



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

CAMILA LUCIANA GÓES CAPIBERIBE

**SURFANDO NAS ONDAS DA PARTICIPAÇÃO DIGITAL:  
o Projeto Gestão Compartilhada como inovação democrática**

BRASÍLIA  
2020



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

CAMILA LUCIANA GÓES CAPIBERIBE

**SURFANDO NAS ONDAS DA PARTICIPAÇÃO DIGITAL:  
o Projeto Gestão Compartilhada como inovação democrática**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de Mestre em Comunicação.

**Orientadora:** Profa. Dra. Christiana Soares de Freitas

**Área de Concentração:** Comunicação e Informação

**Linha de pesquisa:** Poder e Processos Comunicacionais

BRASÍLIA  
2020

CAMILA LUCIANA GÓES CAPIBERIBE

**SURFANDO NAS ONDAS DA PARTICIPAÇÃO DIGITAL:  
o Projeto Gestão Compartilhada como inovação democrática**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de Mestre em Comunicação.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Profa. Dra. Christiana Soares de Freitas – UnB**  
Orientadora – Universidade de Brasília

---

**Prof. Dr. Sivaldo Pereira da Silva**  
Examinador – Universidade de Brasília

---

**Prof. Dr. Viktor Henrique Carneiro de Souza Chagas**  
Examinador – Membro externo

---

**Prof. Dr. Rafael Cardoso Sampaio – UFPR**  
Membro suplente

Brasília, 2020

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Janete, pessoa mais generosa e doce que conheço, que desde a primeira hora me incentivou para que eu voltasse à academia e me ajudou no que esteve ao seu alcance; ao meu pai, o Capi, que me inspirou na escolha do meu objeto e viveu comigo esse processo. Ao meu companheiro e filho Thomas, amor sem limites.

À profa. dra. orientadora e amiga Christiana Freitas, que foi firme quando precisava ser e me incentivou quando necessário, obrigada! Você é fundamental neste trabalho. À professora dra. Janara Souza, que me deu a mão e orientou no início dessa caminhada. Aos professores doutores Marcia Marques, minha querida; Rafael Sampaio, por me incentivar; Sivaldo Silva, por me ensinar. À Regina da secretaria do PPGCOM, pelo apoio. Ao prof. Dr. Alcides Gussi pela dica da contextualização no GIGAPP, em Madri. Ao fotógrafo Tuca Vieira pela seção de uso da sua fotografia.

À Márcia Lucena, prefeita de Conde-PB, personagem dessa história. Ao Erbton Melo, da prefeitura de Conde, por ter sempre sido prestativo e rápido nas informações. Ao ex-governador e presidente da Fundação João Mangabeira, Ricardo Coutinho e ao diretor de organização Fábio Maia, pelo apoio na reta final.

Obrigada Claudia, minha cunhada, pelos conselhos na qualificação e na dissertação, pelos almoços, por tudo, e ao meu gêmeo Camilo, pela amizade e cumplicidade que vêm de muito longe. Agradeço à minha irmã Artionka e meu cunhado Ronaldo, ambos professores doutores do IFCH/Unicamp, pela força que me deram nessa caminhada. Aos sobrinhos queridos: o afilhado Antonio, a querida Cloé e à doce afilhada Julia. À minha família Capiberibe e à Del Castelo Góes, que são minhas raízes. Tia Lica, Lu e Ju, obrigada pelo carinho sempre. Ronaldinho, um obrigada especial pra ti pela ajuda na formatação. Agradeço ao Gavin, pai do nosso filho, pelas ajudas nas traduções e por estar com Thomas em mãos seguras no Canadá.

Flávia Filipini, por ter sido uma chefe inspiradora, se tornado amiga e aberto caminhos na minha vida. À Magá, pelo apoio, amor e carinho sempre. À família Lobo Pedrosa e ao inspirador mar da Barra de Catuama.

Obrigada Claudia Ashton, pela paciência. Pela amizade obrigada Lilian, Ely, Leandro, Fernanda, Joyce, Murilo, Érica, Maria Teresa, Miriam Ferreira, Greicy, Fred, Myrian e Denise, essas duas últimas responsáveis por emprestar nas bibliotecas da Câmara e do Senado os livros que eu precisava para estudar para a prova de ingresso, à minha afilhada Lorryne. À toda galera da FJM, porque fazemos os nossos dia-a-dia mais leves. Ao Link, o peludinho que esquentou meus pés enquanto eu lia e escrevia; ouviu um pouco, me consolou e sofreu comigo quando Thomas foi morar no Canadá.

Ao IFCH/Unicamp e à Concordia University em Montréal, que me fez enxergar pela primeira vez a Comunicação do ponto de vista acadêmico. Tive uma grande oportunidade de aprender e ser bastante influenciada durante o GIGAPP X em Madri, que a CAPES me proporcionou a participação, agradeço imensamente. Obrigada à escola pública brasileira na qual estudei durante quase toda minha vida escolar, à UnB, Universidade Pública e de qualidade, que nos abre os horizontes. Ao povo brasileiro, e em especial ao povo do Amapá e do município de Conde na Paraíba, a quem pesquisei e com quem aprendi para chegar ao resultado desse trabalho.

“Aqueles que vêem as tecnologias de comunicação digital como meio de fortalecer instituições em falência e hierarquias injustificáveis dificilmente terão algo útil a dizer sobre como a internet pode fortalecer a democracia”.

(Stephen Coleman)

## RESUMO

Esta dissertação analisa três grupos de *WhatsApp* do projeto Gestão Compartilhada, dois executados no estado do Amapá e um no município de Conde-PB. Seu funcionamento foi observado levando-se em conta o contexto político nacional em que estão sendo aplicados, tanto do ponto de vista da utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação para mobilização civil, quanto da exclusão digital decorrente da ampliação da utilização dos meios digitais e as implicações que isso tem para a democracia. Constata-se que o debate inicial em torno da internet, que ressaltava a ideia de que ela, por si só, traria avanços democráticos, vem sendo paulatinamente substituído pelas evidências de que a internet em si não melhora a democracia, a tecnologia e o uso que se faz dela podem servir para aproximar os cidadãos do poder público e produzir bens democráticos desde que direcionados para isso. Realizou-se três estudos de caso, cujo referencial teórico foi composto pela sociologia da ação pública, pela Teoria do Ator-Rede e pelos debates sobre participação cidadã, democracia, democracia digital e transparência. Foram analisados qualitativamente, os diálogos em três grupos de *WhatsApp*. Com o objetivo de avaliar as interações entre os elementos envolvidos no projeto: sociedade civil, representantes do poder público, representantes de empresas e ferramentas tecnológicas, além de compreender quais as implicações do projeto Gestão Compartilhada para os processos de participação e e-participação, bem como suas implicações para a democracia. A iniciativa foi, também, avaliada como uma inovação democrática a partir da perspectiva teórica crítica formulada a respeito do tema pelos estudos de ciência e tecnologia. Constatou-se baixo índice de participação dos representantes de empresas privadas, que servem ao poder público, fruto das estruturas de desigualdade baseada na dominação simbólica arraigada na sociedade brasileira. Contudo, a pressão exercida pela ação coletiva dos membros do projeto se mostra potencialmente capaz de reverter essa realidade. A alta taxa de respostas do poder público para os cidadãos, também constatada, demonstra a disposição para o diálogo e a abertura das ações do poder público aos cidadãos, o que leva a crer que o projeto Gestão Compartilhada busca uma solução ao problema público contemporâneo da distância entre poder público e cidadãos. Constata-se ainda a presença das dimensões democráticas da participação cidadã, da transparência, do controle social, da discussão e debate de opiniões e da deliberação.

**Palavras-chave:** *WhatsApp*. Projeto Gestão Compartilhada. Ação Pública. Democracia. Inovação democrática.

## ABSTRACT

This dissertation analyzes three WhatsApp groups of the Collaborative Management project, carried out in the state of Amapá and in the municipality of Conde-PB. Their functioning was observed taking into account the national political context in which they are being applied, both from the point of view of the use of Communication and Information Technologies (ICTs) for civil mobilization, as well as the digital exclusion resulting from the increased use of digital media and the implications that this has for democracy. It appears that the initial debate around the internet, which emphasized the idea that it alone would bring democratic advances, has been gradually replaced by evidence that the internet itself does not bring improvements to democracy; technology and its use can serve to shrink the distance between citizens and governments and to produce democratic outcomes as long as they are directed towards it. Three case studies were carried out, whose theoretical framework was driven by the sociology of public action, the Actor-Network Theory (TAR) and the debates on citizen participation, democracy, digital democracy and transparency. The dialogues were quantitatively and qualitatively analyzed in three WhatsApp groups. The objective of this dissertation is to evaluate the interactions between the elements involved in the project – civil society, representatives of public administration, representatives of companies and technological tools – in addition to understanding the implications of the Collaborative Management project for the processes of participation and e-participation and their implications for democracy, to evaluate it as a digital innovation initiative. The Collaborative Management project seeks a solution to a contemporary problem, namely the distance between government authorities and citizens. Results indicated a low participation rate of representatives of private companies, who serve the governments, as a result of the structures of inequality based on symbolic domination rooted in Brazilian society; however, the pressure exerted by the collective action of the project members is potentially capable of reversing that reality. The high rate of responses from public servants to citizens, also noted, demonstrates the willingness for dialogue and openness on the part of government authorities. There is also the presence of democratic dimensions of citizen participation, transparency, social control, discussion and debate of opinions and deliberation.

**Keywords:** WhatsApp. Collaborative Management project. Public Action. Democracy. Democratic innovation.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Iniciativas do projeto Gestão Compartilhada analisadas .....	32
Quadro 2 - Grupos no município de Conde/PB.....	33
Quadro 3 - Perguntas e demandas atendidas e/ou respondidas no Grupo Calçamento do Ademário .....	37
Quadro 4 - Número de palavras e caracteres do grupo de <i>WhatsApp</i> na íntegra e depois de eliminados outros temas que não aqueles referentes à gestão compartilhada .....	42
Quadro 5 - Temas por eixos estruturadores do projeto Gestão Compartilhada.....	89

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Imagem da comunidade Igarapé da Fortaleza, entre os municípios de Macapá e Santana.....	48
Figura 2- Reunião presencial do grupo Igarapé Sustentável .....	49
Figura 3 - Reunião presencial do grupo Igarapé Sustentável .....	49
Figura 4 - Imagem da obra do GCCA .....	50
Figura 5 - Fax símile de diálogo no <i>WhatsApp</i> .....	50
Figura 6 - Av. Das Oliveiras antes do asfaltamento .....	51
Figura 7 - Av. Das Oliveiras depois do asfaltamento.....	51
Figura 8 - Reunião entre moradores, representantes da prefeitura, assessoria do senado e representantes da iniciativa privada.....	52
Figura 9 - Favela de Paraisópolis e Bairro do Morumbi, em São Paulo .....	81
Figura 10 - Acessos móveis no Brasil .....	85
Figura 11 - Acessos móveis no Amapá .....	85
Figura 12 - Operação de Tradução seguindo metodologia de Latour(2016).....	97

