisa hackear o governo. O governo tem que ser mais aberto, mais transparente, queremos dados abertos’. Eu estava na mesa e disse: ‘por favor, me hackeiem. Eu tenho, eu e mais duas pessoas, tendo que ler 600 páginas de comentários, extrair informação e chegar a uma conclusão para construir um texto de Lei. Os nossos dados estão abertos, o debate é público, está aqui minha base de dados. Qualquer coisa que vocês possam fazer para trabalhar

esses dados e me devolverem como informação ou distribuírem de volta à sociedade, melhor para o processo. A gente precisa disso, por favor'. Fiz um dumping, tirei os dados pessoais, passei para o pessoal [do evento]. No dia seguinte, na CampusParty, um cara de cabelão encaracolado, camisa do Partido Pirata, bermuda e chinelo de dedo veio me cutucar e falar: 'olha, vem cá, deixa eu te mostrar uma coisa. Lembra os dados que você passou para gente? Então isso foi o que a gente fez'. E ele me mostrou no computador: tinha mapas do Brasil com bolas de tamanhos variados de acordo com as áreas mais comentadas, tinha nuvem de palavras, nuvem de *tags*, quena época ainda tinha um quê de tecnológico e inovador. Tinha árvore de palavras, que mostrava onde uma palavra havia sido utilizada e em que contexto, era quase um Ctrl+F [atalho para busca de palavras em textos] em 3D [três dimensões]. E tudo isso em uma plataforma gratuita e utilizável, tudo em menos de 24h. Essas ferramentas a gente usou muito no nosso processo. Cumpriu parte do nosso objetivo que era fazer a sociedade comprar também a pauta e interagir e produzir. (...) E surgiu também um clima de cooperação: não é só daqui para lá, é de lá para cá também, retroalimentando o debate com as ferramentas que tinham sido feitas. (entrevista concedida à autora em 26/11/2014)

Dessa forma, uma outra recomendação que parece interessante, e que depende diretamente da capacidade técnica relacionada ao uso de TICs em iniciativas de participação social, é a disponibilização pública e aberta dos metadados do processo participativo. Além de mais transparência, como informado pelo entrevistado usuário da plataforma e participante da consulta do MCI, os dados abertos empoderam o cidadão e podem otimizar o próprio processo da consulta pública, em especial, sua sistematização.

Um segundo aspecto componente da subcategoria de Gestão do Processo Participativo é a mediação e moderação do debate aberto da consulta pública *online*. Na questão de mediação, Poppi afirma, da perspectiva do cidadão participante, o qual era seu caso durante o MCI, que:

A questão da gestão do debate, eu imagino, foi uma opção metodológica, até deles, de quem estava organizando o debate de não entrar na discussão tão diretamente. Vamos localizar de quem foi a iniciativa de conduzir o Marco Civil: o Ministério da Justiça e FGV. Não digo que ninguém no Ministério da Justiça tenha participado [das discussões na plataforma], mas não havia essa coisa do mediador da consulta, de se identificar e se posicionar como mediador. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Algumas iniciativas de uso de TICs em processos participativos via debate aberto optam por utilizar a moderação prévia dos comentários, de forma que antes deles serem postados, passam por uma avaliação do governo de acordo com critérios explicitados nos termos de uso da plataforma⁷³. No caso do MCI, não houve essa moderação prévia. A moderação ocorria após a postagem dos comentários, ou seja, a partir do momento em que se

⁷³ Termos de uso da plataforma CulturaDigital.br disponível em: <http://culturadigital.br/termos-de-uso/>. Acesso em 19.JUL.2015.

tornavam públicos. Trata-se de uma opção metodológica muito voltada a questão da segurança institucional.

Mas para além do papel de moderar a plataforma, no sentido de conter abusos, ofensas e insultos durante as contribuições dos cidadãos, há um aspecto mais relevante que é a capacidade de mediação e gestão do processo participativo para que ele ocorra de maneira efetiva e rica. Nas palavras dos entrevistados Poppi e De Paula:

A gestão da participação é uma capacidade diferente. Ela é uma capacidade de mobilizar pessoas para um processo de responsabilidade de quem põe a consulta, mobilizar para ela também, mediar debates – aquele processo, por exemplo, do Marco Civil, com pessoas se gladiando em torno de um tema, a opção por rabiscar um dos artigos no meio do processo, é tudo um processo de mediação, que é uma capacidade hoje ainda rara dentro dos governos, principalmente no que diz respeito ao digital. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

A gestão do processo participativo foi muito intensa. Não era o caso, por exemplo, de lançar a plataforma e seis meses depois, quando fechasse, ir ver o resultado. A gente via todo dia. Então tinha pelo menos três pessoas de TI observando todo dia e discutindo também os pontos mais técnicos, mas, no conteúdo, o Paulo Rená ficava o dia todo. Então era um acompanhamento contínuo, que é muito diferente, por exemplo, do que se fez no PL de proteção de dados pessoais [consulta realizada em 2014 pelo MJ], que acabou de ser relançado ontem porque teve baixa adesão e não que não foi para frente. Acho que ele não foi para frente por uma série de coisas, mas dentre elas, talvez essa falta de acompanhamento contínuo, de levantar bandeira, de ficar dirigindo a plataforma, enfim. Sem isso, não funciona. (entrevista concedida à autora em 29/01/2015)

Na mesma direção, Santarém reforça qual era a linha condutora de atuação que o governo estava se propondo a ter nesse processo e, que, balizou a gestão da participação durante a consulta pública *online* do MCI:

Não era um debate entre o Ministério da Justiça e a sociedade civil. [Nossa função] era fomentar um debate da sociedade civil, mediado pelo Estado, que estava procurando as respostas e que assumia um papel de não ter as respostas. Por que isso? Porque era a ideia é de que o debate já existe. Tem interesses sociais em conflito. O que a gente precisava fazer era uma forma de sair da lógica de que quem tem mais força para apresentar seu interesse consegue satisfazer seu interesse; quem não consegue, fica na mão. Então, quem consegue audiência com o Ministério da Justiça para poder falar como deveria ser o Marco Civil? Quem tem tempo para, em horário comercial, estar em Brasília para ter agenda com o Ministro ou com o Secretário? E assim é ainda. São questões públicas que são abordadas de forma privada. Dentro do gabinete, sem uma divulgação, sem uma observação social, sem nenhum tipo de controle público. Acontece literalmente de forma privada. Então, como publicizar isso? (...) Então, a ideia foi botar uma plataforma em que os interesses pudessem se confrontar livremente, que todo mundo tivesse essa liberdade de se confrontar. Então, a ideia de ter essa plataforma partia disso: a gente tem que ter um ambiente tal em que todo mundo possa participar. (entrevista concedida à autora em 22/11/2014)

Outro aspecto fundamental da gestão da participação é a capacidade de mobilização de diversos atores para participar do processo para, além de enriquecer as contribuições garantindo diversas visões e perspectivas, também legitimar o processo. E no caso do MCI um dos principais desafios foi mobilizar as instituições a participarem da consulta pública *online*. Nas palavras de Guilherme Almeida:

Existe um grande problema: pessoas sabem conversar, instituições, não. Instituições não, porque instituições não são pessoas que falam, instituições têm pessoas que falam por elas e não necessariamente, instituições têm clareza sobre o conjunto de posições, sobre o conjunto de vontades e sobre seus desígnios. E nem sempre instituições têm uma forma simples de tomar sua decisão e de se comunicar. Muito menos, quando é uma conversa que exige resposta e diálogo como propunha o MCI. (...) Então, como engajar instituições? Aí é assim: como você faz para um juiz participar da plataforma? Como você faz para um promotor participar da plataforma? Como é que você faz para a secretaria de estado de comunicação ou para um advogado de estado participar da plataforma e entrar na conversa? E se ele entrar, ele entra como cidadão ou como representante? (...) A nossa solução inovadora foi a seguinte: a gente escreveu um ofício circular (...) para todos os chefes estaduais e federais de todos os órgãos jurídicos de todos os poderes. (...) Uma página, basicamente, dizendo: ‘olá, queremos discutir Internet e é importante que os órgãos jurídicos participem. O debate vai funcionar assim no endereço tal. Pedimos que divulguem entre os membros de sua instituição para que eles possam colaborar e, caso queiram, peço que designem pessoa específica para falar em nome da instituição’. (...) Como eles são burocratas a gente precisou fazer isso. Ou seja: ‘se quiserem apontar uma pessoa para falar em seu nome, me avisa quem é, pois aí eu tenho como falar: ‘isso veio do MP do RJ, aquilo veio do MP de SC’. E essa pessoa tem poderes para isso. Também era um pouco a ideia de pensar que a pessoa que era designada para aquilo, que teria a incumbência de fazer aquilo, então, ela participaria daquilo. A gente quis gerar na instituição alheia uma cadeia de responsabilidades que fizesse alguém reverter em participação na plataforma. (entrevista concedida à autora em 26/11/2014)

Reforçando a dificuldade que instituições têm de participar em um debate aberto e horizontal, bem como a habilidade que se requiere dos responsáveis pela gestão da participação para lidar com isso, Felipe de Paula, gestor federal que assumiu a Secretaria de Assuntos Legislativos logo após a saída de Pedro Abramovay, em abril de 2011, agrega:

A gente recebeu algumas manifestações, em especial de empresas, onde elas falavam: ‘essa aqui é a nossa posição’ e entregavam um documento. A gente falava que o documento ia ter que subir para o site, e a empresa falava ‘não, então eu preciso rever’. Eu acho isso um ganho enorme para a democracia brasileira, do jeito de construir as coisas. (entrevista concedida à autora em 29/01/2015)

Por fim, foi apontado também que a gestão da participação envolve muitas decisões políticas, como foi o caso da supressão do artigo previsto no texto em debate sobre o procedimento chamado *noticeandakedown*, que era a retirada de conteúdo após mera notificação do suposto ofendido. Inicialmente, no texto proposto no começo da segunda fase

da construção *online* do MCI, havia esse artigo, mas dada a reação provocada durante o debate, o próprio MJ retirou esse artigo e justificou sua decisão. Para o entrevistado De Paula:

Sobre o episódio do *NoticeandTakedown*: foi uma decisão da SAL que mudou um pouco por causa do processo - por conta da reação que os próprios participantes tiveram, nós tomamos essa decisão de mudar o texto. Tem gente que discorda de mim, mas eu acho que foi uma decisão acertada. Ali é mais ciência política do que Marco Civil propriamente dito. Naquele momento, a gente estava em várias frentes de batalha diferentes. Então tinha, paralelamente, a discussão sobre incluir ou não direitos autorais (...); tinha batalha sobre neutralidade de rede, que a gente tinha muita clareza do que a gente queria; o tempo de guarda de logs, que era um cavalo de batalha que a gente podia brigar, mas, em todos eles, gastando muita energia. E esse modelo do *NoticeandTakedown*, onde a gente percebeu que teria um apoio melhor ou diminuiria reação contrária ao Marco Civil se a gente mudasse de posição. (...) Então, a decisão central nesse momento era: 'a gente quer travar a discussão desde já ou é melhor fazer ela andar, abrindo mão de um ponto ou reformulando esse ponto e conseguindo jogar para discussão posterior no Congresso?', então, eu acho que foi uma decisão acertada. A gente superou um *veto player* na minha cabeça que atrapalharia, ou até inviabilizaria, o processo de participação. (entrevista concedida à autora em 29/01/2015)

Ainda sobre esse emblemático momento, o qual foi citado por diversos entrevistados, Carlos Affonso afirma que uma parte importante da gestão da participação, principalmente em uma ferramenta tão dinâmica e rápida como a consulta pública *online*, é a capacidade do governo em se adaptar, de reavaliar posicionamentos e de tomar decisões rapidamente. Para Affonso:

Então, quando, por exemplo, na discussão sobre responsabilidade civil era muito claro que na plataforma do Marco Civil, a orientação de texto que foi proposta não tinha nem a maioria em termos quantitativos da primeira fase, nem a prevalência em termos substantivos, em termos de conteúdo sobre o tema, e que foi preciso mudar a redação do texto em si, essa era uma experiência completamente nova. Como é que você altera o texto no meio da consulta e cria meios de dizer a essa comunidade 'olha, nós percebemos de forma equivocada esse ponto'? E foi justamente o debate movimentado na plataforma que evidenciou que uma outra orientação era necessária. O governo tinha uma cartilha, um manual de instruções sobre o que fazer nesse caso? Não. Como é que você volta para essa comunidade e diz 'esse é um novo texto, nós mudamos o texto por conta disso, disso e disso'. Esse era um procedimento que foi construído durante o voo e é algo que hoje imagino que o governo já está com uma experiência muito maior para desenvolver em consultas futuras. (entrevista concedida à autora em 03/03/2015)

Dadas essas características, a subcategoria de Gestão do Processo Participativo é um dos mais claros casos no qual a linha entre um tipo de dimensão e outra de capacidade de governo mostra-se tênue. Ao mesmo tempo em que se consolida como capacidade técnica, como visto, a Gestão da Participação requer capacidade política para que seja efetiva.

5.1.2. Capacidades Administrativas de Utilização de TICs em Processos Participativos (CGATPS)

As Capacidades Administrativas vinculam-se às funções administrativas do governo. São referentes a funções organizacionais e administrativas do Governo que devem dar suporte a todas as ações e projetos políticos. Dizem respeito às características do processo que são inerentes ao fato de o mesmo estar acontecendo no escopo de uma administração pública, como as exigências, limitações e condições de atuação de acordo com a realidade do poder público. Na pesquisa de campo e na análise documental, emergiram como mais relevantes duas subcategorias de capacidades de governo administrativas: TI na Administração Pública e Lócus do Tema no Governo.

5.1.2.1. TI na Administração Pública

A capacidade administrativa que mais se mostrou presente durante a análise é a questão da própria tecnologia enquanto área de governo e a relação dos departamentos de TI com a ascensão de tecnologias inovadoras em processos de participação social conduzidos pelo Governo. Segundo Poppi:

A forma que as áreas de tecnologia da informação dos governos são organizadas já morreu e esqueceram de enterrar (...). Isso é um gargalo, porque as instituições estão muito voltadas a desenvolver tecnologias para atender às necessidades da burocracia e não as necessidades da sociedade. Quando você fala em participação *online*, você está falando em atender tecnologias a serem entregues à sociedade. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

A questão do relacionamento da área de TI com o setor que deseja desenvolver e utilizar TICs para participação social é de interface bem tênue entre capacidade técnica e capacidade administrativa, mas optou-se, nessa pesquisa, por tratá-la como uma questão administrativa, pois, como veremos a seguir, encontra raízes para além do cunho técnico simplesmente.

Em entrevista, Daniel Arbix, que foi da equipe da SAL-MJ antes do processo de consulta pública do MCI ser lançado, relatou que inicialmente:

A [área de] TI foi muito aberta ao projeto em um primeiro momento; ela quis entender melhor, a gente discutiu funcionalidades e especificações, conversamos muito. (...) E aí, a TI, em uma sequência de reuniões - não me recordo o número, mas certamente mais de dez reuniões - foi planejando usar *lamp*, depois começaram

a fazer alguma coisa em Java, depois mudaram para PHP, e nunca nada saía. A gente pressionou algumas vezes, pelas vias formais - tem alguns documentos nossos pedindo informações; muita cobrança por email. Com o uso dos nossos contatos políticos na Secretaria Executiva, isso foi levado ao Luiz Paulo Barreto, que era o Secretário Executivo do MJ na época, algumas vezes, e nunca andou. Quando eu estava me preparando para ir embora do Ministério, provavelmente em junho/julho [de 2009], a gente começou a pensar em alternativas, porque o contexto de debates legislativos era outro e estava muito mais candente a questão do PL do Luiz Piauhyliño, que foi chamado PL Azeredo. Aí começamos a conversar com a FGV, e depois a pensar no CulturaDigital.br. (entrevista concedida à autora em 09/01/2015)

Para Guilherme Almeida, chefe de gabinete da SAL-MJ à época do MCI, houve muita dificuldade e resistência por parte dos departamentos de TI em viabilizar o projeto de uma plataforma tecnológica colaborativa para produção de textos legislativos, que era tida como uma das prioridades do MJ naquele momento. Nas palavras de Almeida:

Quando a gente chegou e pediu no MJ, para fazer um portal colaborativo que recebesse comentários e etc, encontramos muita dificuldade. (...) Mesmo assim nós corremos atrás de tentar fazer a plataforma no âmbito do MJ. O que aconteceu nesse momento foi o seguinte: pelo processo bastante burocrático, em cascata, modelo de desenvolvimento de software em cascata, e por aí vai, da gestão de software na administração pública, em particular no MJ, quando a gente sentou para pedir: ‘precisamos de uma plataforma colaborativa para debate de projetos de Lei’ e foi especificar o que a gente precisava: ‘a gente precisa disso pronto daqui a um mês e meio’. A resposta foi: ‘olha, em um mês e meio, a gente consegue fazer o termo de abertura do processo’. (...) Não sei se foram exatamente essas as palavras, mas a mensagem foi: ‘olha, você fazer uma plataforma onde qualquer pessoa possa escrever alguma coisa em um site dentro do MJ, pode gerar problema de segurança, responsabilidade, de vírus, de acesso, ou qualquer coisa do gênero’. Ou seja, existia um freio de mão bastante puxado no que seria relativo a qualquer coisa aberta para uma colaboração, seja por responsabilidade jurídica, seja por responsabilidade técnica, ou por segurança. (entrevista concedida à autora em 26/11/2014)

Na mesma linha, Pedro Abramovay, Secretário da Sal-MJ de 2007 a 2010, comentou que, desde seu início na SAL, em 2007, ele tinha como objetivo a construção de uma plataforma tecnológica que viabilizasse e facilitasse o processo de construção colaborativa de documentos normativos, visando aproximar a sociedade. Em suas palavras:

Eu queria ter feito um processo assim, era um pouco da ideia da Wikipédia, foi um pouco depois que passou a campanha do Obama, ou seja, a ideia da combinação Internet e política com mil possibilidades, mas eu tive muita resistência dentro do Ministério. A parte de tecnologia e informação do Ministério era contra: falava que era impossível, que não tinha como, que ia deixar o sistema do Ministério vulnerável. (entrevista concedida à autora em 03/02/2015)

Essa questão foi mencionada por vários dos entrevistados como um gargalo importante. Como se pode observar pelas entrevistas e pelo estudo de caso, o desenvolvimento da plataforma e todo o processo de consulta do MCI ocorreu de forma quase completamente descolada da área de TI oficial dos Ministérios envolvidos, em especial MJ e

MinC. Em alguns momentos, até de forma paralela ou mesmo contrária às posições oficiais desses departamentos.

Nas palavras de José Murilo, se fosse possível apenas alterar um único ponto para facilitar a implementação de TICs em processos participativos no Governo:

Eu identifico que é uma mudança de mentalidade na área de TI. Se você coloca uma pessoa lá, sensível ao que está acontecendo hoje no mundo - sei lá, que saiba ler inglês, que possa ler o que está acontecendo com o setor de Serviços Governamentais Digitais tanto dos EUA, quanto na Inglaterra. Basta isso. Não precisa de mais nada. Seria uma destravada... Olha, eu estou vendo isso há muitos anos. Seria uma destravada absurda. (...) E isso envolver quebrar as caixinhas mesmo, porque, hoje em dia, a tecnologia evolui com aporte dos não-técnicos. E não-técnicos entre aspas, porque nós todos hoje somos técnicos. As pessoas estão se capacitando. No seu *smartphone*, elas estão se capacitando a compreender isso. Agora, essa reserva de mercado que o pessoal coloca aí, 'nós somos a área de TI', isso restringe. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Para vários dos entrevistados, essa solução de desvinculação das áreas oficiais de TI governamental das iniciativas que utilizam TICs para participação social, como foi o caso da consulta pública *online* do MCI, não era a ideal, mas mostrou-se a única viável para que as ações propostas ocorressem na forma e no tempo desejado. Para José Murilo: “infelizmente, a solução foi essa ‘desplugagem’ [da área de TI], que, para mim, na época, era claro que não era o melhor caminho (...), sempre ficou claro que o desafio era esse: fazer a área de TI entender as possibilidades de inovação, mas era muito difícil.” (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Algumas considerações sobre essa questão em específico fornecem informações relevantes para a análise desse tema como capacidade administrativa. Primeiramente, a percepção dos atores envolvidos no processo da consulta pública *online* do MCI de que as áreas de TI são avessas à inovação por medo ou insegurança. O argumento da “segurança institucional” é recorrentemente utilizado como um impeditivo para a utilização de softwares abertos e livres e para a ampliação da participação política com o uso de TICs. Como descreve Poppi, quando do desenvolvimento da plataforma Participa.br, vinculada à Presidência da República:

(...) eu fiz um debate com um técnico aqui da Presidência, da Tecnologia da Informação, e ele me dizia que o que eu estava fazendo era um absurdo: ‘como assim um ambiente aberto onde qualquer um pode comentar?’. E me disse que eu estava na Presidência da República e isso era um absurdo. O que essa fala revela? Ela revela ‘você está em um órgão que tem requisitos, status de segurança’, para ele, a tecnologia tem que atender a essa necessidade do órgão, quando na verdade a tecnologia tinha que atender à ansiedade de uma sociedade que quer dialogar com o governo. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Nessa mesma linha, como exemplifica José Murilo, as áreas de TI têm dificuldade:

(...) de se abrir, de usar tecnologias abertas. Esse eu acho que é o ponto mais complexo. E uma outra coisa, também, que eu acho que é meio crucial para esses projetos do meio digital, que é um pouco essa coisa de errar: você tem que estar preparado para errar logo cedo. Na verdade, a estratégia é: a gente sabe que vai errar, então vamos errar logo. Não errar grande, errar pequeno. A inovação vem assim - ideias malucas que você rapidamente pode prototipar, usar uma ferramenta que é fácil de fazer e testá-la. Isso não quer dizer que o seu sistema inteiro vai estar ali, quer dizer que você está exercitando uma ideia ali e, depois, quando ganhar escala, você pode passar para uma outra ferramenta. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Ademais das dificuldades de inovação e experimentação que os departamentos de TI sofrem, há a questão dos diferentes tempos que a tecnologia governamental funciona quando comparada à rapidez e fluidez tecnológica na sociedade. José Murilo comenta:

Eles [área de TI] não compreendem o *timing* da tecnologia, eles acham que tudo tem que ter sido planejado antes, mas o planejamento deles para a implementação do sistema é dois anos! Em dois anos, na Internet, acontecem bilhões de coisas! Então, [eles, da área de TI] falam que nós somos os malucos que não fazem planejamento. Meu amigo, eu estou ganhando prêmio internacional, o pessoal está vindo me entrevistar para fazer tese e você está aí dizendo que você está certo! (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Nessa mesma linha, Santarém versa sobre o engessamento que os contratos tradicionais firmados na área de TI normalmente contêm, o que dificulta a dinâmica de uma plataforma tecnológica de participação que deve ser capaz de alterações e melhorias rápidas e frequentes durante o processo participativo:

Porque, lá no MJ, e isso eu vivi, a estrutura tecnológica é muito engessada, como é em toda a Esplanada. Há uma licitação que diz 'o serviço de tecnologia é A, B, C e D. D' (D-linha) não entra'. Para incrementar um pouquinho, você tem que fazer um adendo na licitação. Então, se fosse para contratar um serviço de fazer um blog, um Word Press, que é gratuito, pegar alguém lá que estivesse ocioso, isso ia ter que fazer um adendo à licitação. Se tivesse que incrementar o serviço de comentários: tinha que estar descrito/previsto. Então, assim, ou ia ter que ter um trabalho muito bem pensado e custoso - e limitante, né? - de imaginar todas as possibilidades futuras de uso dessa plataforma, e tentar fazer um adendo na licitação que cobrisse tudo isso, ou, foi o que o Gui [Guilherme Almeida] fez, aplicar da melhor forma possível o nosso 'jeitinho brasileiro': existe outra estrutura na Esplanada que já tem algo parecido com o que a gente quer, que é a plataforma do Cultura Digital do Ministério da Cultura. Vamos usá-la! (entrevista concedida à autora em 22/11/2014)

A falta de capacidade das áreas de TI para atender às necessidades de inovação é também apontada como consequência da falta de investimento no desenvolvimento da carreira em tecnologia nas administrações públicas. Segundo Poppi:

As áreas de TI não conseguem, hoje, do jeito que elas estão organizadas, fazer isso [inovação tecnológica]. Elas também são precárias em termos de salários, carreiras, etc. Então, você não vai fazer transformação nenhuma com precariedade. Temos que começar a equilibrar a importância que a gente dá no Governo em relação, por exemplo, ao Direito: o conhecimento de leis e normas é tido como um conhecimento valorizado e importante para a administração pública e o conhecimento de tecnologia e de códigos, não é. A gente está pagando por esse desequilíbrio. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Por outro lado, foi apontada como uma segunda característica das áreas de TI a restrição em relação aos processos administrativos que seguem uma lógica muito voltada ao controle e que acabam por engessar contratações ou soluções diferentes e inovadoras que fujam aos modelos mais convencionais. Segundo o entrevistado José Murilo Carvalho Júnior:

A gente aqui, nessa reflexão, já percebeu que o locus é na CGU [Controladoria Geral da União]. É porque as regulamentações vêm de lá. O que amarra os processos de contratação, a lógica de contratação e de terceirização vem de lá. E eles têm uns fóruns interessantes para refletir e tal, mas, aí eu acho que já é, digamos assim, a corporação - a galera que aprendeu a funcionar dessa forma e aí não quer sair da zona de conforto; e isso também, porque as áreas de TI não são mais desenvolvedoras de software, são desenvolvedoras de editais. (...) Então, assim, quando você me pergunta ‘o Estado brasileiro está preparado [para consolidar o uso de TICs em processos participativos]?’, eu digo que a reflexão está vindo de experiências já implementadas e ela está apontando para o futuro. Enquanto que a área de TI, que seria quem teria que vir junto para pensar e fazer testes, errar, errar bastante, estão aí dizendo ‘vocês são malucos, vocês vão se ferrar’, que é isso que eles falam para a gente. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Nesse sentido, percebe-se que muitas instituições tornam-se paralisadas pela insegurança de que suas ações podem ser questionadas pelos órgãos de controle interno que dificilmente contratações saem dos modelos mais tradicionais e já aprovados pelas instâncias jurídicas e administrativas. Isso não é um fenômeno exclusivo da área tecnológica governamental, ao contrário, há diversos autores que sublinham o caráter cada vez mais forte do viés do controle e não da gestão pública nas administrações. Ocorre que na área da tecnologia essa questão torna-se ainda mais perversa, pois o desenvolvimento tecnológico, mais do que de outras áreas, avança fora do poder público em ritmo muito acelerado.

Os atores envolvidos no processo do MCI citam por diversas vezes esses “constrangimentos à inovação” perpetrados pelos departamentos de TI. Quando se fala especificamente no MinC, Ministério no qual desde pelo menos 2007 diversas ações e propostas inovadoras que envolviam tecnologia eram idealizadas, não houve uma absorção ou apropriação por parte da Administração Pública dessas inovações para dentro da sua estrutura institucional. Para Marcos Souza, uma das origens desse problema é a própria forma de admissão dos ocupantes da área de TI no poder público:

As pessoas entram aqui por um concurso público ou por um cargo em comissão. Não tem tantos cargos em comissão para você ocupar com uma equipe técnica desse nível aqui e concurso público é qualquer formação. Então, não entra gente com esse perfil. Não tem concurso para a área de tecnologia, tirando um órgão ou outro - DATAPREV, SERPRO. Tirando isso, é o bolo geral dos concursos. Então, não tinha como aproveitar essas pessoas permanentemente; essa é uma questão. A outra questão é que a própria forma de trabalhar, a perspectiva do Cultura Digital vis-à-vis uma área de TI de um órgão público era água e óleo. Não dá, não consegue. Não consegue entender o porquê de ter que ser tudo aberto, por exemplo. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Hoje, o modelo de funcionamento das áreas de TI dos governos segue baseado na terceirização e as equipes alocadas nestes setores são cada vez mais especializadas em processos licitatórios, vinculados a regras de controles e restrições, e cada vez menos dedicadas a acompanhar a rápida evolução dos paradigmas digitais, o que representa um desafio para a inovação tecnológica no poder público.

Nesse sentido, a viabilização da consulta pública *online* do MCI deu-se praticamente, de forma paralela e independente da área de tecnologia do MJ. Administrativamente e institucionalmente, isso não é algo positivo, pois enfraquece o processo como um todo depender de pessoas ou “jeitinhos” para que um processo inovador como foi o do MCI ocorra no poder público. Em uma analogia tecnológica, Santarém resume a questão:

O que a SAL fez, de alguma forma, foi hackear o funcionamento do Estado por dentro, no melhor dos sentidos, de superar as dificuldades, fazer gambiarras para resolver, para entregar o produto sem cometer ilícitos, mas superando os limites burocráticos. Isso é bom? Não sei, mas foi o que viabilizou a consulta do MCI. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Outro aspecto ainda relacionado à dinâmica das áreas de TI públicas, que foi levantado por Sergio Amadeu da Silveira, professor da UFABC e especialista no tema de tecnologia e poder público, refere-se à penetração que empresas privadas de tecnologia podem possuir em tais departamentos, o que acaba por influenciar muitas das decisões tomadas no âmbito da tecnologia que impactam políticas e ações do Estado.

Sim, nós temos muitos problemas com os gestores de TI, porque é onde as corporações têm uma penetração muito grande. Agora, era muito importante que o gestor da política pública, a autoridade política, o principal responsável pela política no setor, considerasse o fato de que as decisões de tecnologia da informação primeiro: são estratégicas, segundo: não são naturais, terceiro: elas podem sim viabilizar processos políticos ágeis, democráticos que nós precisamos; e quarto: nem sempre tudo é caro. (...) É verdade que não basta ter a vontade - você tem que ter o recurso para poder fazer, comprar, desenvolver. Mas hoje nós temos um problema que não é nem o recurso, nem gente capaz de desenvolver - estamos em uma fase anterior, que é a da decisão política. E, muitas vezes, existe no poder público essa concepção de uso da tecnologia da informação que é ultrapositivista, ultranaturalista.