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Variáveis da abordagem metodológica do portal (POGREBINSCHI, ROSS, 2019) <i>Latinno</i> adotada para o projeto Gestão Compartilhada.....	34
Tabela 2 - Tempo de utilização de internet diária por usuário em Macapá e Santana - julho de 2018 .....	86
Tabela 3 - Aplicativos mais usados em Macapá e Santana - julho de 2018.....	86
Tabela 4 - Dispositivo utilizado para acesso à internet em Macapá e Santana, julho de 2018 .....	87
Tabela 5 - Temas das interações analisadas .....	91
Tabela 6 - Pressupostos e tema das interações analisadas: Agendas e reuniões presenciais. ....	92
Tabela 7 - Pressupostos e tema das interações analisadas: atrasos e causas de atrasos. ....	94
Tabela 8 - Distribuição de interações por emissor nos três grupos - GCCA, GEMP e GIS .....	99
Tabela 9 – Pressupostos e tema das interações analisadas: cobranças do poder público sobre os cidadãos .....	100
Tabela 10 - Pressupostos e tema das interações analisadas: qualidade e detalhes da obra .....	102
Tabela 11 - Pressupostos e tema das interações analisadas: transtornos e impactos da obra sobre a vida dos moradores .....	104
Tabela 12 - Pressupostos e tema das interações analisadas: Informes sobre o projeto .....	108

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANT	<i>Actor Network Theory</i>
AP	Amapá
C	Cidadão
CAT	Centro de Atendimento ao Turista
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CCJC	Constituição e Justiça e de Cidadania
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
E	Representante de empresa privada
EUA	Estados Unidos da América
FAC	Faculdade de Comunicação
GCCA	Gestão Compartilhada Calçamento do Ademário
GEA	Governo do Estado do Amapá
GEMP	Grupo Emenda Morada das Palmeiras
GIS	Grupo Igarapé Sustentável
GP	Representante da Gestão Pública
INCT.DD	Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia e Democracia Digital
MBL	Movimento Brasil Livre
MPL	Movimento Passe Livre
OP	Orçamento Participativo
OPs digitais	Orçamentos Participativos Digitais
PB	Paraíba
PEID	Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento
PL	Projeto de Lei
PMD	Países Menos Desenvolvidos
PMD	Países Menos Desenvolvidos
PPGCOM	Programa de Pós-Graduação em Comunicação
PSB/AP	Partido Socialista Brasileiro do Amapá
REDE	Partido Rede Sustentabilidade
SEMOB	Secretaria Municipal de Obras

SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal
SIDS	<i>Small Island Developing States</i>
TAR	Teoria do Ator-Rede
TDIC	Tecnologias Digitais de Informação e das Comunicações
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UnB	Universidade de Brasília
VPR	Vem Pra Rua

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>O PROJETO GESTÃO COMPARTILHADA COMO INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA DIGITAL.....</b>	<b>24</b>
2.1	Inovação democrática e o projeto gestão compartilhada .....	25
2.2	O projeto Gestão Compartilhada como ação pública .....	29
2.3	Desenho do projeto Gestão Compartilhada como inovação democrática.....	33
2.4	Problema público objetivado pelo projeto Gestão Compartilhada: distância entre poder público e cidadãos.....	38
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA, OBJETO E OBJETIVOS.....</b>	<b>40</b>
3.1	O objeto: projeto Gestão Compartilhada.....	42
3.2	Objetivo geral.....	47
3.3	GIS .....	47
3.4	GCCA .....	50
3.5	GEMP .....	51
3.6	Utilização do aplicativo <i>WhatsApp</i> .....	52
3.7	A teoria dos gatos fofos e o projeto Gestão Compartilhada .....	54
3.8	Desafios ao uso do <i>WhatsApp</i> .....	56
<b>4</b>	<b>PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA .....</b>	<b>58</b>
4.1	Participação e democracia: uma rima incompleta .....	62
4.2	A participação como legado e o contexto atual brasileiro .....	63
4.3	A democracia deliberativa e a democracia agonística .....	69
4.4	Participação online, e-participação e democracia digital .....	71
4.5	Democracia digital e comunicação.....	72
4.6	Participação, desigualdade, exclusão digital e dominação simbólica .....	81
<b>5</b>	<b>O CAMPO.....</b>	<b>89</b>
5.1	Temas das intervenções para pré-análise.....	90
5.2	Agendas, reuniões presenciais e assuntos variados .....	92
5.3	Atrasos e causas de atrasos.....	93
5.4	Cobranças do poder público sobre os cidadãos .....	99
5.5	Qualidade e detalhes da obra .....	102
5.6	Transtornos e impactos da obra sobre a vida dos moradores.....	104

<b>5.7 Informes sobre o projeto.....</b>	<b>108</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>110</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>115</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Certa vez, durante uma aula no curso de “Internet, Política e Poder”, no segundo semestre de 2019, ministrada pela professora Christiana Freitas, minha orientadora nesta dissertação, ela pediu que eu explicasse de que forma estava utilizando Latour para analisar os grupos de *WhatsApp*<sup>1</sup> que eu observava para o artigo final da disciplina. Naquele dia, eu havia apresentado um seminário sobre a primeira parte do livro “Reagregando o Social” (LATOURE, 2012) e havia curiosidade, entre os colegas, acerca do autor francês.

Ela pediu também que eu explicasse o projeto Gestão Compartilhada, objeto desta dissertação. Desenhei no quadro um diagrama para mostrar como Latour comprova que a intervenção direta da tecnologia pode mudar a realidade, no caso específico do projeto Gestão Compartilhada, como a interrupção de uma troca de e-mails, e como a retomada dessa troca, haviam feito uma grande diferença para uma etapa da implementação de um projeto de urbanização, de construção de infraestrutura turística e de construção de fábricas de processamento de produtos ribeirinhos no estado do Amapá. Meus colegas acompanhavam as explicações que eu dava, sem demonstrar grande engajamento.

Para explicar meu objeto de estudo, referi-me a um tapume que estava, exatamente naquele dia, uma tarde de sexta-feira, colocado em torno da escada que leva à pós-graduação da Faculdade de Comunicação (FAC) da Universidade de Brasília (UnB). Mais cedo, eu e todos os meus colegas tivemos que desviar bastante nosso caminho habitual e procurar um novo caminho para chegar à sala de aula, e não sabíamos o porquê. Ninguém ali sabia a razão pela qual havia um tapume em torno da escada do PPGCOM (Programa de Pós-Graduação em Comunicação) da FAC. Nosso tapume equivale ao computador quebrado de Latour, mencionado em seu livro (LATOURE, 2016), provocando, literalmente, um desvio e nos levando ao inesperado que nos desperta a curiosidade para compreender arranjos que, de outra maneira, não seriam identificados; é nesse ponto, quando o que é técnico é percebido por nós, que ele se aproxima do que é humano e social, ou seja, torna-se sociotécnico.

Expliquei que o projeto Gestão Compartilhada permite que a gente entre no universo de uma obra ou serviço público, como aquela obra que parecia estar em andamento no PPGCOM da FAC da UnB e que, além de sabermos o motivo da sua

---

<sup>1</sup> Aplicativo de troca de mensagens de vídeo, áudio e texto com utilização de dados via internet.

execução, podemos também participar das decisões em torno dessa obra, criticar falhas ou encontrar erros, se assim julgarmos necessário.

O projeto Gestão Compartilhada tornaria possível a criação de um grupo de *WhatsApp* em torno dessa obra, convocar representantes da UnB, da empresa responsável e de quem mais estiver responsável pela obra; poder-se-ia ter acesso ao projeto, pedir explicações sobre os gastos de recursos que estão sendo feitos e sobre a qualidade dos serviços, além de apontar erros e demandar reparos, ou seja, pode-se participar do processo de execução da obra. Aí, o engajamento dos colegas foi ampliado, vários deles formularam perguntas e demonstraram curiosidade a partir da compreensão de como a tecnologia poderia se aliar à política e quais os efeitos produzidos por essa aliança.

Meyrowitz (2004), responsável pela organização e designação da Teoria do Meio<sup>2</sup>, vai ao encontro de Lévy (2015) no que diz respeito ao nomadismo dos tempos de mídias digitais e mudanças tecnológicas constantes. Ele discorre sobre as comunidades nômades como as primeiras formas de organização social humana, onde havia alguma separação do trabalho por critério de gênero, mas a necessidade criada pelo sistema de vida em grupos demandava uma situação em que homens e mulheres dividiam tarefas, como o cuidado com as crianças e a tomada de decisões políticas. Naquele ambiente, as crianças também dividiam espaço e informações no mesmo nível que os adultos. Sem distinção de classes, a liderança não tinha a mesma complexidade e nem era envolta pela mistificação e distância atuais. Para Meyrowitz (2004) somos “nômades globais”:

Meu argumento geral é que, à medida que nos movemos rapidamente para uma nova era de globalização e comunicação sem fio, também entramos numa espiral para o passado, em alguns aspectos-chave, voltamos para a primeira forma de associação humana: agrupamentos de caça e coleta nômades. Estamos, em suma, nos tornando "nômades globais" (MEYROWITZ, 2004, p. 23, tradução nossa)<sup>3</sup>.

Quanto mais usamos os meios eletrônicos, menos dependemos das noções de tempo e espaço fisicamente definidos (MEYROWITZ, 2004). Essa mobilidade espacial e temporal a qual se refere Meyrowitz (2004), que no princípio da era digital parecia

---

<sup>2</sup> “A designação genérica, Teoria do Meio, foi empregada por Meyrowitz, na década de 1980, para distinguir os autores que partilhavam pensamentos comuns em relação aos efeitos dos meios de comunicação” (SOUSA, 2009, p. 17).

<sup>3</sup> Tradução própria do original em inglês: “My general argument is that as we are moving swiftly into a new era of globalization and wireless communication, we are also spiraling backward, in some key ways to the earliest form of human association: nomadic hunting and gathering. We are, in short, becoming “global nomads” (MEYROWITZ, 2004, p. 23).

trazer uma possibilidade de rompimento com estruturas sociais definidas, com o tempo estão tomando outros caminhos e levando a crer que, da mesma forma como se pode retomar traços do nomadismo, pode-se também voltar ao período da revolução industrial, quando os direitos trabalhistas não existiam. Hoje, a chamada *uberização* da economia empurra os trabalhadores para o papel de “empreendedores”, cuja consequência mais óbvia é a redução cada vez maior dos direitos trabalhistas e previdenciários.

Castells (2005) anuncia que o capitalismo se transmuta para uma era em que a sociedade se organiza em rede, onde as “[...] sociedades estão cada vez mais estruturadas em uma oposição bipolar entre a Rede e o Ser” (CASTELLS, 2005, p. 41). O autor associa o surgimento de uma nova estrutura social ao surgimento de um novo modo de desenvolvimento, por ele denominado capitalismo informacional (CASTELLS, 2005), aonde indivíduos e empresas se organizam em rede.

Morozov (2018) chama atenção para o movimento da indústria tecnológica norte-americana, localizada no Vale do Silício, que segundo ele se organiza com o objetivo que segue:

A proposta do Vale do Silício é clara: graças aos ciclos de retroalimentação constantes, todos podemos nos tornar empreendedores e cuidar dos próprios negócios! [...] De acordo com essa concepção, vamos todos ser programadores (a favor dos Estados Unidos!) pelas manhãs, à tarde dirigir carros para a Uber<sup>4</sup> e à noite abrir nossas cozinhas como restaurantes – cortesia do Airbnb (MOROZOV, 2018, p. 94).

Para Morozov (2018), a valorização cada vez maior dos dados e, por meio da sua sistematização, o controle exercido sobre a privacidade da população com a utilização de algoritmos, fazem com que os seres humanos sirvam a um modelo de sociedade dominado pelos interesses do capital financeiro de uma forma mais profunda do que se viveu até hoje. O bem-estar social fica ameaçado por uma possível submissão do Estado à indústria tecnológica. De acordo com o autor, “a regulação algorítmica, independente de seus benefícios imediatos, nos dará um regime político no qual todas as decisões serão tomadas pelas empresas de tecnologia e pelos burocratas estatais” (MOROZOV, 2018, p.101).