Naturaliza-se a tecnologia acima de tudo, inclusive, essas corporações [empresas privadas de tecnologia] são muito responsáveis por essa prática discursiva que existe dentro do Estado - porque elas ganham dinheiro com isso. (entrevista concedida à autora em 15/12/2014)

Nesse sentido, pode-se afirmar que a orientação ou abertura das áreas de TI na Administração Pública para inovações no campo da participação consolida-se como uma capacidade administrativa fundamental para a viabilização e a institucionalização das iniciativas de utilização de TICs em processos participativos. Como visto, a situação atual da TI no setor público não necessariamente impede o desenvolvimento de tais iniciativas, mas certamente dificulta o processo e as torna menos fortes institucionalmente.

5.1.2.2. Lócus do Tema no Governo

O lócus administrativo onde se desenvolve a iniciativa de utilização de TICs em participação social é relevante para a análise de capacidades de governo. Para exemplificar essa questão como capacidade administrativa, pode-se apontar a situação experimentada pelo MinC, antes mesmo da criação da plataforma do CulturaDigital.br, que viria a ser usada no processo de construção do MCI, por volta de 2008, quando da proposta de criação de uma coordenação específica no MinC para o tema da Cultura Digital.

Em um determinado momento, a gestão do Ministro Juca Ferreira julgou que seria necessária uma coordenação específica para políticas de cultura digital e solicitou a criação dessa estrutura ao MPOG, um procedimento padrão e comum internamente ao Governo. Entretanto, o MPOG emitiu um parecer contrário a criação dessa área no MinC por acreditar que haveria sobreposição de funções uma vez que já existia um departamento de TI no Ministério da Cultura, a CGTI (Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação), que poderia ser utilizado para pensar políticas digitais de cultura. Em entrevista, segundo José Murilo Carvalho Júnior:

Conversando muito com o Alfredo Manevy, que, na época, era o Secretário de Políticas Culturais, ele falou que tinha que criar uma área específica de cultura digital e aí foi. Fez-se um movimento. O Ministro na época, que já era o Juca, fez o ofício demandando no Planejamento a criação da Coordenação, mas a princípio não rolou. O Ministério do Planejamento achou que era um sobreamento com a área de tecnologia da informação, das coordenações gerais de TI, CGTI. (...) Aí ele [Alfredo] fala assim 'ah, o Planejamento não quer, mas não tem problema não. A gente vai pegar um DAS5 lá não sei onde (aí eu era o Coordenador do Livro e Leitura no papel), mas aí você passa a usar o nome que a gente quer. Você é o

Essa situação demonstra claramente uma capacidade administrativa que se relaciona ao uso de TICs na administração pública, pois todos os Ministérios contam com uma área de TI, mas esses departamentos, como visto, tendem a não promover inovação em TI. Nesse sentido, administrativamente, a estrutura do órgão público que se propuser a utilizar TICs como ferramentas de participação e interação social, ou mesmo, em um sentido mais amplo, de inovação social, depara-se inevitavelmente com uma questão de capacidade administrativa para tal.

Isso porque, diferentemente de uma empresa privada onde se há muito mais liberdade para a criação de estruturas, equipes e setores; no poder público, a burocracia administrativa que perpassa a estrutura organizacional influencia e, muitas vezes, determina o desenho de políticas e ações do governo. Não que não haja mudanças administrativas no Governo, porque de fato há e várias, mas é necessário sublinhar que a capacidade administrativa para reestruturações nem sempre condiz com a vontade ou o direcionamento político, como pôde ser verificado no exemplo acima.

Simultaneamente, esse mesmo exemplo ensina que, se por um lado a vertente administrativa pode funcionar como uma barreira ou um obstáculo para a utilização de TICs em processos participativos, por outro a possibilidade de utilizar uma configuração paralela ou extraoficial de remanejamento de cargo e nomes de departamentos de maneira não formalizada pode constituir-se como um caminho de ação para casos onde a impossibilidade administrativa se faça mais forte. Entretanto, essas soluções são essencialmente fracas, pois carecem de institucionalização e correm um grande risco de não permanecerem com mudanças de gestão ou de governo.

Se, por um lado, a inovação extrainstitucional, ou seja, fora dos aspectos formais, consegue avançar e driblar algumas barreiras e dificuldades no curto prazo, a experiência da própria plataforma do CulturaDigital.br demonstra que se trata de uma estratégia arriscada. Após a saída do Ministro Juca Ferreira e a nomeação da Ministra Ana de Hollanda no MinC, no início do primeiro governo da Presidenta Dilma Rousseff, várias das políticas culturais de cunho digital foram revistas e algumas enfraquecidas, ainda que o governo de Rousseff fosse de continuação com o de seu antecessor. No caso específico da Coordenação de Cultura Digital do MinC uma aparente contradição foi apontada:

(...) por incrível que pareça, foi com a Ana de Hollanda [que se oficializou a Coordenação de Cultura Digital]. Até 2010 a equipe basicamente era de contratações temporárias e após as eleições muita gente saiu foi trabalhar em outros lugares. Ou seja, de repente, eu estava absolutamente sozinho. Toda a minha equipe saiu, que na época era uma equipe potente, eram dez pessoas. (...) Então, o trauma foi grande. Aí eu virei quem fazia a manutenção, o suporte, enfim. Aí foi complicado. Que coisa interessante, né... Aí a Ana de Hollanda vem e estabelece, em 2011, a Coordenação de Cultura Digital. Aí a Coordenação era um cargo de coordenador-geral e dois coordenadores. Só isso, era equipe de três. Mas, logo na primeira semana, ela pegou um desses cargos para colocar uma assessora dela no gabinete. E era exatamente o cargo técnico para tocar o CulturaDigital.br. O outro, eu precisava de um apoio mais administrativo, então eu fiquei de 2011 até três meses atrás, sem esse apoio. Ou seja, a Coordenação de Cultura Digital existiu quebrada em uma de suas pernas. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)⁷⁴

Ou seja, no caso da Coordenação de Cultura Digital, que especialmente interessa a essa pesquisa, pois era o núcleo que desenvolveu e geriu tecnicamente a plataforma usada para a consulta pública do MCI, quando a Coordenação foi institucionalizada, na gestão da Ministra Ana de Hollanda, na realidade, ela ficou muito mais fraca do que quando não era institucionalizada, na época do Ministro Juca Ferreira. Isso demonstra que não necessariamente a estrutura administrativa represente a institucionalidade e/ou a prioridade política. Entretanto, para a viabilização de iniciativas de utilização de TICs em processos participativos a capacidade administrativa de lócus do tema no governo faz-se relevante.

5.1.3. Capacidades Políticas de Utilização de TICs em Processos Participativos (CGPTPS)

As capacidades políticas (CGPTPS) são as de negociação, liderança, mediação entre diversos atores e interesses, diálogo com sociedade e parceiros estratégicos, angariação de apoio, divulgação e comunicação da iniciativa. Na análise do caso do MCI, especificamente, sobressaíram-se três subcategorias de capacidades políticas de governo: Participação como Orientação de Governo; Liderança e Condução Política; e Comunicação/Divulgação.

5.1.3.1. Participação como Orientação de Governo

A subcategoria de Participação como Orientação de Governo emergiu na pesquisa a partir de evidências que demonstram que a questão da participação social, apesar de avanços

⁷⁴ Vale contextualizar que a Ministra Ana de Hollanda foi considerada por muitos expoentes da área cultural como menos aberta às questões de cultura digital.

no Estado brasileiro, ainda não é um valor totalmente incorporado pelos dirigentes e pela burocracia pública. Nesse sentido, como capacidade política destaca-se a habilidade de fazer com que tal questão seja absorvida nas ações e projetos como parte integrante do processo administrativo e político do governo.

Para além de uma diretriz política, como veremos na seção seguinte sobre a importância do projeto de governo, a capacidade política de Participação como Orientação de Governo abarca as mudanças incrementais e diárias no dia-a-dia de equipes, além do convencimento dessa orientação participativa e certa cultura política a respeito da importância da temática na agenda e ações do governo. Nesse sentido, vê-se uma diferença em relação à teoria de Matus (1993), na qual a participação social é vista unicamente como parte do projeto de governo, uma vez que é parte daquilo que o governo quer fazer em termos de transformação social e do Estado.

Para Poppi, um dos maiores desafios ao implementar iniciativas de uso de TICs para participação social é a mudança cultural:

Eu acho que é cultura política. Porque você não consegue fazer uso de nenhuma dessas metodologias novas, dessas plataformas novas, se você não estiver profundamente convencido de que, dentro de um gabinete, não tem como sair uma política pública em escala nacional que vai funcionar, que é boa. Se você não estiver profundamente convencido disso, você não vai aproveitar. (...) Então, é reconhecer isso, que é um reconhecimento profundo da participação social, mas é reconhecer também que a gente pode fazer isso de forma mais aberta, na rede, sem precisar ser com interlocutores já conhecidos, tradicionais. É um outro processo. Eu posso achar que não tenho como produzir uma política pública boa no âmbito dos gabinetes, mas, ao mesmo tempo, achar que eu vou ter que fazer isso chamando os interlocutores conhecidos, organizações da sociedade civil organizada. Claro que a sociedade civil organizada é importante, mas não só. É preciso estar convencido que a gente [governo] pode conduzir processos abertos e fazer emergir a inteligência coletiva desses processos. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Na mesma linha, Felipe de Paula complementa que o governo utilizar-se de participação social configura-se uma premissa muito importante:

O que me chamou muita atenção nesse tipo de desenho: primeiro, quando a gente parte do pressuposto de que a gente [governo] não tem o conhecimento de ponta... É impossível que o governamental tenha o conhecimento de todo e qualquer tema no seu limite, que esteja absolutamente atualizado. Na minha cabeça é um absurdo pensar assim. É o contrário, a gente tem que abrir os canais para pegar todo esse conhecimento de ponta e transformar em política pública, em projeto. (entrevista concedida à autora em 29/01/2014)

Especificamente, no caso do uso de TICs em processos participativos a máxima é a mesma, sendo adicionada apenas a confiança de que ferramentas tecnológicas podem

também auxiliar na consolidação da participação enquanto método de governo, inclusive, atraindo novos públicos para a construção colaborativa junto ao governo, promovendo maior transparência e incentivando maior controle social durante o processo. Nesse sentido, uma das peculiaridades do uso de TICs em participação social é a capacidade política de convencimento acerca da viabilidade de novas metodologias para além de processos tradicionais de participação social. Ainda há muita desconfiança a cerca do uso de TICs em participação social por parte do governo e também por parte da sociedade civil organizada.

A presente pesquisa aponta que a utilização de TICs em processos participativos possui capacidades de governo específicas, sendo algumas coincidentes com iniciativas de participação social mais tradicionais e outras, não. Como ressaltado por Sergio Amadeu:

Processos participativos deliberativos, no meu entendimento, não podem ser focados no buraco negro do Estado, que traria tudo para ele e aí ele sintetiza do jeito que ele quer. É preciso que as pessoas saibam, desde o início, o que as outras estão pensando para que o debate já ocorra no processo de formulação. Isso é muito importante, esse grau de transparência. E o governo, os seus gestores, seus *policymakers*, podem acompanhar esses debates, então o processo ficaria muito mais rico, mais consistente. (...) Eu acho que essas tecnologias de interatividade, de interação, se por um lado, elas beneficiam muito o gestor público, por ele poder, inclusive, fazer síntese das opiniões da sociedade e dos segmentos dela; por outro lado, elas criam uma necessidade de transparência, de audição real por parte do governo; uma necessidade de responder o que esses segmentos estão falando; de debater ideias que, muitas vezes, o poder público não está disposto a gastar energia com. Porque isso é um gasto de energia, é um outro processo político - não é a mesma coisa. Uma coisa é eu fazer uma audiência pública em seis meses para discutir um tema que pode ser controverso, outra coisa é eu abrir uma plataforma em que o tempo todo eu tenho que responder questionamentos ou novos argumentos. Isso é um gasto de energia que muitos gestores públicos consideram uma perda de tempo. É muito interessante você ver que a grande questão não é se há condição tecnológica para fazer isso. A questão é se a força política que governa uma parte do Estado está disposta a fazer isso - se ela considera isso importante. (entrevista concedida à autora em 15/12/2014)

Portanto, cabe sublinhar que a capacidade política de Participação como Método de Governo, no caso da utilização de TICs em processos participativos, possui dois âmbitos. Primeiramente, como em qualquer iniciativa de participação social, há a capacidade política de convencimento da importância de processos participativos como premissa para política pública. Tal capacidade política ganha um segundo aspecto para o objeto aqui estudado, a qual além de ter que reforçar a premissa acima, necessita também agregar em seu bojo as especificidades do uso de TICs. Para isso, as teorias dispostas no segundo Capítulo da presente dissertação podem auxiliar e embasar o desenvolvimento dessa capacidade política (VAZ, 2005; COLOMBO, 2005; CUNHA & MIRANDA, 2008; 2013).

5.1.3.2. Liderança e Condução Política

Uma das características que Matus associa às capacidades de governo é a habilidade política do líder e sua equipe na condução de projetos e políticas públicas. Para o autor:

Nossas capacidades de direção estão cada vez mais afastadas das necessidades advindas da complexidade de nossos sistemas sociais. Nossas democracias, jovens e débeis, correm o risco de naufragar num mar de promessas fáceis e não-cumpridas, e de problemas crescentes e desgastantes. Devemos levar a sério a tarefa de nos prepararmos para governar. Devemos exigir de nossos dirigentes políticos capacidades bem superiores. (MATUS, 1993, p. 560)

Nesse sentido, pode-se reconhecer que no caso do processo construtivo do MCI, especificamente, a consulta pública *online*, o papel do dirigente da equipe responsável na SAL-MJ foi essencial e apareceu como uma constante nas entrevistas realizadas para esse trabalho e também em estudos sobre o MCI. Esse papel de líder e dirigente foi desempenhado, principalmente, pelo Secretário de Assuntos Legislativos, Pedro Abramovay, ainda que pudesse ser observado em vários atores-chave do processo. Nas palavras de Guilherme Almeida:

O fato de ser um projeto prioritário para o ministro, o fato de ter um secretário de estado capitaneando o processo e de ter uma rede de contatos capaz de suprir as eventuais dificuldades da burocracia foi essencial. Se a gente não tivesse um bom diálogo com o Zé Murilo, com o ministro dando apoio, com um secretário bancando o que a gente fizesse, não teria funcionado. (entrevista concedida à autora em 26/11/2014)

Por outro lado, ainda no que tange a essa habilidade de liderança e condução política, para alguns dos entrevistados, apesar dos esforços da equipe da SAL, em um determinado momento, sentiu-se falta de apoio e de espaço na pauta política dos altos dirigentes para com o processo do MCI. A liderança e condução política do processo requerem apoio tácito ou explícito dos escalões superiores, no caso da consulta pública *online* do MCI, este apoio foi mais tácito que explícito. Na visão de Santarém:

Uma coisa é o Presidente falar para o Ministro [no FISL], mas depois o próprio Presidente nunca foi cobrar. A gente [SAL-MJ] é que, de alguma forma, tentava retornar para ele o resultado. Até, pode-se dizer, sem muita receptividade. A equipe da SAL que trabalhava com o Marco Civil, por exemplo, nunca teve uma audiência interna com o Ministro da Justiça. Então, isso do Ministro perguntar ‘e aí, gente? Como é que tá?’ não teve. O que tinha era o Secretário [Pedro Abramovay] que ia lá e falava ‘Ministro, está acontecendo isso e isso’ ou ‘vamos começar a fazer isso, tudo bem?’. Mas nunca teve uma cobrança de cima para baixo. (...) Era a equipe que tinha a vontade de fazer, que ficava cavando a abertura em quem tinha que tomar a decisão, então foi muito um esforço da equipe. Claro, tem os méritos da sensibilização do Presidente, da abertura conferida pelo Ministro, mas não havia, de

forma nenhuma, cobrança de cima para baixo. O mínimo de cobrança que deve ter tido, talvez tenha ocorrido no momento da percepção de que o Marco Civil tinha alguma coisa a ver com o Snowden. O único momento em que, de alguma forma, deve ter havido alguma pressão da Presidência para saber que projeto era esse que o pessoal da SAL estava tocando. E, ainda assim, momentânea. (entrevista concedida à autora em 22/11/2014)

A interdisciplinaridade e a coordenação governamental são desafios encontrados na utilização de TICs em processos participativos que buscam posicionamento intragovernamental. Para Guilherme Almeida, a habilidade de coordenação e condução política foi essencial para o sucesso do processo do MCI:

E como fazer para que um processo desses leve em consideração o que está sendo feito em outros cantos, ou pelo menos como fazer para não gerar conflitos intragoverno que prejudicariam o avanço da própria proposta? (...) E completando, como fazer isso a partir de um ministério que, em tese, não é nem a casa civil, que tem por definição o poder e atribuição de coordenar, nem o ministério que, em tese, é o dono da bola, que é aquele titular do objeto sobre o qual o tema é abordado? (...) Para evitar bater cabeça (...) a gente buscou dialogar de antemão com todos os ministérios envolvidos com o tema, ou pelo menos, com os principais deles. A gente conversou com o Itamaraty, com o MCTI, MEC, MPOG, Minicom, ANATEL, SGPR, Sec. de Comunicação Social. A gente foi conversar com todos esses, seja mandando e-mail para uma pessoa-chave: 'se discordar avisa, se não daqui há 15 dias vamos lançar'. Seja sentando com um ou outro para explicar de A a Z o que a gente pretendia e porque. Existe uma necessidade de coordenação, de diplomacia, muito mais para também saber como cada um dos ministérios via o processo e já antecipadamente trazer para o debate questões que seriam levantadas por eles. (...) Então, existe um trabalho de bastidores que não é pequeno e é fazer a burocracia funcionar pelos seus canais formais e informais. (entrevista concedida à autora em 26/11/2014)

Nessa mesma linha, Felipe de Paula comentou que houve certa resistência interna ao governo em relação ao formato do processo de consulta do MCI, a qual pode ser contornada dada a capacidade política de liderança, negociação e condução dos dirigentes do processo:

Como a gente minou essa resistência? Acho que de duas formas. Uma foi fazendo visitas a todos os órgãos envolvidos. Eu fui talvez a 70 ou 80%, o Guilherme foi em 100% dos envolvidos. A gente foi em Comunicações umas cinco vezes, fomos na Cultura, Meio Ambiente. Onde tinha aresta, a gente ia para explicar o processo e para mostrar essencialmente a legitimidade, que é a segunda perna de como a gente minou isso. Quanto mais barulho você fazia, quanto mais gente estava participando, ficava muito mais difícil barrar pelo procedimento. Tivemos a sorte também de ter dois Ministros entusiastas da coisa: o Tarso, em especial, e o Luiz Paulo, que quando assumiu, entendeu a importância. (...) E a gente arriou isso usando a legitimidade do processo e fazendo as visitas. Então, tem gente no governo que atropela, manda para a casa civil direto e depois discute. A gente optou pela segunda linha: conversar com todo mundo, detectar todos os problemas/entraves e discutir. (entrevista concedida à autora em 29/01/2015)

Vê-se, portanto que a capacidade política de liderança e condução foi fundamental para a utilização de TICs em processos participativos no caso analisado.

5.1.3.3. Comunicação do Processo Participativo

Vale ressaltar que a questão da Comunicação do processo participativo, inicialmente, foi pensada pela pesquisadora como relacionada às capacidades técnicas, porque parecia se tratar de uma das fases da gestão do processo participativo. Entretanto, em todas as entrevistas e documentos analisados, a comunicação apareceu como um aspecto forte da estratégia política do processo de utilização de TICs em participação social, no sentido que se tratou de uma opção político-institucional. Nas palavras de Poppi:

Normalmente, nas consultas públicas, o governo se coloca na posição de ‘publiquei para a população, divulguei no Diário Oficial, nos sites institucionais, está valendo. Fiz minha parte.’. O Marco Civil demonstrou muito que, nem que fosse inconsciente, aquele pessoal do Ministério [da Justiça] e da FGV sabiam que era responsabilidade do processo fazer uma mobilização também, trazer um maior número de pessoas, avisar o maior número de pessoas de que aquilo estava acontecendo, mobilizar o maior número de pessoas para aquele debate. Isso eles fizeram usando as redes sociais. Então, não houve em nenhum momento uma postura passiva em relação ao debate, acreditando naquela metodologia que eles publicaram [por si só]. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

A Comunicação aqui colocada engloba não somente a divulgação da iniciativa, mas principalmente a habilidade de comunicar para a sociedade e para atores estratégicos o que estava sendo feito, por que e de que forma. Nesse sentido, a comunicação não tradicional, favorecendo a utilização de redes sociais para mobilizar a respeito do tema, foi também uma capacidade política importante e que dialoga diretamente com o formato e o público-alvo prioritário da consulta.

No caso do MCI, a estratégia de comunicação também foi um pouco decorrente da falta de equipe para opções mais grandiosas e ambiciosas. Nesse caso, pode-se observar claramente como uma capacidade influencia a outras e como os arranjos institucionais, assim como propostos por Gomide e Pires (2012), podem ser compostos de níveis diferentes de capacidades. Para Santarém:

E a gente pensou em não ter nada de divulgação muito ‘massista’ também, nada muito grande, porque a gente não tem nem capacidade para enfrentar um fracasso do sucesso: se chegasse mil comentários por dia, a gente não ia conseguir ler. Então, vamos tateando, vendo o quanto cresce, o quanto precisa crescer e a gente vai reagindo. Então a postura foi de reação aos debates, desde o início também, por conta de uma falta de equipe. Mas a gente pensou em coisas do tipo ‘cada dia a gente twitta cada um dos temas, em diversas perspectivas ou diversos temas para as pessoas irem comentando e tal’, mas uma coisa bem orgânica também. A gente não fez perfil no Facebook, por exemplo. Na época, não era tão relevante. O Orkut era muito maior. Não lembro se chegou a ter comunidade no Orkut. Acho que a gente pensou em fazer, ou chegou a fazer, mas não andou. Twitter foi o meio de comunicação mais utilizado na época, junto com o blog, mas a gente não fez, por

exemplo, canal no Youtube, coisas que hoje seriam quase óbvias. (entrevista concedida à autora em 22/11/2014)

A comunicação é sempre um elemento-chave no processo político, ainda mais quando se trata de uma iniciativa de participação social que só terá sucesso e fará sentido se de fato a informação conseguir chegar às pessoas da forma pretendida. No caso da utilização de TICs em processos participativos, a comunicação mais ágil e via canais da Internet faz-se ainda mais fundamental. Entretanto, cabe sublinhar que a comunicação não é uma ação de mão única, portanto, a capacidade política de Comunicação deve conseguir abarcar a interação e responsividade fundamentais ao processo de participação social.

5.1.4. Capacidades Institucionais de Utilização de TICs em Processos Participativos (CGITPS)

As capacidades institucionais de governo na utilização de TICs em processos participativos (CGITPS) são aquelas que dizem respeito ao âmbito legal e formal que dão suporte e estrutura às iniciativas, bem como a constituição de parcerias e acordos formais para a consolidação e implementação das mesmas. Da pesquisa realizada, emergiram, principalmente, duas capacidades institucionais: Institucionalidade do Processo e Pluralidade Institucional do Governo.

5.1.4.1. Institucionalidade do Processo

Uma consulta pública, formalmente, como já informado no Capítulo anterior, depende de Decreto da Presidência da República, ou seja, precisa ser instituída pela Casa Civil. Essa foi uma diferença importante da consulta do MCI, em contraposição a outras como a da LDA. No caso do MCI não houve esse selo oficial de consulta pública *stricto sensu* e essa se demonstrou uma escolha institucional. Nas palavras de Santarém:

A gente percebeu que ia ser difícil fazer um debate formal, e a estrutura da consulta pública é bem formalizada no sentido de que todas as comunicações vêm centralizadas pelo Estado e o Estado responde a essas manifestações. Ela tem um foco, tem um centro e ela é regulamentada assim. Não tem previsão de que uma pessoa vai ver a pergunta da outra e interagir com ela, por exemplo. E o que a gente queria fazer não era isso. A ideia era as pessoas debatendo entre elas. (...) E se a gente tentasse propor isso por decreto, assinado pelo Presidente Lula, não sairia nunca. Porque certamente ia ter um filtro, uma equipe da Presidência que não ia

topar esse grau de informalidade e abertura. Então a gente trabalhou com uma abertura que não combinava com um decreto. A gente falou ‘vamos fazer uma outra coisa, que não seja por consulta pública formal’. (entrevista concedida à autora em 22/11/2014)

Na iniciativa do MCI, a institucionalidade do processo não decorreu pelo reconhecimento formal da Casa Civil como consulta pública oficial. Nas entrevistas e na análise documental realizada, esse fato não apareceu como um impeditivo ou mesmo como objeto de descrença ou demérito. Ao contrário, na visão de alguns entrevistados, esse fato na verdade beneficiou o processo por deixá-lo mais flexível e dinâmico. No entanto, a partir da ótica de capacidade de governo, a institucionalidade do processo é relevante e deve ser uma característica presente para o fortalecimento da utilização de TICs em processos participativos.

Ainda que não tenha havido essa institucionalização, a consulta pública do MCI contou com outras formas de reconhecimento institucional que foram importantes para a sua viabilização, como o reiterado apoio e defesa por parte do MJ sobre o processo realizado. Ou seja, ter capacidade de obter o “reconhecimento institucional” não deixa de ser uma forma de ter capacidade de institucionalização. Um aspecto relevante que se relaciona à institucionalidade do processo diz respeito à imagem institucional do órgão proponente da iniciativa de utilização de TICs em processos participativos. No depoimento de Marcos Souza isso aparece claro no seguinte trecho:

Colocando em outros termos, nós [MinC, no processo da LDA] tínhamos moderação, porque nós éramos o MinC e tínhamos que parecer sérios e eles [MJ, no processo do MCI] não tinham, porque eram o MJ e tinham que parecer descolados. É o contrário. Eu não sei como descrever isso se não for com essas palavras. É meio simbólico, mas por ser essa questão do MJ já ter um estigma de ser quadrado e que precisava parecer mais aberto e menos controlador, e o MinC ao contrário. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Nesse sentido, a capacidade de institucionalidade do processo para a utilização de TICs em participação social, não diz respeito meramente ao enquadramento formal em regras e leis pré-existentes. Mesmo porque em alguns casos, dado o aparecimento de novas tecnologias e metodologias, pode ser que o regramento jurídico tenha ainda que se adaptar e contemplar tais possibilidades. Porém, faz-se fundamental que haja força e reconhecimento institucional, em alguma forma, para que haja legitimidade e segurança no processo participativo, ainda mais no caso de utilização de TICs em participação social por serem iniciativas muito novas e ainda não consolidadas perante o governo e também perante a sociedade civil. Dessa forma, vale sublinhar que o grau de institucionalização pode variar,

assim como os mecanismos utilizados para tanto. Ou seja, não se trata simplesmente de buscar uma institucionalização cada vez maior (como estar previsto na Constituição Federal, por exemplo), mas sim de buscar os mecanismos de institucionalização mais adequados.

5.1.4.2. Abertura à Pluralidade de Opiniões Dentro do Governo

Uma segunda capacidade institucional inerente a um processo participativo de característica de debate aberto e multidirecional, como o caso da consulta pública do MCI, é o reconhecimento e aceitação da pluralidade institucional dos atores governamentais. Por não ter, necessariamente, uma característica de “posição do governo x outras posições”, mas sim de interação construtiva e multidirecional, é compreensível que as diferentes visões dos distintos órgãos governamentais sejam diversificadas e, em alguns casos, até antagônicas.

Em um processo governamental interno de avaliação de legislação ou de nova política pública além das reuniões de negociações entre diferentes órgãos é comum haver uma consulta interna formal, na qual os órgãos pertinentes ao assunto em questão se manifestam. É bastante frequentemente são opiniões diferentes e muitas vezes conflitantes, já que os órgãos possuem preocupações e interesses específicos em determinados assuntos. Esse processo é normal e cabe ao decisor político a mediação desses conflitos e a definição de qual posicionamento final será adotado. Ocorre que na proposta de um processo participativo aberto e interativo por meio da tecnologia, um dos objetivos é justamente que todos os interesses e preocupações individuais e institucionais sejam colocadas de forma aberta e pública, em uma arena coletiva de discussão e construção colaborativa.

Isso ainda não é tão aceitável ou comum para os governos e, no caso do MCI, houve certa resistência interna. Na visão do entrevistado Santarém:

O que aconteceu era a falta de apoio do próprio Estado. Tinha muito fogo amigo interno. Mas coisas bem razoáveis: ANATEL, Ministério das Comunicações, Ministério do Planejamento, Ministério da Educação, a própria Presidência: ou não estavam inteirados do debate e se mostravam tão não-cientes do que estava sendo proposto quanto qualquer pessoa individual ou empresa privada da sociedade civil, ou viam a coisa com olhos de ‘isso vai dar problema para a gente’. Eles não estavam no mesmo barco da gente [SAL-MJ] para tocar o projeto. O que é também interessante na proposta que a gente assumiu. O interesse do Estado, que não é o interesse público, tem que ser também o interesse colocado na roda. Então algumas pessoas falam ‘na Internet, tem que ter liberdade total’. Beleza, tem que ter liberdade total, mas o Estado tem um compromisso com a Constituição que diz que à liberdade de expressão é vedado o anonimato. E aí? O que a Polícia Federal tem que

fazer? A Polícia Federal tem que fingir que a norma institucional não existe e ignorar? A Polícia Federal tem que investigar crimes, como faz? Então esse interesse estatal tinha também que aparecer. Esse da Polícia Federal, esse do Ministério das Comunicações - tem uma diversidade interna também que tinha que aparecer. (entrevista concedida à autora em 22/11/2014)

Para Felipe de Paula, a própria experiência do MCI poderia auxiliar tecnicamente na melhoria das formas de construção interna de temas dentro do governo. Caso não seja viável ou desejável que essa discussão intragovernamental seja parte da arena pública, que ao menos, internamente, seja feita de forma também colaborativa. Em suas palavras:

Eu tenho uma visão muito peculiar do modelo de gestão, mas eu acho que o Marco Civil inova muito do ponto de vista institucional. Por acaso, a gente se relacionou com a sociedade civil, mas o mesmo modelo poderia ser utilizado para construir qualquer tema dentro do governo federal. Poderia colocar o Ministério da Justiça conversando com a FUNAI do Rio Grande do Sul, conversando com Ministério do Meio Ambiente, com Minas e Energia, em modelos bastante similares. O nosso processo de elaboração normativa caseira é muito arcaico ainda. Então, eu acho que tem jeitos melhores de fazer isso e o Marco Civil provou que dá para fazer. O desenho hoje de você botar um documento no SIDOF e o Ministério fazer um ‘joinha’ com um concordo, é contra qualquer ideia de deliberação, de ‘vamos conversar a respeito, vamos tentar chegar a um texto mais adequado’. É anacrônico. É sim ou não. Não é construção. Então, acho que, do ponto de vista institucional, a gente mostrou que é elemento possível de melhorar a produção normativa do executivo. (entrevista concedida à autora em 29/01/2015)

Independentemente de se desejar ou não a participação e a presença das diferentes institucionalidades intragovernamentais durante o processo de participação social, configura-se como uma capacidade institucional da utilização de TICs em processos participativos a habilidade de congregar tal pluralidade institucional para a viabilização da iniciativa de participação social.