As consequências da introdução de tecnologias cada vez mais sofisticadas, em rede, são sentidas tanto do ponto de vista da comunicação interpessoal, quanto da forma

---

<sup>4</sup> A Uber é uma empresa transnacional com sede nos Estados Unidos da América, que atua na área de transporte de passageiros e entrega de alimentos com auxílio da utilização de um aplicativo.

como é feita a produção e a mediação da informação. A internet tem assumido um papel importante para os governos. No Brasil, por exemplo, cada vez mais produtos e serviços do Estado são oferecidos pela Internet, numa tentativa de otimizar a máquina pública, fato que termina também gerando exclusão do sistema, pois nem todos brasileiros possuem acesso à internet. Segundo dados da TIC Domicílios, em 2018, no Brasil, 67% dos domicílios possuíam acesso à internet, sendo que 70% estavam nas áreas urbanas e apenas 44% nas áreas rurais, as classes D e E são as que menos possuem acesso domiciliar à internet, apenas 40%.

Estudo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2015) informa que o acesso à Internet aumentou nos últimos anos, são mais de três bilhões de usuários ao redor do planeta, ou seja, 42% da população mundial. Mas a desigualdade no acesso continua: ao observarmos o aspecto qualitativo desses dados, percebemos que do lado que não possui acesso estão em maioria “mulheres e meninas, especialmente na África e nos Países Menos Desenvolvidos (PMD)<sup>5</sup>, assim como nos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID)<sup>6</sup>” (UNESCO, 2015, p. 31).

É importante contextualizar e destacar o peso que as mídias digitais possuem hoje no cenário político nacional. A internet é o meio utilizado por uma parte significativa da população brasileira para enviar e receber informações e mensagens a partir do acesso a múltiplos canais, por variadas formas de conexão. De acordo com o *Digital News Report 2019* (NEWMAN et al., 2019), 71% da população brasileira está conectada à internet; deste universo, 58% dos indivíduos enviam notícias via redes sociais ou aplicativos de troca de mensagens. Entre os usuários da internet, 54% usam o Facebook para se informar e 53% usam o *WhatsApp*<sup>7</sup>. Nas eleições de 2018 no País, um candidato com apenas oito segundos no horário eleitoral gratuito na televisão e no rádio chegou à Presidência da República utilizando intensamente as redes sociais digitais em prol de sua campanha.

---

<sup>5</sup> PMD - Lista de 48 países, criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1971 para designar os países que possuem os mais baixos indicadores de desenvolvimento econômico e social no mundo.

<sup>6</sup> Tradução própria do original em inglês: “*Small Island Developing States (SIDS) are a distinct group of developing countries facing specific social, economic and environmental vulnerabilities. SIDS were recognized as a special case both for their environment and development at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), also known as the Earth Summit, held in Rio de Janeiro, Brazil (3–14 June 1992). This recognition was made specifically in the context of Agenda 21 (Chapter 17 G)*”. Tradução minha: “SIDS são um grupo distinto de países em desenvolvimento que enfrentam vulnerabilidades sociais, econômicas e ambientais específicas. Por razões relacionadas às suas condições ambientais e econômicas, as SIDS foram reconhecidas como um caso especial, pela Organização das Nações Unidas durante o “Earth Summit”, realizado no Rio de Janeiro de 3 a 14 de Junho de 1992. Esse reconhecimento foi feito no contexto específico da Agenda 21”.

<sup>7</sup> É importante observar que os autores da pesquisa informam que em países como o Brasil, a base de dados está mais concentrada nas áreas urbanas.

Mazzoleni (2014) defende que existe uma ligação intrínseca entre as mídias tradicionais e as mídias sociais digitais que define um processo de mediatização vivido pela sociedade; essa nova realidade modifica o equilíbrio de forças entre o poder da mídia e o poder político. Para Mazzoleni (2008b, p. 3048), o fenômeno por ele denominado de mediatização significa um momento em que o peso da mídia, entendida como mídias tradicionais e mídias digitais operando de forma complementar, corresponde ao peso da política na disputa pelo poder:

A mediatização da política é claramente parte do processo mais amplo de mediatização da sociedade, mas possui importância mais aguda onde o exercício do poder e as relações a ele ligadas estão envolvidas. Pode ser definida como resultado da influência exercida pela mídia no domínio político: a mídia vem ganhando posição central na maior parte das rotinas políticas, como as campanhas eleitorais, comunicação governamental, diplomacia e construção de imagem pública (MAZZOLENI, 2008b, p. 3048 apud MAZZOLENI, 2014, p. 43, tradução nossa)<sup>8</sup>.

Conforme já dito, o presidente eleito do Brasil em 2018, fez uma ampla utilização das mídias digitais no decorrer da campanha. Logo após eleito, às 19h36min do dia 28 de outubro de 2018, proferiu o primeiro pronunciamento público por meio de sua página oficial no *Facebook*<sup>9</sup>, que possuía na época 9,8 milhões de seguidores<sup>10</sup>, onde atacou o que chamou de “uma grande parte da grande mídia” que o teria colocado em uma situação “vexatória”. Tudo indica que o meio usado para esse primeiro pronunciamento é parte de uma estratégia que privilegia as mídias digitais, o que se pode concluir a partir das palavras do presidente eleito: “[...] esse primeiro contato meu, via *live*<sup>11</sup> deve-se ao respeito, à consideração e à confiança que tenho no povo brasileiro. Também, só cheguei aqui porque vocês internautas, povo brasileiro, realmente, vocês acreditaram em mim”. Simbolicamente, o primeiro agradecimento feito pelo presidente eleito na mídia foi feito

---

<sup>8</sup> Tradução própria do original em inglês: “*The mediatization of politics is clearly part of the larger process of mediatization of Society, but it assumes special importance wherever the exercise of power and related relationships are involved. It can be defined as the result of media-driven influences in the political domain: “(t)he media have gained a central position in most political routines, such as election campaigns, government communication, public diplomacy and image building”* (MAZZOLENI, 2008, p. 3048).

<sup>9</sup> Endereço da página oficial de Jair Bolsonaro: <https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/>

<sup>10</sup> Dados do dia 9 de novembro de 2018.

<sup>11</sup> Por *live* o presidente refere-se à uma transmissão ao vivo feita por meio de sua página no facebook - <https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/videos/945681038957259/>

pelo *Facebook* e dirigido aos brasileiros internautas. Nas eleições de 2018, a importância da utilização das redes sociais para fins eleitorais ficou evidente.

Se por um lado as ferramentas tecnológicas desenvolvidas para a internet são usadas massivamente para fins político-eleitorais; por outro, é possível pensá-las e usá-las de forma a que elas sirvam para melhorar a democracia, desde que esta última esteja presente de fato numa sociedade. Para Gomes (2018a) a presença de pressupostos democráticos é condicionante para que os meios de comunicação de massa se tornem, potencialmente, instrumentos democráticos. O autor sustenta que a comunicação monopoliza a principal *commodity* para construir a opinião pública e a decisão eleitoral: a visibilidade pública de massa. Ou seja, o debate sobre democracia está intrinsecamente ligado àquele sobre comunicação.

O argumento de Gomes (2018a) aponta para a construção de um ambiente propício à democracia, quando estão presentes os pressupostos necessários ao seu funcionamento. Ou seja, neste contexto, a comunicação se presta a reforçar a democracia:

[...] qualquer um dos gêneros, meios e linguagens da comunicação de massa, dada uma circunstância social em que exista um regime democrático funcionando ou em que já se reúnam as condições para que este venha a existir, pode propiciar inestimáveis e insubstituíveis préstimos à democracia (GOMES, 2018a, p. 337).

Por exemplo, se por um lado, avançam as iniciativas para uso político eleitoral de um meio de comunicação como o aplicativo *WhatsApp*, por outro existe também a possibilidade da utilização do aplicativo, ou de outro similar, como uma ferramenta para reforçar a participação e o apoio à gestão pública, um campo a ser explorado tanto na ação prática quanto na pesquisa acadêmica. Seguindo a linha de pensamento de Gomes (2018a) e acrescentando-se a ele a possibilidade da participação cidadã, pode-se inferir que, quando a sociedade abriga pressupostos democráticos, a intermediação provocada pelo uso das TICs pode vir a colaborar para a geração de um clima democrático.

Até 2016, as políticas e estratégias de governança digital buscavam expandir o acesso às informações governamentais e ampliar a participação da sociedade nas decisões do Estado, a partir do uso intensivo das TICs (BRASIL, 2018). Com a ascensão de um novo governo, que vem eliminando canais de participação com a população e extinguiu

por decreto centenas de conselhos consultivos<sup>12</sup>, é incerto como será a continuidade desse processo.

Também é incerto avanço ocorrido em 2016, que associou as ideias de participação da sociedade e transparência ao conceito de governança digital, cuja definição consta no Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, art. 2º, inciso III, que institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional:

[...] governança digital é a utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo (BRASIL, 2016).

Na Estratégia de Governança Digital do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão consta a diferenciação em relação ao conceito de governo eletrônico. O conceito de governo eletrônico, que se refere à ideia de informatizar os serviços prestados pelo governo para a sociedade, foi expandido para “[...] o de governança digital, segundo o qual o cidadão torna-se partícipe da construção de políticas públicas, que já nascem em plataformas digitais” (BRASIL, 2018, p. 19).

Ao se observar as finalidades expressas na Política de Governança Digital (BRASIL, 2016), não resta dúvida sobre o papel fundamental da informação aliada à possibilidade da participação cidadã, enquanto geradoras de benefícios para a sociedade:

Art. 1º Fica instituída a Política de Governança Digital para os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades: I - gerar benefícios para a sociedade mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos; II - estimular a participação da sociedade na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital; e III - assegurar a obtenção de informações pela sociedade, observadas as restrições legalmente previstas (BRASIL, 2016).

Como informa Freitas (2016), embora o Estado brasileiro tenha, até 2016, estimulado a participação digital com o intuito de promover um processo de inclusão dos

---

<sup>12</sup> Assinado em abril de 2019, o decreto presidencial 9759/19 extinguiu diversos canais de participação da sociedade civil no governo federal.

cidadãos, especialmente das minorias, a autora aponta tendência à reprodução das desigualdades da sociedade brasileira quando se observa o perfil daqueles que utilizam os mecanismos de participação política digital. De acordo com a autora,

ao ignorar a diversidade e as desigualdades existentes no Brasil, tende-se a reproduzir – nos espaços de democracia digital viabilizados pelos instrumentos governamentais de gestão participativa – as desigualdades que abrem espaço para a perpetuação dos mecanismos de dominação simbólica (FREITAS, 2016, p. 132).

O projeto Gestão Compartilhada surge em um universo tecnológico em constante movimento; tal contexto e seus efeitos políticos, econômicos e sociais devem ser observados para entender do que se trata o fenômeno estudado. Faz-se necessário pensar na centralidade do papel do Estado no desenvolvimento tecnológico, como enfatizada por Castells (2005):

[...] o que deve ser guardado para o entendimento da relação entre a tecnologia e a sociedade é que o papel do Estado, seja interrompendo, seja promovendo, seja liderando a inovação tecnológica é um fator decisivo no processo geral, à medida que expressa e organiza as forças sociais dominantes em um espaço e uma época determinados (CASTELLS, 2005, p. 49).