Ademais, se utilizarmos como base de comparação o Manual de E-participação⁷⁵ financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, percebe-se que os cinco passos propostos pelo guia foram realizados para a consulta *online* do MCI. O Manual afirma que o uso de TICs para o relacionamento participativo entre Governo e Cidadão requer ações específicas, as quais podem ser delimitadas em cinco eixos fundamentais: (1) Expectativas e contexto; (2) Planejamento; (3) Ação; (4) Comunicação; e (5) Feedback, avaliação.

Dentre os diversos fatores que garantiram o sucesso da ferramenta de construção do MCI, pode-se destacar a escolha de uma metodologia que permitiu explorar as potencialidades da web, bem como o foco na mobilização da rede e do público-alvo principal

⁷⁵Para mais informações: <http://eparticipation.eu/>. (acesso em 05.JUL.2015)

do tema. Nota-se, entretanto, que o segundo passo – planejamento – durou menos tempo e obteve menor atenção no caso do MCI do que o proposto pelo Manual de E-participação.

Caso houvesse maior foco no planejamento, muitas das dificuldades enfrentadas poderiam ter sido minimizadas ou ao menos tornado-se previsíveis, como ensina o Planejamento Estratégico Situacional de Matus (1993).

Ademais, ainda que não tenha sido o caso do MCI, muitas ferramentas *online* ainda pecam por tentar reproduzir o mesmo mecanismo ou as mesmas premissas da participação presencial, tornando digital algo ainda meramente analógico. Nesse sentido, por não haver um bom desenho de método de participação na fase de planejamento da mesma, as iniciativas que utilizam TICs em processos participativos podem ter o seu potencial limitado.

5.2. AS CGTPS E A RELAÇÃO COM A GOVERNABILIDADE DO SISTEMA, O PROJETO DE GOVERNO E A PERSPECTIVA DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Como exposto anteriormente nesse trabalho, a riqueza de analisar capacidades de governo em uma política pública não se faz suficiente se desvinculada da perspectiva contextual, sistêmica e relacional de que faz parte.

No caso da consulta pública *online* do MCI, objeto desse trabalho, o quesito da Governabilidade do Sistema, variável prevista por Matus (1994) em sua proposição do Triângulo de Governo, expressa-se em diversas dimensões. Entendida como o sistema político-social que envolve tanto variáveis que estão sob controle do governo, quanto as que não estão, a Governabilidade do Sistema é fundamental para a análise do caso do MCI.

Em diversos momentos da presente análise esteve claro que a baixa governabilidade sobre o sistema prejudicou o governo em sua função de transformar em capacidades recursos existentes no interior de seu aparato estatal. O principal exemplo disso trata-se da questão das áreas de TI pública tanto no MJ quanto no MinC, pois consolidou-se como uma variável que não foi possível de ser controlada e ainda que se configurasse como um potencial recurso, não se consolidou enquanto uma capacidade de governo. Isso é importante, pois, como vimos, a noção de capacidade de governo não é semelhante a de

recursos existentes ou disponíveis, uma vez que só podemos considerar como capacidade de governo aquilo que é passível de ser mobilizado para a realização do Projeto de Governo.

Por conta disto, Matus levanta a importância para o governo de controlar as capacidades, ou seja, de nada adianta a máquina pública reunir recursos os quais não podem ser utilizados de maneira satisfatória. Dessa forma, a capacidade só é uma variável relevante quanto o governo tem condições de mobilizá-la e controlá-la para atingir seus objetivos. As palavras de Sergio Amadeu retratam bem a mútua influência entre a capacidade governamental e o direcionamento político:

Então, quando você pergunta se o Estado está preparado [para incorporar definitivamente a Internet como plataforma para processos participativos], eu diria que essa pergunta pode até ser comparada com a seguinte questão: o Estado, hoje, está em condição de cabear todos os municípios com fibras óticas, com banda larga? Não, não está. E, aí é mais próximo da sua questão: porque ele não quer, porque não é política pública dele. Ele acha que tem que ser o setor privado que faça principalmente essas conexões. Então, ele [o Estado] não se capacitou para isso, porque não está no horizonte da sua política pública. (...) o governante considera, muitas vezes, que a transparência, a participação e o debate, atrasam a implementação de políticas públicas ou a formulação de projetos, ele não faz e aí o Estado não se capacita. Não há, no meu modo de entender, um impedimento tecnológico. (entrevista concedida à autora em 15/12/2014)

Em relação ao Projeto de Governo, como já tratado no Capítulo 2, a participação social é essencialmente uma escolha política. Ainda que questões técnicas influenciem e, muitas vezes, até determinem o processo e o resultado, utilizar mecanismos de participação social de maneira efetiva e intensa é parte do projeto de governo e da estratégia política da política pública de cada governante eleito. Especificamente sobre a utilização de TICs em processos participativos, o discurso do Presidente Lula no FISL em 2009, já citado no Capítulo 4, foi emblemático e marcou o aval político que sustentou a consulta pública *online* realizada.

É necessário apontar que esse direcionamento político não é algo construído independentemente ou de forma alheia à sociedade, ou mesmo, uma inspiração suprema do líder político. As opções políticas e ideológicas do dirigente são construídas de acordo com o contexto e com suas premissas. No caso do MCI, a ideia do Marco Civil da Internet foi bastante levantada em palestras e debates entre 2006 e 2009 por diversos representantes da sociedade civil e conseguiu penetrar no discurso presidencial do FISL. Para Carlos Affonso, Vice coordenador do Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas (CTS-FGV) à época do Marco Civil:

Quando a gente pensa na criação do Marco Civil, no processo de consulta, grande parte da construção vai se dar em torno de 2009, mas é importante lembrar que lá atrás, em 2006 e 2007, a ideia do Marco Civil já estava germinada. (...) Em 2006, nós quatro [Ronaldo Lemos, Carolina Rossini, Danilo Doneda e Carlos Affonso] trabalhamos em uma pesquisa desenvolvida pelo CTS para o Comitê Gestor da Internet sobre o combate ao *spam* no Brasil. (...) Durante a realização dessa pesquisa para esse estudo do CGI, ficou claro para todos os envolvidos que havia uma interface entre Direito e tecnologia que precisava ser melhor trabalhada e, além disso, uma tendência muito clara na regulação brasileira da rede, até então muito incipiente, de que a perspectiva criminal, penal, era a primeira tentativa, a primeira aproximação, do Direito frente a tecnologia. E a nossa iniciativa com o CGI era justamente de apontar em uma outra direção, dizendo que ao invés de criminalizar o *spam*, existem outros meios muito mais eficazes de se combater o spam do que simplesmente criminalizar. E aí essa noção do Marco Civil começa a aparecer em conversas internas da equipe que até então era o CTS da FGV. (...) O Ronaldo publica algumas colunas na Folha de São Paulo sobre o tema do Marco Civil, participamos de muitos eventos e isso consegue chegar no presidente Lula. (entrevista concedida à autora em 03/03/2015)

Outras políticas desenvolvidas pelo governo naquele momento, anteriormente à questão do MCI, como o investimento na expansão de serviços e infraestruturas digitais e a preocupação com a inclusão digital da sociedade brasileira, já indicavam uma atenção política especial à temática. Ademais, houve intensificação de processos de participação social na elaboração, construção e avaliação de políticas e, em especial, a partir de 2003, “o governo federal adotou uma orientação genericamente participativa que implicou a expansão dos conselhos nacionais e em uma forte expansão das conferências nacionais” (IPEA, 2013), o que também já apontava a abertura política em relação à utilização de ferramentas participativas no governo.

Ainda em relação ao projeto de governo que guiou a condução da construção colaborativa pela Internet, faz-se mister sublinhar o fato do processo ter sido conduzido pelo Ministério da Justiça e não pelo Ministério das Comunicações. Tal situação não ocorreu por acaso e certamente determinou os desdobramentos desse tema, haja vista que, àquela época, os posicionamentos do Minicom e do MJ sobre a regulamentação da Internet eram bastante diferentes. Na opinião de Pedro Abramovay:

Quando chegou a ordem do Presidente [Lula] de que o Ministério da Justiça ia tocar o Marco Civil [no FISL], era uma ordem que não fazia muito sentido do ponto de vista técnico. Esse [MCI] era um tema do Ministério das Comunicações; não tinha nada a ver com o Ministério da Justiça. A gente [MJ] entra nessa história, porque a gente estava identificado nos documentos oficiais, sobretudo, com a nossa posição contra a criminalização da Internet, mas não fazia sentido para o Ministério da Justiça entrar no debate da consulta *online*. Fazia muito pouco sentido. Então, a hora que chegou isso, com essa chancela muito perspicaz do Lula, a gente começou a tocar. (...) A Secretaria [SAL] é um lugar para discutir todos os temas, então era possível fazer, compondo, conversando com o Ministério de Comunicações e outros atores. Tinha uma tensão interna sobre o Ministério das Comunicações, que a oposição deles [sobre o MCI] era controversa. Então, foi por isso que pediram para

eu fazer - eu já queria fazer algo mais colaborativo na SAL, já achava que seria um bom momento para esse experimento. E esse era um bom tema para começar: tinha uma coisa política que dava para ser conectada e ajudava, porque não ficava o Ministério da Justiça querendo sozinho dar palpite, de certa forma legitimava o processo. (entrevista concedida à autora em 03/02/2015)

Ou seja, o projeto político dialoga com a necessidade de haver agentes no governo que fossem capazes de conduzir aquele processo pretendido de acordo e em consonância com o direcionamento político. E, dentro de um governo de coalizão, como o brasileiro, nem sempre qualquer ator governamental é capaz de seguir a diretriz política dada. Essa definição a respeito de qual instituição regeria o processo do MCI pode ser considerada como uma forma para viabilizar a proposta considerando a governabilidade do sistema, já que o ator Minicom era uma variável sob menor controle do governo do que o MJ.

Se, por acaso, o Minicom estivesse como o responsável por liderar o processo de regulação da Internet, muitas das ações que o MJ tomou como, inclusive, a decisão de construir de forma participativa e via tecnologia o MCI, possivelmente seriam diferentes. É impossível afirmar que o resultado final, ou seja, a Lei do MCI, fosse distinto nessas circunstâncias, ainda que possa parecer uma hipótese provável. O que certamente, pode-se afirmar é que haja vista que àquela época o Ministério das Comunicações não contava com as capacidades políticas e institucionais que o MJ dispunha na SAL, ainda que houvesse o mesmo direcionamento político do Presidente Lula, o processo de consulta pública *online* do MCI teria menos probabilidade de ocorrer.

Já em relação à perspectiva de Peixoto e Gomide (2013) sobre os arranjos institucionais que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos, se a transportarmos para a análise das capacidades do caso da consulta pública do MCI, podemos avaliar que o mesmo contou com baixa capacidade técnico-administrativa e alta capacidade político-institucional. Isso porque, torna-se claro que a iniciativa viabilizou-se apenas porque houve investimento e engajamento político, mas a consulta pública *online* do MCI contou com pouca capacidade técnica e administrativa para ocorrer. Como visto na pesquisa de campo, todos os esforços vinculados a essas duas dimensões de capacidades foram intensos e os recursos, baixos, indisponíveis ou inapropriados para a execução da iniciativa.

Tratada como uma iniciativa de sucesso, a consulta pública do MCI poderia ser considerada um caso de superação, pois as barreiras e dificuldades encontradas foram muitas. Nas palavras de Carlos Affonso:

A consulta do Marco Civil através da Internet em 2009 foi ousada, ambiciosa. Acho que esse é um ponto importante. E eu digo ousada e ambiciosa porque foi a primeira vez. O Marco Civil é a primeira consulta em grande escala para a produção, tendo como resultado final, uma Lei federal. Então, se é verdade que o governo estava pronto, isso também não significa dizer que o governo sabia exatamente o que viria pela frente. O governo tinha as condições para movimentar a consulta, o governo tinha uma previsão do trabalho que isso daria, mas agora, como foi a primeira consulta que foi feita, é claro que circunstâncias aconteceram no meio do caminho que foram requerer improvisação por base do governo e nós que estávamos ali na assessoria do Ministério da Justiça. E acho que essa é a beleza da consulta do Marco Civil. Eu gosto sempre de usar esse adjetivo, porque acho que ele é bem fidedigno: o Marco Civil foi uma consulta artesanal. Foi artesanal no sentido de que nós não tínhamos na época metade dos recursos tecnológicos e metodológicos para fazer uma consulta pública que existem hoje em dia. (...) Ou seja, existe todo um background que na época não existia. Então, o governo estava preparado? Estava. Isso quer dizer que foi possível antever todos os percalços que aconteceram na consulta? Claro que não. (entrevista concedida à autora em 03/03/2015)

Nesse sentido, podemos afirmar após a análise realizada que as capacidades de governo relacionadas ao uso de TICs em processos participativos são ainda muito incipientes no governo brasileiro e não podem ser consideradas como plenamente satisfatórias. Seu fortalecimento parece ser inevitável para que tal política se solidifique no bojo da administração pública do país, sob o risco de que, caso isso não ocorra, tais iniciativas fiquem marcadas como ações voluntaristas ou aventureiras.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou, sob a ótica de capacidades de governo, analisar a adoção de TICs em processos governamentais de participação social. Como visto, as experiências governamentais que incorporam a Internet, promovendo a abertura de novos canais e espaços participativos na tomadas das decisões a respeito de políticas públicas vêm se multiplicando no Brasil e no mundo, o que torna a pesquisa atual e relevante.