Esta dissertação está dividida da seguinte maneira: no capítulo que segue, apresenta-se o conceito clássico de inovação democrática (SMITH, 2009) e outras abordagens conceituais, o que inclui a abordagem tecnopolítica e a pragmática, nesse capítulo o projeto Gestão Compartilhada é analisado como inovação democrática digital e instrumento de ação pública de acordo com a metodologia desenvolvida por Pogrebinschi (2017). Além disso, busca-se situar o projeto Gestão Compartilhada no campo teórico da sociologia da ação pública e apresenta-se o problema público objetivado por ele: a distância entre o poder público e os cidadãos. O capítulo seguinte tem como propósito apresentar o objeto, o objetivo e a metodologia da pesquisa, assim como detalhar as experiências do projeto Gestão Compartilhada executadas no estado do Amapá e no município de Conde-PB, que teve seu funcionamento observado a partir do uso das TICs, particularmente o aplicativo *WhatsApp* e as vantagens e desafios representados por sua utilização; no capítulo subsequente é desenvolvido o debate teórico sobre democracia e participação online e e-participação, que dá embasamento para as análises dos dados apurados na pesquisa de campo; no próximo capítulo é descrito o

campo da presente pesquisa, quando são observados e analisados qualitativamente diálogos em três grupos de *WhatsApp*, as interações entre os participantes e, a partir disso, é feita a análise e classificação de temas detectados, organizados a partir de grandes eixos representados pelas dimensões democráticas da transparência, controle social, defesa do bem comum e deliberação.

## **2 O PROJETO GESTÃO COMPARTILHADA COMO INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA DIGITAL**

Muito embora o Brasil tenha desenvolvido, como vimos anteriormente, políticas e estratégias de governança digital que buscavam expandir o acesso às informações governamentais e ampliar a participação da sociedade nas decisões do Estado, ainda são poucos os projetos que abrem o poder público para participação popular via internet e mais escassos ainda são aqueles que permitem o diálogo e a construção coletiva de ideias e soluções, utilizando inteligência coletiva e/ou tecnologia.

Ao identificar as iniciativas de democracia digital do governo federal no ano de 2017, o INCT.DD (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia e Democracia Digital) contou 119 iniciativas no país. Entre as cinco categorias analisadas pelo estudo (transparência, participação, direito e acesso à justiça, deliberação, informação e educação para a cidadania) foi a categoria transparência que compreendeu o maior número de iniciativas, totalizando 56 delas, ou 47,1% do total. Não havia nenhuma iniciativa de deliberação online e havia 28 iniciativas de participação (ALMADA; CARREIRO, 2018).

Embora as iniciativas de participação correspondessem a quase  $\frac{1}{4}$  (23,5%) do total, o estudo conclui que o resultado foi impulsionado pela concentração de iniciativas de consultas públicas, o que aponta para a falta de esforço institucional que imponha a participação como um valor democrático que deve estar presente na gestão pública (ALMADA; CARREIRO, 2018, p. 32).

O que acontece no Brasil vai ao encontro do que ocorre em outros países do mundo, onde governança e instrumentos tecnológicos, que permitem a participação e a ação em conjunto entre agentes públicos e sociedade civil, não frequentam os mesmos espaços. Segundo Noveck (2009), a relação entre governo e sociedade civil por meio da internet segue em direção oposta ao que ocorre na relação entre as redes sociais digitais e a sociedade civil. De acordo com a pesquisadora,

[...] apesar de a internet ter permitido o aumento da participação em campanhas de grande alcance e também da participação individual na vida cívica, ambos estão divorciados do trabalho de governar (NOVECK, 2009, p.16).

Evidências apontam para o fato de que a institucionalização de iniciativas de democracia digital por meios legislativos empresta força e sustentabilidade a elas. No caso da categoria transparência (ALMADA; CARREIRO, 2018), vale ressaltar que a obrigatoriedade definida pela Lei Complementar 131/2009, a Lei da Transparência, fez com que ela predominasse sobre as demais iniciativas. “Como vimos com relação à categoria ‘transparência’, meios legais que constroem ou obrigam certas condutas são os responsáveis pelo desenvolvimento de iniciativas” (ALMADA; CARREIRO, 2018, p. 32).

Este capítulo tem como objetivo apresentar o desenho institucional do projeto Gestão Compartilhada como instrumento de ação pública, implantado no município de Conde-PB, após a promulgação da Lei Municipal da Gestão Compartilhada e apresentá-lo como uma iniciativa de inovação democrática a partir da metodologia utilizada no portal *Latinno* por Pogrebinschi (2017).

## **2.1 Inovação democrática e o projeto gestão compartilhada**

De acordo com o conceito clássico geralmente utilizado, inovação pode ser compreendida como “mudança em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e para a sociedade” (FERRAREZI; AMORIM, 2007, p. 17). Para que estas inovações passem a ser democráticas é preciso ultrapassar o conceito clássico e acrescentar, além da produção de resultados satisfatórios, o envolvimento do *demos*, ou seja, a participação cidadã.

Utilizando como exemplos experiências como a do Orçamento Participativo no Brasil, que chegou a reunir 16.600 pessoas em uma de suas assembleias gerais em Porto Alegre; da organização de cidadãos para influenciar no sistema eleitoral da Columbia Britânica, no Canadá; e uma experiência de aprovação popular de proposição de leis que aconteceu em 37 unidades federadas dos Estados Unidos da América (EUA), onde 68% das propostas foram feitas pela população e já se tornaram, ou podem se tornar leis, Smith (2009) elaborou uma definição de inovação democrática que se tornou clássica. Segundo o autor, “inovações democráticas são instituições que foram projetadas especificamente para aumentar e aprofundar a participação do cidadão no processo de tomada de decisão

política” (SMITH, 2009, p. 1, tradução nossa)<sup>13</sup>. Smith (2009) chama atenção para o fato de que as inovações democráticas representam, nas democracias industriais avançadas, uma quebra com a arquitetura institucional tradicional da participação e levam a novas formas de participação, que vão além do que já é familiar, como eleições competitivas e mecanismos de consulta. O autor defende ainda que a inovação democrática atrai cidadãos pelo fato de serem cidadãos e não por outras características, como terem conhecimento técnico a respeito de um determinado assunto ou por representarem alguma entidade cívica. Além disso, a concepção de Smith é institucionalista, refere-se somente às experiências de inovação que são institucionalizadas.

Para Elstub e Escobar (2019) é possível ir além de conceituar inovação democrática como instrumento de ação pública; assim, cunharam um conceito mais detalhado do que o de Smith (2009):

As inovações democráticas são processos ou instituições que são novos para lidar com uma questão política, com um papel político ou com um determinado nível de governança. São desenvolvidas para reimaginar e aprofundar o papel dos cidadãos nos processos de governança, aumentando as oportunidades de participação, deliberação e influência (ELSTUB; ESCOBAR, 2019, p. 11, tradução nossa)<sup>14</sup>.

Para Elstub, Escobar (2019), o fato de uma inovação democrática ser institucionalizada garante a ela mais estabilidade e continuidade, o que faz com que a definição de Smith (2009) seja extremamente pertinente, mas ela exclui processos inovadores importantes, que funcionam em instituições sólidas e que podem trazer à tona aspectos importantes da inovação (ELSTUB; ESCOBAR, 2019). Para os autores, uma inovação democrática está intrinsecamente ligada ao contexto em que ela acontece. A característica de serem “desenvolvidas para reimaginar e aprofundar o papel dos cidadãos nos processos de governança” é considerada pelos autores como fundamental e comum a todas as experiências de inovação democrática. A palavra reimaginar é importante, pois a inovação democrática dá aos cidadãos novos papéis na relação com o Estado. Segundo Elstub e Escobar (2019),

---

<sup>13</sup> Tradução própria do original em inglês: “*institutions that have been specifically designed to increase and deepen citizen participation in the political decision-making process*” (SMITH, 2009, p. 1).

<sup>14</sup> Tradução própria do original em inglês: “*Democratic innovations are processes or institutions that are new to a policy issue, policy role, or level of governance, and developed to reimagine and deepen the role of citizens in governance processes by increasing opportunities for participation, deliberation and influence*” (ELSTUB; ESCOBAR, 2019, p. 11).

a parte de "reimaginar" é importante porque traz elementos contextuais e estabelece que uma inovação democrática concede aos cidadãos papéis novos nesse contexto político, e ao fazê-lo, aprofunda a cidadania reformulando os parâmetros de participação e influência (ELSTUB; ESCOBAR, 2019, p. 15).

Elstub e Escobar (2019) convergem com a ideia de Smith (2009) de que as inovações democráticas devem ter como objetivo atrair cidadãos leigos e não necessariamente experts ou representantes de grupos organizados, embora também possam atrair esse tipo de participante. Segundo os autores, esta característica desafia o modelo de governança que vê o cidadão como consumidor e o modelo tradicional das associações representativas, pois coloca o cidadão dentro do processo de governança.

Pogrebinschi (2017) identificou que a América Latina se tornou um polo importante de inovações democráticas digitais, ela desenvolveu contribuição conceitual e metodológica para inovações digitais, a partir da rede de pesquisas do projeto *Latinno*<sup>15</sup>, que permitiu a criação de um banco de dados com mais de 2.600 casos de inovação democrática espalhados por 18 países da América Latina e do Caribe, dos quais cerca de 500 são inovações democráticas digitais porque usam as TICs como instrumento fundamental para alcançar seus fins. Segundo Pogrebinschi e Ross (2019), “a América Latina se tornou um laboratório de participação onde inúmeros atores convergem na promoção de experiências que envolvem cidadãos para impactar em processos democráticos” (POGREBINSCHI; ROSS, 2019, p. 325, tradução nossa)<sup>16</sup>.

Pogrebinschi e Ross (2019) adotam uma abordagem pragmática para estabelecer um conceito alargado de inovação democrática, que se diferencia do de Smith (2009) por ir além dos processos de tomada de decisão (*decision making*). Para as autoras, inovações democráticas referem-se a “todas as instituições, práticas e processos cujos objetivos fortalecem pelo menos uma das dimensões da qualidade da democracia através de participação cidadã em, pelo menos, uma das etapas do ciclo de políticas públicas” (POGREBINSCHI, 2016 apud POGREBINSCHI; ROSS, 2019, p. 326)<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Segundo o portal <https://www.latinno.net/pt/>: O LATINNO é a primeira base de dados completa e sistematizada sobre as novas formas de participação em curso na América Latina, as chamadas inovações democráticas.

<sup>16</sup> Tradução própria do espanhol: “*Hemos comprobado que América Latina se convirtió en un laboratorio de participación donde numerosos actores convergen en la promoción de experiencias que involucran a los ciudadanos para impactar en los procesos democráticos*” (POGREBINSCHI, ROSS, 2019, p.325).

<sup>17</sup> Tradução própria do original em espanhol: “[...] *todas las instituciones, prácticas y procesos cuyos fines fortalecen al menos una de las dimensiones de la calidad de la democracia por medio de la participación ciudadana en, al menos, una de las etapas del ciclo de las políticas públicas*” (POGREBINSCHI, 2016 apud POGREBINSCHI, ROSS, 2019, p. 326).

O conceito de Pogrebinschi e Ross (2019) aponta três requisitos fundamentais: 1- que haja participação cidadã por pelo menos um dos meios a seguir: representação cidadã, deliberação, participação digital e/ou voto direto; 2- que tenha como objetivo alcançar impacto nos fins orientados por alguma das dimensões da qualidade democrática, quais sejam, inclusão política, igualdade social, prestação de contas, responsabilidade, e/ou estado de direito; 3- atingir ao menos uma etapa do ciclo de políticas públicas, definição da agenda, *decision making*, implementação e/ou avaliação (POGREBINSCHI, ROSS, 2019).

Freitas, Capiberibe, Montenegro (2020) adotam um tratamento tecnopolítico para definir inovação democrática, acrescentando a ideia de inovação democrática digital e incorporando-a como parte do conceito. Considera-se que há um estreitamento cada vez maior entre os princípios orientadores da governança da internet, da governança digital e da governança pública contemporânea. Assim, segundo Freitas, Capiberibe, Montenegro (2020),

De acordo com a abordagem tecnopolítica, a inovação democrática é compreendida como um espaço sociotécnico aonde saberes, instrumentos, processos, atores e representações se encontram para a materialização da ação pública. A inovação democrática digital é o espaço mediado pela tecnologia para o mesmo fim, sistematizando demandas cidadãs e construindo espaços de confluência entre os múltiplos atores envolvidos na busca por soluções para determinado problema público (FREITAS; CAPIBERIBE; MONTENEGRO, 2020, p.198).

Portanto, o conceito de inovação democrática clássico (SMITH, 2009), que foi inicialmente construído com um viés diretamente relacionado aos instrumentos de ação pública, se mantém ao longo do tempo pelo seu eixo principal, que é possibilitar o aumento da participação cidadã. As abordagens de Elstub e Escobar (2019) e a de Pogrebinschi (2017) ampliam o conceito e permitem a inclusão de processos inovadores não institucionalizados. Neste trabalho utiliza-se o modelo de Pogrebinschi (2017) para avaliar o projeto Gestão Compartilhada enquanto instrumento de ação pública. A abordagem de Freitas, Capiberibe, Montenegro (2020) privilegia a ideia do uso de ferramentas tecnológicas como instrumento sociotécnico da governança pública. Na abordagem tecnopolítica é incorporado ao conceito de inovação democrática a dimensão digital, ou seja, considera-se a existência de ações públicas que dependem das TICs para

existirem, como é o caso do projeto Gestão Compartilhada que tem no cerne do seu funcionamento a utilização do aplicativo *WhatsApp*.

## **2.2 O projeto Gestão Compartilhada como ação pública**

Os instrumentos de ação pública são consequência da interação entre poder público e sociedade civil e refletem em seus resultados essa trajetória. Para Lascoumes e Le Galès (2012a), “não apenas técnicas, os instrumentos revelam singularidades históricas na estruturação de relações entre governantes e governados, segundo uma lógica própria” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 19). No caso do projeto Gestão Compartilhada são produzidos efeitos da relação entre Estado e cidadãos, como a solução de problemas, informação e educação para a cidadania, o exercício da participação e da transparência dos atos públicos, mas, além disso, são produzidos efeitos nas relações entre poder público e sociedade.

O projeto Gestão Compartilhada foi iniciado no estado do Amapá, onde se constituiu como um conjunto de elementos que compõem uma ação pública, com atores sociais interagindo para construir diálogos e resolver questões relativas à implementação de obras e serviços públicos. Os *smartphones* conectados à internet e o aplicativo *WhatsApp* desempenham papel fundamental na implementação do projeto. Para Lascoumes e Le Galès (2012b), “o desenvolvimento de sistemas sóciotécnicos e a geração de tecnologias de informação e de comunicação caminham em direção ao reforço e à invenção permanente de instrumentos de ação pública” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p. 204). Assim, o projeto Gestão Compartilhada, iniciado como ação coletiva, transformou-se em ação pública e deu origem a um instrumento de ação pública, conforme implementado no município de Conde (PB).

Enquanto o conceito de política pública está diretamente associado à intervenção do Estado e dos agentes públicos, a ação pública possui uma abrangência maior, na medida em que diz respeito às conexões diversas entre atores públicos não atuando, necessariamente, dentro do e nem a partir do Estado (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b). A ação pública permite uma forma de relação entre sociedade e Estado aonde os instrumentos de ação pública são uma forma de ampliar a participação da sociedade (SOUZA, 2018). Para Lascoumes e Le Galès, um instrumento de ação pública é um dispositivo sóciotécnico que faz a mediação entre Estado e cidadãos com o objetivo de organizar as relações entre eles, respeitando e emprestando aos resultados os significados

e as representações inerentes, desde sua escolha como instrumento até as transformações causadas por ela (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Da forma como o projeto Gestão Compartilhada foi implementado no estado do Amapá, sem uma lei que obrigasse o estado e empresas envolvidas em obras públicas a participar dos grupos de troca de mensagem virtual, foi a pressão política exercida pelo mandato de um senador, de uma deputada e da população que fez com que os atores necessários à execução do projeto (representantes do poder público, representantes de empresas e cidadãos) fossem sensibilizados e participassem dos grupos. A internet e as TICs são elementos centrais nesse processo, pois possibilitaram a organização em grupo por meio do *WhatsApp*, o que reforça a ideia de que há evidências de que a internet é um campo fértil à coordenação de ação coletiva (COLEMAN, 2017).

Efetivamente, a internet vem sendo apropriada e utilizada pelos cidadãos, que se organizam por meio dela e fazem florescer o que Coleman (2017) chama de “cidadania horizontal”, sem que o poder público faça o mesmo e, assim, a “cidadania vertical”, aquela protagonizada por poder público e cidadãos, deixa de se apropriar de um instrumento que pode em muito fortalecer a relação entre uns e outros.

Segundo Souza (2018), “a ação coletiva organizada a partir de interesses comuns é condição crucial para sustentar a coprodução dessa ação pública”; é preciso que haja um problema público catalizador para que os grupos se mantenham e exerçam pressão para obterem vantagens para a comunidade.

Está na base da democracia que os interesses da coletividade devam ser definidos pelos cidadãos e não apenas por um grupo de membros da elite (COLEMAN, 2017). As decisões sobre a criação de políticas públicas tomadas de forma individual podem gerar *outcomes* considerados eficazes, mas que não refletem necessariamente os interesses do conjunto da sociedade.

Para Souza (2018), a ação coletiva é “fenômeno que emerge da sociedade e que se materializa em associações, fóruns, redes, grupos comunitários e coletivos organizados em torno de temas, causas, questões locais, lutas sociais e projetos, entre outros fatores mobilizadores” (SOUZA, 2018, p. 25). Assim como Noveck (2009) e Coleman (2017), Souza (2018) enxerga na participação da sociedade potencial para atuar de forma compartilhada com o governo com o objetivo de encontrar soluções para problemas públicos.

A ação coletiva é ainda mais importante aonde existe ausência do poder público porque é quando a sociedade se estrutura em torno de interesses comuns para conseguir

o atendimento de suas demandas (SOUZA, 2018). Desta forma, o papel da sociedade junto ao Estado ganha importância, não só na definição dos problemas públicos, como também na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Assim se propõe que o êxito de ações que emergem da sociedade não está restrito a conseguir a solução de problemas públicos, mas também na existência de ações coletivas que tragam visibilidade a temas de interesse, encaminhar debates, explicitar conflitos, controvérsias e buscar soluções em uma lógica voltada ao bem comum (SOUZA, 2018, p. 25).

A pesquisa aqui apresentada analisa os efeitos de uma iniciativa que lança luz sobre as atividades de execução de recursos públicos, expondo-as à visibilidade e ao debate e procurando estimular o controle social e a transparência. Inicialmente, o problema público que deu origem ao projeto Gestão Compartilhada foi a necessidade de fiscalizar e controlar a aplicação de recursos públicos federais para possibilitar o controle social e a transparência, com o objetivo de melhorar a qualidade de obras e serviços e, conseqüentemente, a vida dos cidadãos que dela se beneficiam. Porém, a interação entre os diversos atores, a resolução conjunta de controvérsias por meio da deliberação para buscar soluções conjuntas e a presença de dimensões democráticas efetivamente mobilizadas para isso apontam para um problema público mais complexo e contemporâneo, que é a distância entre governo e sociedade, ou entre representantes e representados. Esse tema será mais aprofundado no item 1.4 desta dissertação.

Pesquisa realizada por Sodré e Alves (2010) demonstra que os recursos transferidos por meio de emendas parlamentares no Brasil são muitas vezes desviados por falta de controle e acompanhamento. De acordo com os autores,

[...] uma das causas que contribuem para o aumento da corrupção é a existência de transferências de recursos financeiros federais na forma de emendas parlamentares sem o devido controle sobre sua gestão, configurando grave falha institucional. A análise empírica demonstra a existência de relação entre transferências intergovernamentais e corrupção em municípios brasileiros. Municípios que receberam recursos de emendas parlamentares apresentaram, em média, 25% mais episódios de corrupção (SODRÉ; ALVES, 2010, p. 430)

Dentre as três experiências de grupos de *WhatsApp* avaliadas nesta pesquisa, duas são destinadas a acompanhar a execução de emendas parlamentares, buscando trazer participação, transparência e controle social para o processo de sua implementação. Trata-se de emendas parlamentares individuais: o GEMP e o GCCA. Nesses dois casos, os recursos públicos cuja aplicação é acompanhada pelo *WhatsApp* são destinados a obras

de pavimentação. A aplicação dos recursos da emenda parlamentar referente ao GEMP, cujo valor total de recursos do Governo Federal era de R\$ 1,5 milhão, com R\$ 62.500,00 de contrapartida da prefeitura de Macapá, foi concluída e, houve sobra de recursos no montante de R\$ 140.733,25, devolvidos ao final da obra para o Tesouro Nacional. As obras do grupo GCCA foram concluídas e entregues à população em dezembro de 2019; houve um aditivo no valor inicial da obra pois parte do calçamento necessário não estava incluído no projeto original.

**Quadro 1 - Iniciativas do projeto Gestão Compartilhada analisadas**

<b>Grupo</b>	<b>Origem dos recursos aplicados</b>	<b>Período de observação de mensagens</b>	<b>Número de participantes</b>	<b>Legislação</b>	<b>Situação da(s) obra(s) acompanhada(s)</b>	<b>Composição do grupo</b>
<b>Grupo Igarapé Sustentável</b>	Governo Federal – Tesouro da União com contrapartida do governo federal	02/09/2015 até 03/07/2016	70	Não há	Em andamento	Cidadãos, membros do parlamento, representantes do Governo do Estado do Amapá, representantes do Ministério da Integração Nacional e representantes de empresa prestadora de serviço para a o governo do estado do Amapá.
<b>Grupo Morada das Palmeiras</b>	Recursos da União – provenientes de emenda parlamentar com contrapartida do Município.	28/11/2016 até 28/06/2017 e 05/01/2018 até 07/02/2018*	65	Não há	Concluída	Cidadãos, membros do parlamento, representantes da prefeitura de Macapá e representantes de empresa prestadora de serviço para a prefeitura.
<b>GC Calçamento do Ademário</b>	Recursos da União – provenientes de emenda parlamentar com contrapartida do Município.	14/01/2019 até 20/05/2019	19	Lei nº 0989/2018	Concluída	Cidadãos, representantes da prefeitura de Conde e representantes de empresa prestadora de serviço para a prefeitura

Fonte: autoria própria

\*O conteúdo do grupo Morada das Palmeiras foi repassado para esta pesquisa dividido em dois trechos, conforme os períodos delimitados no quadro 1.

Observar os instrumentos de ação pública por diversos ângulos, mas ao mesmo tempo como um todo, seja do ponto de vista meramente da sua eficácia como

instrumentos destinados a atender a objetivos pré-determinados; seja a partir da sua prática, ou seja, da escolha que foi feita ao determiná-los como adequados para uma determinada sociedade e para intermediar as relações entre poder público e cidadãos, remete a Latour (2016) perguntando a seus alunos: “você percebe a tarefa que nos espera? As humanidades científicas, se você quiser uma primeira definição, consistem em aprender a considerar toda a obra, e não apenas um de seus atos” (LATOURE, 2016, p. 23). O Gestão Compartilhada consiste numa ação coletiva, origem de sua prática, que definiu o desenho institucional do instrumento de ação pública que dela resultou, assim, torna-se importante compreender o projeto dentro do contexto em que ele é realizado.