Primeiramente, a revisão teórica sobre participação social e TICs apresentou os mais importantes conceitos, visões e proposições para a construção do referencial técnico-conceitual sob o qual se estruturou a pesquisa, bem como identificou potenciais categorias a serem utilizadas na análise de capacidades relacionadas ao uso de TICs em processos participativos. Tal referencial teórico-conceitual foi capaz de fornecer uma rica base interdisciplinar para estudos e pesquisas deste campo.

Ademais, esta dissertação apresentou o conceito de Capacidade de Governo para Utilização de TICs em Processos de Participação Social (CGTPS), como um constructo próprio de capacidade de governo, específico ao objeto da pesquisa, buscando contribuir para o entendimento e análise de outras iniciativas governamentais de utilização de TICs em processos participativos. Foram elencadas quatro categorias de análise (institucional, técnica, administrativa e política) como base teórica para as capacidades de governo identificadas na pesquisa de campo. A consulta pública *online* do MCI foi escolhida para essa análise por configurar como um caso crítico capaz de oferecer informações e elementos relevantes e centrais ao objetivo do trabalho. A partir principalmente de sua análise foi possível algumas generalizações a respeito da utilização de TICs em participação social como um fenômeno governamental. Ainda que haja condições particulares da consulta pública *online* do MCI, é de se esperar que as capacidades encontradas neste caso tendam a reaparecer em outras iniciativas de utilização de TICs em processos participativos, com variações associadas a contextos específicos, e podem, portanto, constituir como um ponto de partida para análises de outros casos.

As capacidades de governo relacionadas ao uso de TICs em processos participativos apresentadas nesta pesquisa apontam subsídios teóricos e empíricos para o campo da administração pública. Tais capacidades não têm a pretensão de ser um modelo explicativo capaz de abranger ou prever todas as possibilidades referentes ao tema, mas

simindicativos das capacidades de governo a ser consideradas na melhoria de iniciativas já existentes de utilização de TICs em processos governamentais de participação social ou mesmo para o desenvolvimento de futuras experiências. Por se configurar como um caso crítico, dado seu alcance e complexidade, as descobertas encontradas na pesquisa de campo da consulta pública do MCI podem configurar-se como referência ou inspiração para futuras análises de outras iniciativas de utilização de TICs em processos participativos conduzidos pelo Governo.

Ademais, este trabalho foi capaz de apresentar diagnóstico das principais barreiras e deficiências no que tange à incorporação de TICs em processos governamentais de participação social e à criação de tecnologia e inovação na administração pública, especialmente em processos participativos. A pesquisa aponta que o fortalecimento das capacidades de governo relacionadas ao uso de TICs pode contribuir nesse sentido. Sublinha-se a constatação de que as dimensões de capacidades não se comportam de maneira estanque e se intercomunicam em um dinâmico e complexo mapa de capacidades de governo, sendo, portanto, necessária uma abordagem múltipla e transversal para a sua compreensão.

A Internet constitui um mecanismo potencial de inclusão, em especial, para o Brasil, um país de grande extensão territorial e diversidade regional, que pode, por meio da Internet, ampliar e consolidar a democracia participativa, ao eliminar distâncias físicas e aproximar a Administração Pública dos cidadãos. Para que a Internet possa exercer esse papel é fundamental que o governo esteja capacitado a utilizá-la como uma ferramenta nesse sentido, uma vez que são necessárias, como este trabalho demonstrou, capacidades específicas para tal.

Os estudos realizados nesta pesquisa indicam que a devida consolidação da utilização de TICs em processos participativos tende a ser mais lenta do que visões otimistas inicialmente poderiam prever, ainda que tenha havido aumento na quantidade de tais iniciativas nos últimos anos. Pode-se afirmar, a partir dos resultados desta dissertação, que isso está mais associado a condicionantes organizacionais e políticas do que a questões de natureza propriamente tecnológica. Tal constatação condiz com as proposições de Colombo (2005), Vaz (2003; 2005) e Cunha e Miranda (2008; 2013). Nesse sentido, a ótica de capacidades de governo aponta como uma útil abordagem para avançar e aprofundar, de maneira qualitativa, a utilização de TICs para a participação social.

Viu-se, portanto, que o futuro das iniciativas de utilização de TICs em processos participativos não pode ser tratado de maneira desconexa da evolução da gestão pública como um todo. Uma vez que os fatores extra-tecnológicos são os mais decisivos, o grande embate transfere-se para o campo das políticas públicas, o que mais uma vez evidencia a adequação do enfoque adotado de capacidades de governo para análise desse objeto.

Ademais, é importante ressaltar que se comportando de maneira situacional, as capacidades de governo não podem ser vistas como fixas, pois variam no tempo e de acordo com o contexto que, no ambiente político, evolui com grande dinamismo e de forma pouco predizível. Assim, uma dada capacidade pode ter significados diferentes em diferentes contextos. Além disso, como provado pelo presente trabalho, recursos existentes mas que não podem ser mobilizados para a realização do Projeto de Governo não podem ser considerados capacidades, uma vez que o governo não pode dispor deles. A pesquisa demonstrou, como constatava Matus (1993), que a viabilidade de ações e projetos políticos depende vitalmente da capacidade de governo e que tal capacidade vincula-se ao direcionamento político e à governabilidade do sistema que o Governo dispõe.

É indispensável modificar a maneira como o governo encara e viabiliza hoje as TICs para aproximação com o cidadão. É necessário comprometer a estrutura da administração pública com as necessidades dos cidadãos e com as potencialidades que as TICs apresentam para esse fim, superando a dificuldade que muitas organizações públicas têm nesse terreno. Exige-se, no entanto, para isso, o redesenho da lógica atual de TI governamental e inovação pública, bem como fortalecer as capacidades de governo vinculadas à participação social.

O quadro referencial de capacidades de governo relacionadas ao uso de TICs em processos de participação social, desenvolvido ao longo deste trabalho, pode ser útil a governos que enveredem por esse caminho, auxiliando na avaliação de suas iniciativas desse tipo, bem como na estruturação de novas experiências e ferramentas. As descobertas apresentadas no Capítulo 5 evidenciam especialmente essas questões.

6.1. AS POSSIBILIDADES FUTURAS DE CONSOLIDAÇÃO DO USO DE TICs EM PROCESSOS GOVERNAMENTAIS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

As descobertas do campo no caso da construção do MCI apontam a um necessário fortalecimento de capacidades de governo, em especial as de natureza técnica e administrativa, para a utilização de TICs em processos participativos. Para isso, um dos caminhos principais é a institucionalização de tais iniciativas a partir da facilitação de aspectos técnicos e administrativos, bem como a eliminação de barreiras e dificuldades para a existência desse tipo de empreendimento.

A consolidação de plataformas tecnológicas básicas para uso de diversos atores governamentais bem como o desenvolvimento de metodologias de gestão e de planejamento de tais ações podem facilitar, incentivar e até mesmo disseminar a utilização de TICs em processos participativos.

Pôde-se perceber também que ainda se faz necessária, em especial no nível médio da burocracia governamental, uma mudança cultural que incorpore a noção de que a tecnologia pode favorecer e possibilitar um novo tipo de participação social.

Como vimos na construção do referencial teórico-conceitual, a Internet possui potencial para alterar dinâmicas e práticas políticas, aproximando pessoas, ideias e objetivos. Longe de acreditar em um papel messiânico da Internet, é necessário ao menos reconhecer que as TICs facilitam a ampliação do público que potencialmente pode se dedicar à participação social. Primeiramente, por reduzir custos conexos à participação, como deslocamento, tempo, etc. Mas, principalmente, porque auxilia a participação de pessoas que não fazem parte necessariamente de instituições formais e movimentos sociais organizados. Um caso interessante que ocorreu no processo de consulta pública do MCI foi descrito por Ricardo Poppi, à época fora do governo:

A gente criou um blogno Transparência Hacker: 'De Olho no Marco Civil'. E dava para ver quem fez mais comentários [na plataforma da consulta pública], apareceu lá o Frederico Pandolfo, um dos maiores comentadores. Parte dos nossos gráficos gerou matéria, depois entrevistaram ele. Frederico era um analista de sistemas que pirou e contribuiu muito para a consulta e ficou como um dos maiores comentadores. Mas ele não era de nenhum grupo. Era um analista de sistemas. Um cidadão organizado através de interfaces digitais. Durante a consulta, ele fez parte daquela comunidade (...). Isso é legal porque contrapõe aquela tese de que a participação pela Internet é atomizada. Não é, as pessoas se organizam de uma outra forma (...). (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Essa participação “atomizada” mencionada pelo entrevistado diz respeito a críticas de que a Internet seria individualista e desfavoreceria a criação de laços e vínculos sociais, o que poderia, inclusive, prejudicar a atuação das pessoas enquanto cidadãs e cidadãos já que, pela Internet o indivíduo não precisaria pensar no coletivo, defenderia sempre suas visões pessoais, sem considerar as dos demais. Ainda nas palavras do entrevistado Ricardo Poppi:

Não é que seja atomizado, esse indivíduo se organiza diferente. Pode não fazer parte de um partido, de uma ONG, de uma empresa. Enquanto ele está ali [naquela discussão na Internet], ele está em um contexto social, que é o contexto social daquela comunidade da qual ele participa. No caso do Frederico podemos dizer isso. No caso da minha participação, eu estava participando no contexto social do Transparência Hacker e do Partido Pirata que estava me influenciando muito. Por exemplo, a questão do *log* foi um debate que eu fiz muito no Marco Civil e eu estava convencido de que não tinha que ter guarda de *log* nenhuma. Eu estava convencido, eu defendia. Mas, aí, durante o processo, eu ia vendo outros argumentos, e ia falando ‘eu acho que defender isso é um tiro na água, vamos tentar preservar pelo menos o mínimo disso’. Eu ia mudando, ia avaliando minha opinião, isso por conta do contexto social em que eu estava. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Essa mudança cultural e organizacional do Estado para abarcar as novas possibilidades que as TICs podem acarretar na relação qualitativa entre Estado e sociedade não é algo simples ou mesmo rápida (COLOMBO, 2005). É necessário, entretanto, que haja abertura para que essa mudança vá ocorrendo aos poucos e de forma positiva. O que vemos, infelizmente, é que o governo não está preparado atualmente para fazer isso, pois, de maneira geral, foi perdendo sua capacidade de inovação, em especial, quando comparado ao mundo tecnológico fora da administração pública. Nas palavras de Ricardo Poppi:

Eu diria que uma capacidade [que o governo precisa desenvolver] é inovação metodológica, é quase que uma capacidade de se colocar como plataforma, em que as construções não necessariamente vão ser feitas pelo Estado. É uma capacidade jurídica, normativa, em que você tem que, por exemplo, liberar os servidores para poderem fazer esse trabalho [de inovação] sem serem penalizados. Então tem uma coisa aí que ainda é uma área para refletir. Uma inovação como se fosse uma necessidade de um novo *framework* normativo. Repensar a lógica de organização. É um desafio técnico-organizacional. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Essa capacidade específica de inovação, entretanto, somente será possível se houver uma mudança na lógica de desenvolvimento e gestão da tecnologia da informação no setor público. Como visto, um dos principais gargalos para o fortalecimento da utilização de TICs em processos participativos é hoje a baixa capacidade que o governo possui de produzir tecnologia e inovação de forma rápida e ágil internamente.

Ademais, a tecnologia vista como uma plataforma que possui em si própria interesses e princípios desenhados deve ser cada vez mais considerada um aspecto importante na tomada de decisão. O estado deve estar consciente e ciente das escolhas tecnológicas feitas, pois o formato da tecnologia influencia o resultado final da política pública pretendida. Nas palavras de Sergio Amadeu da Silveira:

Então, vamos pensar em uma situação onde a política está sendo feita de uma maneira cada vez mais pelos aparatos e dispositivos tecnológicos, portanto nós não podemos desconsiderar a tentativa de entender a composição das tecnologias, as suas dinâmicas, os seus interesses - os códigos guardam decisões muitas vezes não só programáticas e econômicas, mas muitas vezes também a visão ideológica daqueles que os desenharam. Então, vamos dar atenção a isso - essa é a questão. Acho que no campo da academia, muitas pessoas estão vendo isso, mas no terreno da política viva, poucas pessoas ainda percebem isso, mas os avanços existem. Por isso que eu acho que as novas gerações de políticos vão ajudar nisso, porque elas já vêm com uma outra visão a respeito desse poder da tecnologia. (entrevista concedida à autora em 15/12/2014)

Portanto, ao se pensar em possibilidades futuras de consolidação do uso de TICs em processos participativos, há que se valorizar as iniciativas governamentais realizadas, em especial, a ampliação da participação social como método de governo, característica cada vez mais marcante no governo brasileiro. Para um dos entrevistados, Ricardo Poppi:

Eu diria que o governo brasileiro está entre os que estão mais promovendo isso [utilização de TICs para participação social], por conta do processo do Marco Civil que é reconhecido mundialmente, o processo do Net Mundial, o próprio papel da Secretaria Geral. Por exemplo, quando você fala de participação social na Internet é uma coisa, mas é bom lembrar que o Brasil é reconhecido pelos instrumentos de participação social presenciais, essas coisas dos conselhos, conferências, OPs. Lembro que no Conexões Globais, a gente trouxe um dos membros do conselho constitucional da Islândia, que participou daquele processo da discussão da constituição pelo Facebook, e ele falou 'nossa, quando você me convidou para vir para Porto Alegre, eu quase morri do coração, porque Porto Alegre é a nossa referência de onde surgiu o orçamento participativo', ele é pesquisador disso. Para você ver que para além ou antes dessas coisas digitais, o Brasil já tem essa envergadura. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Entretanto, é preciso ainda superar a falsa contradição entre a participação presencial e a digital. Há um processo de hibridização em curso, no qual instâncias de participação tradicionais encontram limites e iniciativas participativas intermediadas pela Internet vêm crescendo. Ao mesmo tempo, as redes digitais abrem uma nova perspectiva de ampliação da esfera pública que pode servir de insumo para a elaboração, monitoramento e fiscalização das políticas públicas.