### 2.3 Desenho do projeto Gestão Compartilhada como inovação democrática

Conforme já dito, para análise do projeto Gestão Compartilhada como experiência de inovação democrática, adotou-se a implantação do projeto no município de Conde, onde ele é um instrumento de ação pública. De acordo com o Quadro 2, o município de Conde possui seis grupos do projeto Gestão Compartilhada em andamento e dois finalizados: GCCA Calçamento do Ademário e o grupo de acompanhamento da reforma e acompanhamento do Mercado Público Municipal.

**Quadro 2** - Grupos no município de Conde/PB

Nome do grupo	Objeto do Grupo	Número de participantes	Status da obra ou serviço
<b>Centro de Conde</b>	Reurbanização das ruas do centro	12	Em andamento
<b>CREI Dona Antonia</b>	Construção de uma creche na comunidade	6	Em andamento
<b>Saúde de Jacumã</b>	Acompanhamento dos atendimentos na UBS de Jacumã	25	Prestação de serviços
<b>Ginásio do Centro</b>	Reforma do Ginásio Poliesportivo	2	Em andamento
<b>EMEF Maria Eunice</b>	Construção de uma Escola Rural	12	Em andamento
<b>Mercado Público</b>	Reforma e ampliação do Mercado Público	59	Finalizada
<b>CREI NEVES</b>	Construção de uma creche na comunidade	6	Em andamento
<b>Calçamento do Ademário</b>	Pavimentação e drenagem de uma rua	19	Finalizada
<b>Total</b>		141	

Fonte: Prefeitura Municipal de Conde/PB

Para avaliação, utilizou-se a abordagem metodológica de Progrebinschi (2017), adotada para o projeto *Latinno* que leva em conta a necessidade de preencher os dados de três grupos de variáveis: aqueles relativos ao contexto de surgimento da inovação, suas características como desenho institucional e o grau de implementação e impacto causado.

**Tabela 1** - Variáveis da abordagem metodológica do portal (POGREBINSCHI, ROSS, 2019) *Latinno* adotada para o projeto Gestão Compartilhada

Contexto	Desenho institucional		Impacto
<b>País: Brasil</b>	Organização responsável: Prefeitura Municipal de Conde	Tipos de participantes envolvidos: cidadãos, gestores públicos e representantes de empresas.	Número de ocorrências: 8
<b>Nome da Inovação: Projeto Gestão Compartilhada</b>	Tipo de organização encarregada: Poder público municipal	Modo de seleção de participantes: Aberto a quem quiser participar e fizer inscrição na prefeitura	Número total de participantes: 141
<b>Município: Conde/Paraíba</b>	Qual setor está encarregado: Secretarias de Infraestrutura/planejamento e comunicação	Meios: Participação digital por meio do aplicativo <i>WhatsApp</i> e deliberação	Implementação: Execução total em 2 grupos, execução em andamento em 6 grupos
<b>Início: Promulgação da Lei nº 0989/2018, em 24/4/2018</b>	Co-governança: não há.	Fins: prestação de contas, responsividade, e inclusão política	Cumprimento dos objetivos: Sim, nas duas obras finalizadas, uma delas analisadas nesta dissertação por meio do GCCA; e a outra foi a obra do Mercado Público, conforme quadro 2.
<b>Partido político no poder: Partido Socialista Brasileiro (PSB)</b>	Municipal	Assunto da política: Infraestrutura urbana, educação, serviços, saúde	Impacto nos fins: Levantamento no grupo GCCA mostra que dos 15 questionamentos levantados pela população, 15 foram respondidos por representantes da GP <sup>18</sup> e pelos representantes de E. De 10 demandas feitas pela população, 6 foram atendidas.
<b>Orientação política do partido: Progressista, esquerda moderada.</b>	Local	Subárea de política social: Não há	Output: Ampliação do diálogo entre prefeitura e cidadãos, entrega de obras com fiscalização direta e participação da população.
	Frequência: permanente	Projeto Gestão Compartilhada	Outcome: Promulgação da Lei n. 0989/2018 – Lei da Gestão Compartilhada. Criação de grupos de <i>WhatsApp</i> do Projeto Gestão Compartilhada e acompanhamento integral de duas obras.
	Formalização: projeto amparado pela Lei n.		

<sup>18</sup> Para efeitos desta pesquisa E é representante de empresa, GP é representante da Gestão Pública e C é cidadão.

0989/2018 do  
Município de Conde  
Capacidade de tomar  
decisões vinculantes:  
esta inovação atua em  
caráter de  
recomendação sobre o  
Estado.

Fonte: Autoria própria a partir da abordagem metodológica do portal Latinno de Progrebinschi (2017)

Importante observar que os “fins” das inovações democráticas têm como parâmetros “as várias dimensões da qualidade da democracia, que sintetizamos em cinco categorias: prestação de contas, responsividade, inclusão política, igualdade social e estado de direito” (POGREBINSCHI; ROSS, 2019, p. 329). O debate levantado é sobre quais são os bens democráticos, ou *democratic goods* envolvidos em um processo de inovação democrática. Nesse ponto, Elstub e Escobar (2019) apontam que há um comprometimento claro entre valores democráticos, participação democrática e igualdade política; apontam também para o caminho aberto por Smith (2009), que segue duas correntes da teoria democrática: a democracia participativa, claramente destacada; e a teoria deliberativa, pois por “aprofundar a participação” (SMITH, 2009) pode-se compreender “fazer da participação algo mais cheio de significados e melhorar a cidadania” (ELSTUB; ESCOBAR, 2019). Os autores destacam, porém, que embora as duas teorias estejam relacionadas, na prática da inovação democrática, elas promovem valores parecidos, mas diferentes: enquanto umas aspiram aumentar a inclusão, outras aspiram aumentar o grau de consciência cidadã<sup>19</sup>. Assim, concluem Elstub e Escobar que

[...] a influência dessas duas diferentes teorias democráticas nas inovações democráticas resulta em tornar a sua caracterização mais ilusória. Contudo, a democracia participativa e deliberativa podem se sobrepor na prática, apesar de diferenças teóricas e tensões entre elas (ELSTUB; ESCOBAR, 2019, p. 17, tradução nossa)<sup>20</sup>.

Os autores apontam para o hibridismo de experiências de inovação democrática, que faz com que características associadas às duas teorias democráticas estejam presentes, como inclusão, qualidade deliberativa e controle social: “consequentemente, colocamos

---

<sup>19</sup> Os autores usam a palavra “*thoughtfulness*”, que a rigor significa consideração, porém, eles se referem ao processo de conscientização oferecido por determinados processos de inovação democrática.

<sup>20</sup> Tradução própria do inglês: “*The influence of these two different democratic theories on democratic innovations therefore results in making characterisation more elusive. However, participatory and deliberative democracy can and do overlap in practice, despite theoretical differences and tensions between them*” (ELSTUB, ESCOBAR, 2019, p. 17).

deliberação, ao lado de participação e influência, como uma dimensão transversal importante, presente até certo ponto em todas as inovações democráticas” (ELSTUB; ESCOBAR, 2019, p. 17, tradução nossa)<sup>21</sup>.

Segundo Pogrebinschi (2016), as inovações deliberativas podem ser um subconjunto de inovações participativas,

[...] nas quais o principal meio é a deliberação entre os próprios cidadãos e entre cidadãos e funcionários do estado ou partes interessadas privadas. Isso inclui todas as formas de interação nas quais os participantes têm a chance de expressar suas posições e ouvir a posição dos outros (POGREBINSCHI, 2016, p. 4, tradução nossa)<sup>22</sup>.

Para que haja deliberação é necessário, além de haver interações, que os posicionamentos provoquem ou tornem possíveis trocas de posições e mudanças de preferências, como ocorre no caso de uma troca de informações que leva a prefeitura de Conde a exigir da empresa o conserto da obra na frente das casas dos moradores no grupo GCCA, após troca de argumentação com os moradores<sup>23</sup>.

Durante a análise dos grupos de *WhatsApp*, que fazem parte do projeto Gestão Compartilhada, foi detectada a presença das dimensões democráticas da transparência e do controle social, de acordo com Quadro 5, que faz com que esteja presente a categoria prestação de contas, conforme anotado na Tabela 1.

A categoria inclusão política é observada parcialmente por não haverem restrições para que os cidadãos possam participar do projeto e se manifestar nos grupos, é necessário apresentar interesse e se inscrever no grupo junto à prefeitura, não sendo vedada qualquer tipo de participação, desde que respeitadas as regras de participação.

Para medir a responsividade, foi feito um levantamento das perguntas e das respostas e atendimentos às demandas a partir dos diálogos no grupo de *WhatsApp* GCCA, conforme Quadro 3.

---

<sup>21</sup> Tradução própria do inglês: “Consequently, we place deliberation, alongside participation and influence, as a key crosscutting dimension present to some degree in all democratic innovations” (ELSTUB, ESCOBAR, 2019, p. 17).

<sup>22</sup> Tradução própria do inglês: “[...] in which the primary means is deliberation among citizens themselves, and among citizens and state officials or private stakeholders. These include all forms of interaction in which participants have the chance to voice their positions and hear the position of others” (POGREBINSCHI, 2016, p. 4).

<sup>23</sup> Essa informação será mais detalhada no capítulo 4.

**Quadro 3** - Perguntas e demandas atendidas e/ou respondidas no Grupo Calçamento do Ademário

Perguntas feitas	Demandas feitas	N. de respostas	N. de demandas atendidas
15	10	15	6

Fonte: Autoria própria

Os registros de diálogo no grupo foram feitos no período de 14/01/2019 até 20/05/2019. Foram consideradas as demandas ou perguntas que causaram debate entre os participantes, ou seja, que suscitaram pelo menos três intervenções sobre o mesmo tema. Importante observar que nem todos os trechos de diálogos são conclusivos, ou seja, permitem uma análise para que se saiba se houve ou não resposta, pois algumas falas são afirmações ou meras constatações; além disso, outras exigem o reforço de imagens ou vídeos que foram postados no grupo, às quais a pesquisa não teve acesso, esses temas foram descartados. Algumas perguntas são postadas repetidas vezes no grupo, por ocasião da entrada de novos membros, as repetições não foram consideradas.

Percebe-se que o número de respostas é elevado, mostrando que há preocupação, principalmente do Poder Público, em responder às questões levantadas pelos cidadãos e dando responsividade ao projeto.

O Quadro 3 é importante também para que avaliemos se os *inputs* estão sendo transformados em *outputs*, à medida que há ressonância do que pensa a população com o que está sendo discutido e encaminhado no grupo. Para Coleman (2017), trata-se de característica fundamental para avaliação das qualidades democráticas do projeto:

A qualidade democrática dos *inputs* pode ser avaliada em termos da extensão em que são alcançados e apoiados de maneira justa, reflexiva e inclusiva. Os *outputs* se referem às decisões e ações das autoridades políticas: as políticas implementadas e os efeitos sociais realizados. A qualidade democrática dos produtos é melhor avaliada em termos da extensão em que refletem os *inputs* públicos (COLEMAN, 2017, p. 15, tradução própria)<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Tradução própria do original em inglês: “*The democratic quality of inputs can be evaluated in terms of the extent to which they are arrived at and supported fairly, reflectively and inclusively. Outputs refer to the decisions and actions of political authorities: the policies that are implemented and the social effects that are realized. The democratic quality of outputs is best evaluated in terms of the extent to which they reflect public inputs*” (COLEMAN, 2017, p. 15).

O projeto Gestão Compartilhada endereça como problema público a distância entre poder público e cidadãos, sua implementação depende do andamento de uma obra ou serviço público cujo acompanhamento está destinado a fazer.