Apesar de ainda existir carência de modelagens e instrumentos tecnológicos consolidados para aproximar e qualificar a relação entre Estado e sociedade, há diversos

projetos não-governamentais na Internet que demonstram como congregar colaboração massiva, qualidade e resultado prático que podem ser utilizados como inspiração para o setor público. Entre eles, como exemplo, poderiam ser citados a Wikipédia – como modelo de construção coletiva de conhecimento -, o próprio software livre – pela sua capacidade de mobilizar conhecimento especializado - e o *crowdfunding* – como exemplo de financiamento colaborativo em torno de ideias inovadoras. (PNUD, 2014)

Para o entrevistado José Murilo Carvalho Júnior, um caminho possível de maior interatividade e de clara consolidação do uso de TICs em processos de participação social seria o patrocínio governamental acerca da gestão de identidade digital para os cidadãos:

O que acontece hoje? Você tem o Facebook que joga todo mundo lá dentro e aprisiona - seu conteúdo está ali dentro, não consegue sair, para eu entrar eu tenho que fazer *login* e tal. É uma corporação que ocupou o mundo todo, implementou a gestão de identidade dela com esse modelo de negócios. (...) Mas qual é a minha proposta agora: trabalhar com um *login* único que integre todos os sistemas do Ministério e que tenha um rebatimento, um *open ID* aberto para a cidadania. O *open ID* é um protocolo de gestão de identidade que é mantido por várias corporações, que é uma ideia interessante... Cada um está desenvolvendo o seu protocolo de gestão de identidade, mas nós estamos contribuindo para que tenha um que possa ser usado... E o governo americano tentou usar, fez alguns ajustes em termos de segurança, e foi uma reflexão interessante. (...) Ou seja, hoje, no governo, o que seria interessante? Que o Cultura Digital, o Participatório, que a gente usasse um único ID. (...) A gente fez o projeto com o HackLab, estava tudo pronto para lançar, a CGTI deu pra trás. Disse que não ia fazer, que isso não tinha nada a ver e aí estamos com um projeto de 2012 que está parado, mas que eu vejo que é a solução para isso aí. Aí sim, você, como usuário, entra no Participatório, faz sua participação lá, mas as suas informações estão contigo. E você só libera aquelas informações para quem você quiser. Imagina, isso é a gestão de identidade digital do século XXI, que o Estado poderia propor uma reflexão. (entrevista concedida à autora em 20/11/2014)

Para isso, o governo precisaria estar administrativa e tecnicamente mais aberto a esse tipo de soluções e propostas de forma a retomar a capacidade de inovação em suas políticas públicas e, principalmente, no modo de fazer política. O caso da consulta pública *online* do MCI demonstra que há ganhos reais para o governo quando se consegue romper barreiras criativas e desenvolver novos formatos e conteúdos inovadores. Mas, ao mesmo tempo, aponta que ainda há muitos desafios a serem superados de forma a fortalecer as capacidades de governo relacionadas ao uso de TICs em processos participativos no Brasil.

6.2. CONTRIBUIÇÕES DESTE TRABALHO

De forma resumida, podem ser apontadas as seguintes contribuições desenvolvidas no presente trabalho:

1) Revisão da literatura sobre o tema

A perspectiva multidisciplinar que se empregou desde o início deste trabalho obrigou a pesquisadora a transitar pela produção de campos bastantes distintos: o da Administração e Gestão Pública, o da Participação Social e o da Tecnologia da Informação e Comunicação. A construção do referencial teórico-conceitual desta dissertação contribui para a integração dialógica dessas diferentes perspectivas sob um mesmo fenômeno.

2) Proposição de um referencial teórico-conceitual multidisciplinar potencialmente aplicável a outras análises

A análise sob a ótica de capacidades de governo provou-se uma ferramenta muito útil para a presente pesquisa. Dada a sua abrangência e amplitude, essa abordagem pode ser potencialmente aplicável a análises de outros objetos do campo da Administração e Gestão Pública. Nesse sentido, a metodologia e a proposta de pesquisa desenvolvida neste trabalho podem inspirar a outras produções acadêmicas de cunho analítico e/ou explicativo.

3) Taxonomia sobre iniciativas governamentais que utilizam TICs em processos participativos

Uma vez que há diversos tipos de iniciativas de utilização de TICs por parte do governo para a participação social, esta pesquisa buscou contribuir com a classificação desses tipos de iniciativa apresentando os principais aspectos que compõem tais ferramentas. Tal proposição baseou-se na observação e estudo exploratório de experiências empíricas de diversas iniciativas desenvolvidas no Brasil durante a fase inicial do trabalho de campo. Ainda que não de maneira definitiva, tal classificação pode ser aprofundada e contribuir para futuras pesquisas.

4) Análise de uma iniciativa governamental de utilização de TICs para participação social sob a ótica de capacidades de governo: a consulta pública *online* do MCI

A consulta pública *online* do MCI já foi e ainda é objeto de trabalhos acadêmicos das mais variadas áreas, entretanto, a presente pesquisa contribui para uma análise desse caso por um viés diferenciado e que pode complementar as pesquisas já realizadas, ao apontar questões que talvez não teriam sido descobertas por outras óticas, senão a de capacidades de governo. Dessa forma, a análise do caso aqui desenvolvida contribui para o entendimento do fenômeno em específico, mas também traz luz a questões potencialmente comuns a outras iniciativas de utilização de TICs em processos participativos.

5) Quadro Geral de Capacidades de Governo relacionadas à Utilização de TICs em Processos Participativos (CGTPS)

A construção do Quadro Geral de CGTPS é o principal resultado do objetivo do trabalho, a saber, a identificação das capacidades de governo relacionadas ao uso de TICs em processos participativos. Trata-se de uma visão orientada para a capacidade real e efetiva do governo em oferecer esse tipo de iniciativa para os cidadãos, contribuindo com a melhoria das políticas públicas e o fortalecimento da cidadania.

O Quadro Geral caracteriza-se pela sua abrangência a qual possibilita dar conta de virtualmente todos os aspectos relacionados à gestão, implementação e desenvolvimento de iniciativas de uso de TICs em processos participativos. Ao mesmo tempo, as CGTPS articulam-se em uma análise sistêmica que considera o projeto de governo e a governabilidade do sistema em sua base, fornecendo uma ferramenta para análises mais completas e estratégicas.

As CGTPS, por fim, prestam-se especialmente a avaliações e proposições da gestão pública de médio e longo prazo, ainda que possam ter utilidade também no curto prazo. Por conta de sua capacidade de explicação da influência de diversos componentes e condicionantes sobre a capacidade do governo em utilizar TICs em processos participativos, o quadro geral pode ser aplicado como elemento de avaliação para subsidiar intervenções, investindo esforços naquelas capacidades que forem mais estruturantes para o tipo de ação desejada.

6.3. LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Todos os trabalhos acadêmicos possuem limitações e parte do trabalho da pesquisadora deve ser reconhecê-las e analisá-las. Nesta dissertação, a escolha de apenas um caso para a análise de campo pode ser considerada uma dessas limitações, ainda que a natureza da pesquisa e do caso escolhido permita já um relativo grau de generalização.

Tal decisão fundamentou-se no objetivo principal deste trabalho, a saber, identificar as capacidades de governo relacionadas ao uso de TICs em processos participativos. Essa tarefa somente foi possível por meio de uma análise qualitativa, investigativa e profunda de um caso específico, que não teria sido exitosa se tivesse privilegiado a quantidade ao invés da profundidade analítica.

Evidentemente, a escolha de um único caso pode levantar o questionamento da comparabilidade e da cobertura insuficiente das possibilidades colocadas pela realidade. Entretanto, como já apontado, a pesquisa exploratória prévia ao trabalho de campo identificou a consulta pública *online* do MCI como um caso crítico que possui potencial para algumas generalizações estruturantes. Não houve possibilidade, no entanto, para validação do quadro geral de CGTPS com outras iniciativas semelhantes nesta pesquisa de forma a confrontá-lo e complementá-lo, se necessário.

Ademais, a análise empregada não priorizou características funcionais, tecnológicas e de desenho da utilização de TICs em processos participativos, o que pode ser objeto de crítica por parte de leitores ou especialistas mais vinculados ao campo de TICs. Ainda que tais questões tenham sido levadas em consideração na análise, de fato, o foco maior da pesquisa esteve nas capacidades de governo e, portanto, no campo da gestão pública e da política. Nada impede, entretanto que, quando e se necessário, a metodologia proposta e o próprio quadro geral de CGTPS sejam incrementados nesses aspectos.

Por fim, a opção por metodologia de base qualitativa, apesar de adequada ao objeto da pesquisa e ter sido possível atender aos objetivos buscados, fez com que a pesquisa, em alguns aspectos, carecesse de dados quantitativos para reforçar e ilustrar as evidências produzidas, em especial em relação a informações e dados de outras iniciativas potencialmente comparáveis.

6.4. PERSPECTIVAS DE FUTUROS ESTUDOS

Entre as possibilidades de pesquisas futuras, em primeiro lugar, está a de aprofundar as categorias do quadro geral de CGTPS a partir do confronto com outros casos e iniciativas de utilização de TICs em processos participativos. Ademais, seria interessante aplicar na prática a ótica de CGTPS no planejamento e desenvolvimento de uma ferramenta de participação social via TICs desde o início do processo, de forma a verificar sua aplicabilidade e utilidade real.

Ademais, analisar quais categorias de CGTPS configurar-se-iam mais fáceis, rápidas e efetivas de serem fortalecidas para a melhoria e consolidação das TICs em processos governamentais de participação social de forma a priorizar esforços e recursos de acordo com as necessidades e objetivos almejados.

Por fim, cabe suscitar que perpassou durante todo o trabalho a questão da importância da criação de tecnologia e inovação na administração pública, em especial em processos participativos. Um estudo que foque especificamente nas possibilidades de fortalecimento de capacidades para contribuir nesse sentido aparenta ser um estimulante desafio.

REFERÊNCIAS⁷⁶

ALLARD-POESI, F.; MARÉCHAL, C. **Construction de l'objet de larecherché**. In: THIÉTART et al. *Méthodes de recherchéen management*. Paris: Dunod, 1999.

ALMEIDA, G. A. A. **Marco Civil da Internet – Antecedentes, formulação colaborativa e resultados alcançados**. Nova Iorque, 2014. (mimeo).

ARTERTON, F. C. **Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?** Newbury Park, CA: Sage, 1987.

AVRITZER, L. **Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação** in Dados vol. 50, número 003, 2007. Universidade Cândido Mendes. Rio de Janeiro, Brasil, pp. 443-464.

BERSCH, K.; PRAÇA S. & TAYLOR. M. **State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil**. The Latin American Studies Association Conference Washington D.C. May 29 – June 1, 2013.

BIDDLE, E.; LEMOS, R. & PRICE, M. (orgs.) **Stakes are High: Essays on Brazil and the Future of the Global Internet**. April, 2014. Disponível em: <http://globalnetpolicy.org/research/stakes-are-high-essays-on-brazil-and-the-future-of-the-global-Internet/>. Acesso em 22.FEV.2015.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 147/1995, de 31 de maio de 1995. Cria o Comitê Gestor Internet do Brasil. Disponível em: <http://www.cgi.br/portarias/numero/147>. **Ministério de Ciência e Tecnologia e Ministério das Comunicações**. Acesso em: 13.JAN.2015.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9472.htm. Acesso em: 13.AGO.2014.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 4.829/2003, de 3 de setembro de 2003. Dispõe sobre a criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGIbr, sobre o modelo de governança da Internet no Brasil, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03set. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4829.htm. Acesso em: 22.MAIO.2014.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 dez. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 25.NOV.2014.

⁷⁶ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023 (2002).

BRASIL. Decreto Presidencial nº 4.176/2002, de 28 de março de 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 mar. 2002. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm. Acesso em: 02.FEV.2015.

BRASIL. Lei nº 12.735/2012, de 30 de novembro de 2012. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei no 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar, e a Lei no 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para tipificar condutas realizadas mediante uso de sistema eletrônico, digital ou similares, que sejam praticadas contra sistemas informatizados e similares; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 nov. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12735.htm. Acesso em: 05.JUL.2014.

BRASIL. Lei nº 12.737/2012, de 30 de novembro de 2012. Dispõe sobre a tipificação criminal de delitos informáticos; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 nov. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/112737.htm. Acesso em: 07.OUT.2014.

BRASIL. Lei nº 12.965/2014, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 abril 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm. Acesso em: 17.JUL.2014.

CARVALHO, M. **Participação Social no Brasil Hoje**. Instituto Pólis, Formação e Estudos em Políticas Sociais, 1998.

CASTELLS, M. **The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture**. Vol. I. Cambridge, MA; Oxford, UK, 1996.

CASTELLS, M. **A galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2003.

CASTELLS, M (org). **A Sociedade em Rede. Do Conhecimento à Ação Política**. Imprensa Nacional - Casa da Moeda. Lisboa, 2005.

CASTELLS, M. **Communication, Power and Counter-power in the Network Society** in International Journal of Communication. Annenberg School for Communication - University of Southern California (2007), pp. 238-266.

CERVI, E. U. **Mundo virtual, poder real: mesmo sob novas condições a alocação de poder político não necessariamente muda**. In: Cadernos Adenauer XIII (2012) Nº3. Disponível em: <http://www.kas.de/brasilien/pt/publications/33966/>. Acesso em: 27 de abril de 2013.

CINGOLANI, L.; THOMSSON, K & CROMBRUGGHE, D. **Minding Weber more than ever? The impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on development**

goals. United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT), 2013.

CIVIL SERVICE UK. **Government Digital Strategy** – November 2012. Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/296336/Government_Digital_Strategy_-_November_2012.pdf. Acesso em 22.FEV.2015.

COLOMBO, C. **Participación ciudadana en la red**. Boletín GC: Gestión Cultural Nº 11: Participación Ciudadana, marzo de 2005.

COLOMBO, C. **Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?** Revista “Internet, derecho y política: análisis y prospectiva”. 2006. Disponível em: <http://www.uoc.edu/idp/3/dt/esp/colombo.pdf>. Acesso em 27 de abril de 2013.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL – CGI.br. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC Governo Eletrônico 2013**. Coordenação executiva e editorial: Alexandre F. Barbosa. São Paulo, 2014.

CORNAGO, N. **Democracia y nuevas tecnologías: límites del enfoque tecnocrático para la comprensión de los problemas de la democracia representativa**. Mediatika. 11, 2005.

CUNHA, M.; MIRANDA, P. **A Pesquisa no Uso e Implicações Sociais das Tecnologias da Informação e Comunicação pelos Governos no Brasil: uma Proposta de Agenda a Partir de Reflexões da Prática e da Produção Acadêmica Nacional**. XXXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, RJ, 6-10 de dezembro de 2008.

CUNHA, M.; MIRANDA, P. **O Uso de TIC pelos Governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional**. Organizações & Sociedade. Salvador, v.20 - n.66, p. 543-566 - Julho/Setembro, 2013.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DALLARI, D. A. Elementos de teoria geral do Estado. Saraiva, São Paulo, 2001.

DINIZ, Eduardo Henrique. et al. **O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise**. RAP — RIO DE JANEIRO 43(1):23-48, JAN./FEV, 2009.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil 1985-1995**. Rio de Janeiro: Ed.: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DINIZ, Vagner. **A história do uso da tecnologia da informação na gestão pública brasileira através do CONIP - Congresso de Informática Pública**. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Santiago, Chile, 2005.

EUROPEAN COMMISSION. **European eParticipation Summary Report - Study and supply of services on the development of eParticipation in the EU**. Brussels: European Commission, 2009.

EUROPEAN COMMISSION. **The European eGovernment Action Plan 2011-2015: Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government**. Brussels, 2010. Disponível em: <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:EN:PDF>. Acesso em: 22.FEV.2015.

EVANS, P.; REUSCHEMEYER, D. & SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. New York: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, P. **The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change** in Stephan Haggart/Robert Kaufman (eds.). Politics of Economic Adjustment Princeton University Press, 1992.

EVANS, P. **Government Action, Social Capital, and Development**. In State Society Synergy, ed. Peter Evans. Berkeley: University of California Press, 1997.

FOUNTAIN, J. **Prospects for the virtual state**. Working Paper Series, University of Massachusetts, September, 2004.

FOUNTAIN, J. **Questões Centrais no Desenvolvimento Político do Estado Virtual**. In: CASTELLS, Manuel (org). A Sociedade em Rede. Do Conhecimento à Ação Política. Imprensa Nacional - Casa da Moeda. Lisboa, 2005. p. 149-175.

FREY, K. **Governança eletrônica: experiências cidades europeias e algumas lições para países em desenvolvimento**. In: EISENBERG, J. e CEPIK, M. (orgs). Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica. BH: UFMG, 2002.

GEDDES, B. **Politicians dilemmas: building state capacity in Latin America**. Berkeley, University of California, 1994, caps. 1 e 3, p. 1-19 e 43-82.

GIL FLORES, J. **Aproximación interpretativa al contenido de la información textual**. In: Análisis de datos cualitativos: aplicaciones a la investigación educativa. Barcelona: PPU, 1994. p. 65-107.

GLASER, B. & STRAUSS, A. **The discovery of grounded theory**. Chicago, IL: Aldine Publishing Company, 1967.

GOMES, W. **Internet e participação política em sociedades democráticas**. Revista FAMECOS, Porto Alegre, n. 27, Ago/ 2005.

GOMIDE, A. & PIRES, R. **Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI** in Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – nº 2. Brasília: Ipea. Semestral, 2012.

GOMIDE, A. & PIRES, R. **Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento** in Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – nº 3. Brasília: Ipea. Semestral, 2013.

GOMIDE, A. & PIRES, R. (org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. 385p. Brasília: Ipea, 2014.

GRINDLE, M. **Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa**. Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 1-12.

HANSON, J. & SIGMAN, R. **Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research** (May 1, 2013). APSA 2011 Annual Meeting Paper, 2013.

HENDRIX, C. **Measuring State capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict**. *Journal of Peace Research* 47(3): 273–285, 2010.

HUERTAS, F. **Entrevista com Carlos Matus. O método PES**. São Paulo: Edições Fundap, 1995.

HUGHES, T. P. **The evolution of large technical systems. The social construction of technical systems: New directions in the sociology and history of technology**, edited by Wiebe E. Bijker, Thomas P. Hughes, and Trevor Pinch, 51-82. Cambridge, MA: MIT Press, 1989.

IBOPE Media. **Estatísticas, dados e projeções atuais sobre a Internet no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://www.mediabook.ibope.com/>>. Acesso em 13.MAR.2014.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Ampliação da participação na gestão pública: um estudo sobre Conferências Nacionais realizadas entre 2003 e 2011**. Base de dados. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao>>. Brasília: Ipea, 2013.

LA PORTE, T.; DEMCHAK, C. & JONG, M. **Democracy and Bureaucracy in the Age of the Web: Empirical Findings and Theoretical Speculations** in *Administration & Society*, Vol. 34 No. 4, September 2002 (411-446).

LÉVY, P. **Ciberdemocracia**. Lisboa. Editora Instituto Piagel. 2003.

LÉVY, P. **Cibercultura**. Tradução de Carlos Irineu de Costa. São Paulo. Editora 34. 2009.

LÉVY, P. **O futuro da Internet: Em direção a uma ciberdemocracia planetária**. Tradução de André Lemos. São Paulo. Ed. Paulus. 2ª Edição, 2010.

LOJKINE, J. **A revolução informacional**. São Paulo: Cortez, 1995.

MACINTOSH, A. **Electronic Democracy and Young People** in *Social Science Computer Review* 23. p. 43-54, 2004.

MACINTOSH, A. **Characterizing E-Participation in Policy-Making** in *Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences*, 2004.

MACINTOSH, A.; DAVENPORT, E.; MALINA, A. & WHYTE, A. **Technology to Support Participatory Democracy** in *Electronic Government: Design, Applications, And Management*; Åke Grönlund (ed); Idea Group Publishing, January; pp. 223-245, 2002.

MACINTOSH, A.; WHYTE, A. **Towards an evaluation framework for eParticipation**. Transforming Government: People, Process and Policy, Vol. 2, N. 1, p. 16-30, 2008.

MAIA, R.; GOMES, W. & MARQUES, F.P.J.A. (orgs.) **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. Coleção Ciberultura, 296p.

MARQUES, F.P.J.A. **Participação política e Internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, como um estudo de caso do Estado brasileiro**. Orientador: Prof. Dr. Wilson da Silva Gomes. Salvador: UFBA, 2008, 498p. (Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas).

MARQUES, F. P. J. A. **Muro baixo, o povo pula: iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais**. Opinião Pública, v. 16, p. 117-142, 2010.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. (Tomo I e II) Brasília: IPEA, 1993.

MATUS, C. **Adiós, señor presidente**. Caracas: Fundación Altadir, 1994.

MATUS, C. **O plano como aposta**. In: PAGNUSSAT, José Luiz; GIACOMONI, James. (Org) Planejamento e orçamento governamental. Coletânea, v. 1. 1. ed. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. p. 115-144.

NOLASCO, J. **Acessando a rede: um olhar sobre a formação da agenda para a regulação da Internet no Brasil**. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas - FGV. 111f, 2014.

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **Engaging Citizens in Policy making: Information, Consultation, and the Public Participation**. 2001: OECD.

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **Promises and Problems of E-Democracy: Challenges of online citizen engagement**. Paris: OECD.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**. Editora FGV, São Paulo, 2005.

PAPP, A. C. **Em nome da Internet os bastidores da construção coletiva do Marco Civil**. (Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Jornalismo na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, ECA-USP). Orientador: Prof. Dr. Eugênio Bucci. São Paulo, 2014.

PATTON, M.Q. **Qualitative Research and Evaluation Methods**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2002.

PEIXOTO, T.; e WEGENAST, T. **Democracia eletrônica no Brasil e no mundo**. In: Revista do Legislativo, 2010.

PERNA, A. S. **O lado invisível da participação política: gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da América Latina, com uma análise do caso da Câmara dos Deputados do Brasil**. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Ciência da Informação. Orientador: André Porto Ancona Lopez. Brasília, 2010.

PERNA, A.; BRAGA, S. **O lado invisível da participação política: mecanismos de e-participação e o problema da gestão da informação nos parlamentos da América Latina** in Teoria & Sociedade, nº 18, jul-dez/2010, pp. 52-90.

PINCH, T. e BIJKER, W. E. **The social construction of facts and artifacts: or how the Sociology of Science and the Sociology of Technology might benefit each other.** IN “The social construction of technological systems: new directions in the Sociology and History of Technology” Bijker, W. E., T. Pinch e T. Hughes (eds.), Cambridge, The mit Press, 1987.

PINHO, J A. G. **Internet, governo eletrônico, sociedade e democracia no Brasil: algumas questões básicas em debate.** In: Revista VeraCidades, 3, nº 3, maio, 2008.

PINHO, J. A. G. **Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia.** Revista de Administração Pública. RAP – Rio de Janeiro 42(3):471-93, maio/jun, 2008.

PNUD. **Análise de experiências nacionais e internacionais de participação mediada por Internet.** Fabricio Solagna. Produto 1 do Termo de Referência no 139044. Brasília, 2014.

PIRES, R. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011. v. 7, 372 p. – Diálogos para o desenvolvimento.

PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras.** 2004. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2004.

PRIETO-MARTÍN, P. **The e-(R)evolution will not be funded: An interdisciplinary and critical analysis of the developments and troubles of EU-funded eParticipation.** European Journal of Practice, 15, 62-89, 2012.

REIS, F. W. **Política e Participação. Notas sobre aspectos doutrinários e empíricos** in Revista USP, nº 49, Dossiê Política & Participação, pp. 6-23, Mar/Abr/Mai 2001.

RIBEIRO, M. M. **As Relações entre Governo e Sociedade Civil através da Web: Modelos de Relacionamento na Esfera Pública Virtual.** Orientador: Eduardo Henrique Diniz. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2012. 170 f.

SACHETO, R. **Participação popular na era da informação: o caso das consultas públicas eletrônicas na administração federal do Brasil.** Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Esch. Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade de Brasília, 2008.

SAMPAIO, R.; BRAGATTO, R. & NICOLÁS, M. A. **Inovadora e democrática. Mas e aí? Uma análise da primeira fase da consulta online sobre o Marco Civil da Internet.** Trabalho apresentado ao GT 04: Internet e Política, V Congresso da Compolitica, na Universidade Federal do Paraná, Curitiba, de 8 a 10 de maio de 2013.

SAMPAIO, R.; BRAGATTO, R. & NICOLÁS, M. A. **A segunda fase da consulta do marco civil da Internet: como foi construída, quem participou e quais os impactos?** In Revista Eptic. Vol. 17, nº 1, janeiro-abril, 2015.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Orçamentos participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e- participação e e-democracia**. Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação. Salvador, 2014.

SANTARÉM, P. R. S. **O direito achado na rede: a emergência do acesso à Internet como direito fundamental no Brasil**. Dissertação. Orientador: Professor Dr. Cristiano Paixão. Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, 2010.

SANTOS, B. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira (Coleção Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos), 2002.

SANTOS, M. H C. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil pós Constituinte**. Dados, vol. 40, no. 3: 335-376, 1997.

SILVA, S. P. **Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras** in OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. XI, nº 2, Outubro, 2005, p. 450-468.

SILVA, M. P. A. **Participação política e transparência online: um panorama sobre a democracia digital no Brasil a partir de iniciativas da sociedade civil**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2013. Orientador: Prof. Dr. Wilson Gomes. 176 f.

SILVEIRA, S. **Ciberativismo, cultura hacker e o individualismo colaborativo** in Revista USP, nº 86, Dossiê Cibercultura, pp. 29-39, Jun/Jul/Ago 2010.

SKOCPOL, T. **Historical Institutionalism in Contemporary Political Science**. In: Katznelson I, Milner HV Political Science: State of the Discipline. New York: W.W. Norton; 2002. pp. 693-721.

STRAUSS, A. & CORBIN, J. **Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques**. Newbury Park, CA: SagePublications, Inc, 1990.

SUBIRATS, J. **Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación**, en CAIRO CAROU, H. (comp.), 2002, Democracia digital. Límites y oportunidades. Barcelona: Trotta.

TAPLIN, J. **A Revolução IP-TV**. In: CASTELLS, Manuel (org). A Sociedade em Rede. Do Conhecimento à Acção Política. Imprensa Nacional - Casa da Moeda. Lisboa, 2005. p. 269-281.

TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. Nº 109, São Paulo Jan./Mar. 2011.

UK CIVIL SERVICE. **Capability Reviews: An overview of progress and next steps**. 2009. Disponível em: www.civilservice.gov.uk/capabilityreviews. Acesso em 10.AGO.2010.

VAN DE WALLE, N. **African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999**. New York: Cambridge University Press, 2001.

VAZ, J. C. **Administração Pública e Governança Eletrônica? Possibilidades e Desafios para a Tecnologia da Informação.** In: Governo Eletrônico - Os Desafios da Participação Cidadã. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer. Série Debates no. 24. Dezembro 2003. Acesso em 24.ABR.2013.

VAZ, J. C. **Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação.** São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 490 p. (Tese de doutorado apresentada ao Curso de Doutorado em Administração de Empresas da EAESP/FGV, Área de Concentração: Sistemas de Infomação).

VAZ, J. C. **Governança Eletrônica: para onde é possível caminhar?** Instituto Pólis, 2005. Disponível em:<http://www.polis.org.br/uploads/745/745.pdf>. Acesso em 24 de abril de 2013.

VIRILIO, P. **A bomba informática.** São Paulo: Estação Liberdade, 1999.

WELP, Y. **Democracia y fractura digital en América Latina.** Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina. 14/15 de março de 2007, Buenos Aires, Argentina.

WORLD BANK. 1997. **World Development Report. The State in a Changing World.** Washington, D. C. : The World Bank Group.

WORLD BANK. 2002. **World Development Report.** Washington, D. C. : The World Bank Group.

WORLD BANK. 2012. **World Development Report.** Washington, D. C. : The World Bank Group.

ZISSIS, D; LEKKAS, D; & PAPADOPOULOU, A.E. **Competent Electronic Participation Channels in Electronic Democracy** in Electronic Journal of e-Government Volume 7 Issue 2 2009, (pp. 195 - 208).

APÊNDICE A – SOLICITAÇÃO PADRÃO DE ENTREVISTA

Caro(a) Senhor(a),

Permita-me apresentar: sou mestrande em Gestão de Políticas Públicas pela USP e estou atualmente pesquisando capacidades de governo relacionadas ao uso da Internet como canal de participação social no Brasil.

Para a minha dissertação, um dos casos a serem analisados é a construção colaborativa do Marco Civil da Internet pela plataforma online (CulturaDigital.BR). Em minhas pesquisas, seu nome apareceu como uma das pessoas-chave no processo de construção online do Marco Civil e por isso seria de extrema valia para o desenvolvimento da minha pesquisa poder entrevistá-lo(a).

Sei que sua agenda deve ser bastante complicada, mas gostaria de saber se possui disponibilidade para uma breve entrevista, em data, local e hora que lhe forem mais convenientes. O bate-papo deve durar entre 45min e 1h, no máximo.

Caso o(a) senhor(a) não resida em São Paulo, pergunto se seria possível realizarmos um telefonema ou, caso prefira um encontro presencial, me diga a disponibilidade de data para que eu possa providenciar meu deslocamento até a cidade desejada.

Desde já agradeço muito e coloco-me à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Anita Gea Martinez Stefani

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

- 1) Durante a construção online colaborativa do Marco Civil da Internet (especialmente entre outubro de 2009 e maio de 2010) qual posição/cargo ocupava?
- 2) Conte em suas palavras, o que foi a construção colaborativa online do Marco Civil da Internet (1ª e 2ª fases)? Quais foram os objetivos dela?
- 3) Qual foi seu papel durante o processo colaborativo online de construção do Marco Civil da Internet por meio da plataforma do Cultura Digital.BR?
- 4) É de seu conhecimento com qual estrutura (pessoas, equipamentos, orçamento, espaço, etc) a gestão do processo contava?
- 5) Em sua opinião, quais as principais dificuldades experimentadas durante o processo? E quais foram as soluções encontradas para essas dificuldades?
- 6) Quais foram as lições aprendidas nesse processo?
- 7) Você acredita que o governo federal brasileiro esteja preparado para incorporar tecnologias digitais em processos de participação social? (apresentar o conceito de capacidade e as categorias de análise, solicitando que se tente considerá-las na resposta):
 - capacidades institucionais;
 - capacidades técnicas;
 - capacidades administrativas; e
 - capacidades políticas.
- 8) Você acredita que iniciativas como essa sejam moda/modismo/pontuais ou têm potencial de serem estruturais/permanentes?
- 9) Você acredita que as tecnologias digitais, principalmente a Internet, possuem potencial para alterar o jogo democrático?
- 10) Qual a sua opinião acerca do Decreto Presidencial nº 8.243, que instala a Política Nacional de Participação Social (PNPS) no qual se reconhece e formaliza o ambiente virtual de participação como uma das instâncias de participação social e de diálogo entre Estado e Sociedade?
- 11) Por fim, em sua opinião, quais outros atores foram importantes para esse processo (em especial por parte do governo) que poderiam contribuir para a minha pesquisa?
- 12) Você teria algo mais a acrescentar?