#### **2.4 Problema público objetivado pelo projeto Gestão Compartilhada: distância entre poder público e cidadãos**

Gomes (2005) aponta a separação nítida entre a esfera civil e a esfera política, além da falta de participação como motivações para a crise dos atores e das instituições da democracia liberal. Para Mouffe (2006), há um “cinismo acentuado sobre a política e os políticos”, com sérias implicações para a democracia. Castells (2018) revela que há uma crise econômica e de valores em curso no mundo. “Existe, porém, uma crise ainda mais profunda, que tem consequências devastadoras sobre a (in) capacidade de lidar com as múltiplas crises que envenenam nossas vidas: a ruptura da relação entre governantes e governados” (CASTELLS, 2018, p. 6).

É nesse contexto que o projeto Gestão Compartilhada procura atuar sobre um problema público que traz implicações para a democracia: a falta de conexão entre cidadãos e representantes políticos, inserindo os primeiros no contexto administrativo e decisório da agenda da gestão pública.

Para Lascoumes e Les Galès (2007), a escolha de instrumentos e suas formas de operação é normalmente tratado como algo casual, porém “[...] instrumentos não são dispositivos neutros: produzem efeitos específicos, independentemente do objetivo perseguido (os objetivos a eles atribuídos), que estruturam políticas públicas de acordo com sua própria lógica” (LASCOUMES; LES GALÈS, 2007, p. 1, tradução nossa)<sup>25</sup>. Ou seja, há algo entre o querer fazer e o fazer, que é transformado pelos instrumentos, o que produz resultados que não correspondem necessariamente a aquilo que foi projetado inicialmente. No caso do projeto Gestão Compartilhada, utilizar um aplicativo de mensagens corriqueiro para a população brasileira, abrir ao debate temas referentes à gestão pública que não fazem parte do dia-a-dia da população e promover o diálogo entre cidadãos e gestores públicos, fatos que serão analisados qualitativamente mais adiante, geram valores democráticos que podem atuar sobre o problema público acima citado.

---

<sup>25</sup> Tradução própria do original em inglês: “[...] instruments at work are not neutral devices: they produce specific effects, independently of the objective pursued (the aims ascribed to them), which structure public policy according to their own logic” (LASCOUMES; LES GALÈS, 2007, p. 1).

As recentes reflexões acerca de modos mais democráticos de governança pregam a necessidade de diminuir a distância entre representantes políticos e cidadãos, considerando estes capazes de tomar parte das decisões políticas quando recebem a devida atenção e os recursos necessários como, por exemplo, informação qualificada (SAMPAIO, 2016, p. 938).

O projeto Gestão Compartilhada, por meio da utilização do *WhatsApp*, aplicativo de troca de mensagens, promove a participação cidadã nos assuntos de governo e por essa razão se diferencia da maioria dos projetos de democracia digital do governo federal do Brasil. Além disso, o que se vê nos grupos de Gestão Compartilhada é o trabalho colaborativo entre agentes governamentais e cidadãos, com participação em menor grau de representantes da iniciativa privada, o que permite a construção de consenso por meio da deliberação em torno de assuntos que são do interesse dos participantes dos grupos. O processo de debate e as controvérsias surgidas no decorrer do acompanhamento da pavimentação e drenagem da rua Esperança no conjunto habitacional Ademário Régis, de maneira geral, leva a uma troca de argumentação que possibilita respostas e tomada de decisões, conforme Quadro 3. Para Lascoumes e Le Galès (2012b),

[...] quando bem conduzida, a controvérsia pode redundar na confluência de interesses, celebração de acordos ou ratificação de compromissos que serão honrados na condução das políticas públicas. O sucesso das negociações deve-se, em grande parte, aos procedimentos de concertação, isto é, meios de ação que antecipam ou resolvem situações de conflito na ação pública, através de soluções negociadas em que todas as partes envolvidas estão dispostas a fazer concessões em prol do interesse geral (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p. 26).

Portanto, para Lascoumes e Le Galès (2012a), a ação pública “[...] é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 21). Trata-se, assim, do caso do projeto Gestão Compartilhada que se utiliza dos recursos tecnológico-informacionais para gerar bens democráticos produzidos conjuntamente entre cidadãos, poder público e, eventualmente, o setor privado.

### 3 METODOLOGIA, OBJETO E OBJETIVOS

É necessário observar que um tema complexo, que reúne simultaneamente o estudo de mídias digitais, da transparência dos recursos públicos, da intervenção do poder público, da participação e da interação popular, pode ser ao mesmo tempo ato político e comunicacional. É importante notar que esta pesquisadora atuou como uma “consultora informal” do projeto Gestão Compartilhada, participando de reuniões com a equipe que trabalhou diretamente em sua implementação no estado do Amapá e ajudando a avaliá-lo em determinados momentos para aperfeiçoá-lo e dar subsídios à elaboração do projeto de lei que tramita na Câmara dos Deputados<sup>26</sup>. Como uma das elaboradoras do projeto, militante da causa e filha do idealizador, o ex-senador João Capiberibe, surge um desafio epistemológico. Para Bourdieu (1983)<sup>27</sup> e Eco (2008[LBPRB1]), não há controvérsia nesse sentido desde que sejam observadas as regras de cientificidade necessárias. “Reciprocamente, os conflitos epistemológicos são sempre, inseparavelmente, conflitos políticos; assim, uma pesquisa sobre o poder no campo científico poderia perfeitamente só comportar questões aparentemente epistemológicas” (BOURDIEU, 1983, p. 124).

Esta pesquisa procura compreender o funcionamento do projeto Gestão Compartilhada e suas implicações para a participação cidadã e a democracia. Para desenvolvê-la, como dito anteriormente, foram consideradas duas experiências: a primeira, que acontece no estado do Amapá, onde o projeto teve início; e a segunda no município de Conde-PB, onde o projeto foi institucionalizado por meio de uma lei promulgada em 2018, que será melhor explicada mais adiante.

Na observação das interações nos grupos de Gestão Compartilhada foram analisados os elementos que seguem:

- Diálogos de *WhatsApp* de três grupos de Gestão Compartilhada.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa baseada em três estudos de caso representados por três grupos de *WhatsApp*: Grupo Emenda Morada das Palmeiras (GEMP), Grupo Igarapé Sustentável (GIS) e Gestão Compartilhada Calçamento do Ademário (GCCA). Para o processo de análise de conteúdo dos diálogos identificados nos grupos<sup>28</sup> foi inicialmente tomado como base o referencial da Análise de Discurso

---

<sup>26</sup> Mais informações na página 42.

<sup>27</sup> In: Ortiz (1983).

<sup>28</sup> É importante observar, que nos trechos de diálogos reproduzidos nesta dissertação, não foram efetuadas correções gramaticais para manter a íntegra do que foi dito no grupo.

(BARDIN, 1979), da teoria do ator-rede, de Latour (2012), dos pressupostos democráticos levantados por Almada e Carreiro (2018) e das dimensões democráticas apontadas por Mendonça (2018). Para tipificação do projeto Gestão Compartilhada de Conde (PB) como inovação democrática utilizou-se a abordagem metodológica utilizada pelo projeto *Latinno* (POGREBINSCHI, ROSS, 2019).

Para avaliação do conteúdo, a escolha dos grupos levou em conta a execução da obra, o tempo de existência e o tempo de criação, foram escolhidos dois grupos no Amapá, onde o processo de implantação do projeto Gestão Compartilhada encontra-se mais avançado, e um no Município de Conde (PB). No caso do GIS, levou-se em conta sua complexidade e o fato de ter sido o primeiro grupo do projeto Gestão Compartilhada, ele é integrado por representantes de várias esferas de governo; o GEMP foi escolhido porque se tratava de grupo para acompanhamento de uma obra física, que já estava em fase final, o que permitia acompanhar todo o processo de implementação do grupo e de acompanhamento das obras; o grupo GCCA foi escolhido por ter sido um dos primeiros a ser implementado no município de Conde(PB), única experiência de Gestão Compartilhada fora do estado do Amapá.

A pesquisa de campo foi realizada nos arquivos de diálogos de grupos de Gestão Compartilhada, Lei da prefeitura de Conde e projeto de lei que tramita no Congresso Nacional. Para efeitos desta pesquisa foram descartadas mensagens nos grupos que não fossem relacionadas ao tema de cada um, aquelas de cunho pessoal, assim como informes ou anúncios sobre outros temas que não dissessem respeito diretamente ao acompanhamento sociotécnico das obras relacionadas aos grupos.

De acordo com a proposta metodológica da Análise de Discurso (BARDIN, 1979), em primeiro lugar foi feita uma leitura flutuante, ou seja, uma pré-análise dos grupos de *WhatsApp*, com mais duas releituras identificando pontos convergentes nos discursos entre os grupos.

Embora componham um importante registro de um momento político no Brasil (que compreende o período entre 2015 até 2018), foi necessário eliminar, principalmente dos grupos do estado do Amapá, os debates em torno de temas políticos, a compra e venda de produtos, as mensagens de autoajuda, as mídias, e os cumprimentos pessoais entre participantes, que dependendo do grupo tinham maior ou menor relevância. Conforme o Quadro 4, onde é possível verificar o número de palavras por grupo antes e depois da eliminação, o grupo GCCA foi o que manteve a maior parte do seu teor inicial, com 68,3%; o grupo GIS manteve 62,75% e o grupo GEMP manteve 36,26%.

**Quadro 4** - Número de palavras e caracteres do grupo de *WhatsApp* na íntegra e depois de eliminados outros temas que não aqueles referentes à gestão compartilhada

<b>Grupo</b>	<b>Íntegra dos diálogos</b>	<b>Utilizados no corpus (após leitura flutuante, excluídas mídias de todas as formas e símbolos)</b>	<b>Período</b>
<b>GCCA</b>	9.607 palavras 57.468 caracteres (com espaços)	6.564 palavras 38.499 caracteres com espaços) – 68,3% do material original	14/01/2019 até 20/05/2019
<b>GEMP (em dois trechos)</b>	40.232 palavras 252.152 caracteres (com espaços)	14.590 palavras 95.270 caracteres (com espaços) – 36,26%	Trecho 1 - 28/11/2016 até 28/06/2017 / Trecho 2 – 05/01/2018 até 07/02/2018
<b>GIS</b>	22.165 palavras 147.821 (com espaços)	13.909 palavras 100.040 (com espaços) – 62,75% do material original	02/09/2015 até 03/07/2017

Fonte: Autoria própria

Os diálogos restantes foram separados por trechos e numerados para realizar sua indexação. Para essa separação levou-se em conta tanto a data quanto o tema abordado pelos participantes. Para análise do grupo GCCA como inovação democrática digital, foi feita uma terceira leitura do grupo com o objetivo de identificar perguntas e demandas respondidas ou não dentro do grupo.

O corpus dessa pesquisa é constituído por 1.235 mensagens trocadas no âmbito do aplicativo *WhatsApp*; por meio da análise qualitativa de conteúdo discursivo, procurou-se entender características das conversas analisadas, que serão detalhadas na descrição da pesquisa de campo, relacionando-as às dimensões da democracia, à TAR e aos pressupostos democráticos adotados pelos autores já mencionados.

### **3.1 O objeto: projeto Gestão Compartilhada**

O projeto Gestão Compartilhada tem origem em 2015, denominado, à época, FiscalizaBr. Foi desenvolvido pelo mandato do Senador do Partido Socialista Brasileiro do Amapá (PSB/AP) João Capiberibe (legislatura 2010-18), autor da Lei Nacional da Transparência, Lei Complementar 131/2009 (BRASIL, 2009). Ele passa a reunir-se com

os moradores de Macapá (AP), apresentar o Portal da Transparência do Governo do Estado do Amapá (GEA) e estimular a população a utilizar mecanismos de controle social dos recursos públicos. Naquele momento, a vigilância se dava sobretudo acerca dos recursos destinados à educação. O projeto FiscalizaBr tinha abrangência nacional e foi implementado em outros estados brasileiros com um cunho pedagógico de levar conhecimento sobre como pesquisar nos portais de transparências das diversas esferas de poder no Brasil, com intuito de promover a transparência e fazer o controle social dos recursos públicos.

Em 2015, o Congresso Nacional torna as emendas parlamentares impositivas, ou seja, de execução obrigatória. Com isso, o projeto passa a focar na execução de emendas. O senador Capiberibe decide então estimular a criação de grupos de *WhatsApp* para o acompanhamento das emendas alocadas para o município de Macapá e entra em acordo com o prefeito da cidade, Clécio Vieira, do partido Rede Sustentabilidade (REDE), para que ele indique gestores municipais para participar do grupo.

Além do acompanhamento na aplicação de emendas, uma outra experiência, a do Projeto Igarapé Sustentável, que não contava com recursos de emendas, mas recebia recursos do orçamento da União e do GEA, teve início no mesmo período, um pouco antes da experiência de Macapá. Assim começam os grupos de *WhatsApp* de acompanhamento dos gastos públicos, já com a denominação Gestão Compartilhada. No Amapá, em 2019 existiam cerca de 40 grupos de Gestão Compartilhada, a maioria de acompanhamento de emendas do ex-senador João Capiberibe e da ex-deputada Janete Capiberibe (PSB/AP- Legislatura 2015-2018).

Tramita, na Câmara dos Deputados, o projeto de lei 9.617/2018 (BRASIL, 2018), de autoria do então senador João Capiberibe, que institui em âmbito nacional a Gestão Compartilhada. Aprovado por unanimidade no Senado Federal, o projeto de lei foi aprovado na Câmara dos Deputados nas comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP). Resta aprovação em Plenário na Câmara dos Deputados e sanção presidencial.

Vale mencionar que, a partir da análise de oito artigos científicos e do projeto de lei federal n. 9.617/2018, pesquisadores da área de saúde, no estado do Ceará, buscaram os efeitos da associação entre saúde e gestão compartilhada e concluíram tratar-se de processo que pode fortalecer a participação cidadã. Sugerem a aplicação de inovações tecnológicas direcionadas à Gestão Compartilhada em saúde para melhorar a cidadania,

a democracia e o controle social dos recursos públicos no campo da saúde (EVANGELISTA; BARRETO; ANDRADE, 2019). Segundo os pesquisadores que analisaram esse caso,

[...] as produções analisadas demonstraram a possibilidade de o público participar da saúde através de ferramentas tecnológicas, compreendendo o acesso à saúde como direito, assim como à informação, logo, a Gestão Compartilhada em saúde operacionalizada, através das TDIC, é intervenção em saúde digital que poderá fortalecer a participação social, na tomada de decisão, em sistema público de saúde, aproximando cidadãos e Estado <sup>29</sup> (EVANGELISTA; BARRETO; ANDRADE, 2019, p. 124).

Em 2018 foi instituída a lei de Gestão Compartilhada no município de Conde, estado da Paraíba (PB), região nordeste brasileira, apresentada e sancionada (Lei n. 0989/2018) pela prefeita Márcia Lucena (PSB-PB) após aprovação pela Câmara Municipal de Vereadores daquele município.

Tanto a Lei aprovada em Conde, quanto o Projeto de Lei que tramita em âmbito nacional, utilizam definições similares de Gestão Compartilhada:

Art. 3º A Gestão Compartilhada consiste no acompanhamento orçamentário, financeiro e físico dos gastos públicos, tais como a execução de obras, a prestação de serviços públicos e a aquisição de materiais e equipamentos por grupos virtuais formados por meio de aplicativos agregadores de indivíduos, disponíveis na internet ou na telefonia celular.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, consideram-se aplicativos agregadores aqueles que possibilitam que indivíduos expressem ideias ou exponham documentos, sob a forma de texto ou de imagem, que estarão disponíveis para todos os indivíduos inscritos em um mesmo grupo mantido no âmbito do aplicativo (BRASIL, 2018).

Há algumas diferenças entre os dois textos: enquanto o texto do Projeto de Lei (PL) nacional (2018) utiliza o termo aplicativos “agregadores” de indivíduos; a lei municipal de Conde (CONDE, 2018) utiliza o termo “congregantes”. Porém, em ambos os textos, a definição do que são os aplicativos agregadores, assim como congregadores, é igual. Portanto, considera-se que os dois textos possuem a mesma definição de Gestão Compartilhada. São muito similares, guardando pequenas diferenças de formato e

---

<sup>29</sup> Na referida pesquisa, o termo TDIC (Tecnologias Digitais de Informação e das Comunicações) é utilizado no lugar de Tecnologias de Comunicação e Informação (TICs), utilizado nesta dissertação.

adequação ao âmbito da federação a que se referem, um federal e o outro municipal; não existem divergências de conteúdo.

O papel da tecnologia e das ferramentas tecnológicas para a democracia é um debate que converge com aquele que relaciona democracia e meios de comunicação. O projeto Gestão Compartilhada tem como base a associação entre indivíduos, possibilitada pela utilização de ferramentas tecnológicas como o *smartphone* e o *WhatsApp*, para sua implementação. Ao explicar a Teoria do Ator-Rede (TAR), Latour (2012) afirma que o social não é meramente integrado por humanos e o objeto das ciências sociais não é apenas observar os indivíduos como se eles formassem um único “todo” social. A sociedade é o resultado de associações entre actantes<sup>30</sup> humanos e não humanos e essas relações associativas podem ser desagregadas ou reagregadas. Ou seja, o social não é meramente um conjunto de indivíduos, mas ele é constituído de associações entre indivíduos e objetos aonde ambos exercem protagonismo e se influenciam mutuamente. Latour (2012) ajudou a fundar uma escola da sociologia que absorve as mudanças tecnológicas e a relação de interdependência entre humanos e não humanos entrelaçados em rede e influenciando-se mutuamente:

Para a ANT<sup>31</sup>, se você parar de fazer e refazer grupos, parará de ter grupos. Nenhum reservatório de forças fluindo de “forças sociais” irá ajudá-lo. Para os sociólogos do social, a ordem é a regra; a decadência, a mudança ou a criação são as exceções. Para os sociólogos de associações, a regra é a performance e aquilo que tem de ser explicado, a exceção perturbadora, é qualquer tipo de estabilidade a longo prazo e em larga escala. É como se, nas duas escolas, frente e fundo se invertessem (LATOUR, 2012, p. 60).

A concepção de rede sociotécnica, para a TAR, não coincide com o conceito clássico de redes sociais, ou de redes sociais digitais, isso ocorre porque as redes sociotécnicas “traduzem”, ou seja, além de refletir a relação ponto a ponto das redes sociais elas incluem as ações e as nuances que existem entre os pontos, sejam de tradução, ou outras (LATOUR, 2012; LEMOS, 2013). Para Latour (2012), a solução para estudar a atividade dos objetos com mais clareza é estudá-las no momento em que são empreendidas inovações;

---

<sup>30</sup> Segundo Lemos, actante é um “termo emprestado da semiótica greimasiana e que significa tudo aquilo que gera uma ação, que produz movimento e diferença, podendo ser humano ou não-humano” (LEMOS, 2013, p. 42).

<sup>31</sup> *Actor Network Theory* (ANT) é a sigla para Teoria do Ator Rede em inglês. *Ant* significa formiga em inglês, e Latour (2012) faz analogias com esse fato.

[...] estudar inovações na oficina do artesão, no departamento de projetos do engenheiro, no laboratório do cientista, no anfiteatro dos especialistas em marketing, na casa do consumidor e nas muitas controvérsias sociotécnicas. Nesses lugares, os objetos vivem uma vida claramente múltipla e complexa por intermédio de reuniões, projetos, esboços, regulamentos e provas (LATOURE, 2012, p. 120).

Gestão Compartilhada é um projeto que depende da interposição das TICs para acontecer e influenciar a forma como o poder público, cidadãos e empresas se relacionam. Na concepção da TAR, ressalta-se a interferência e a relação de interdependência entre o objeto, que no caso é o aparelho celular *smartphone* ou dispositivo com internet, e os humanos, que são, no caso do projeto Gestão Compartilhada, os cidadãos, os representantes da gestão pública e das empresas. Essa relação dá causa a um processo de tradução, que provoca desvios no curso de uma ação, que são as interferências causadas pelo projeto no processo de acompanhamento da aplicação de recursos públicos. Segundo Lemos (2013), “tradução ou mediação é um conceito que remete para comunicação e transformações dos actantes, bem como para a constituição das redes. É a ação principal e, por isso, a TAR é chamada também de ‘sociologia da tradução’” (LEMOS, 2013, p. 48).

Por valorizar as informações e a presença da tecnologia na avaliação do social, a TAR dá uma contribuição para compreender o projeto Gestão Compartilhada, pois é preciso entendê-lo como uma associação entre humanos e não humanos, representados por dispositivos conectados à internet. Uma evolução tecnológica, o *smartphone* ou outro dispositivo conectado à rede mundial de computadores, a internet, é crucial para que se desenvolva o projeto Gestão Compartilhada; sua interferência provoca desvios no curso da ação de aplicação de recursos públicos.

Como objeto sociotécnico, o aparelho de *smartphone* envolve uma série de associações humanas em torno dele com o objetivo de solucionar a questão do andamento da aplicação de recursos públicos em uma comunidade e o controle social sobre os gastos públicos. Durante as trocas de mensagens feitas por meio do aplicativo *WhatsApp* surgem controvérsias, fundamentais no processo participativo do projeto Gestão Compartilhada. É a partir das controvérsias sobre a forma como está sendo realizada uma obra, sobre a forma como obras públicas afetam a vida de cidadãos, sobre temas ligados ao ato de fiscalizar e, até, de quem é de fato a responsabilidade de fiscalizar, que as redes do projeto

Gestão Compartilhada se tornam visíveis e passam a ser interessantes do ponto de vista epistemológico.

### 3.2 Objetivo geral

A importância de estudar o projeto Gestão Compartilhada, formado principalmente em grupos de *WhatsApp*<sup>32</sup>, páginas no *Facebook* e reuniões presenciais, para acompanhamento e intervenção em obras e serviços públicos, tema desta dissertação, reside, entre outros aspectos, em observar um fenômeno multifacetado, no qual a transparência, o controle social e o monitoramento da utilização dos recursos públicos e, sobretudo, a participação civil democrática, por meio da utilização das TICs, são centrais.

Essa pesquisa observa e analisa a dinâmica interacional e comunicacional de participação da população, representantes do poder público e de empresas privadas que trabalham para o poder público em três grupos de *WhatsApp*, e por meio da análise do discurso revela a dinâmica de participação e o repertório de ação observados. Assim, o objetivo geral da dissertação é compreender o resultado do funcionamento, conforme observado nos grupos, do projeto Gestão Compartilhada e suas implicações para a democracia. A pergunta central que deu origem à pesquisa busca compreender qual o problema público endereçado pelo projeto Gestão Compartilhada.

Como objetivos específicos da pesquisa aqui apresentada, pode-se apontar (1) compreender o projeto Gestão Compartilhada como ação pública a partir de seus repertórios interacionais e de sua consolidação como instrumento de ação pública propriamente dito; (2) sistematizar informações para quantificar as interações dialógicas e verificar os resultados a partir desta quantificação; (3) realizar a triangulação das informações levantadas anteriormente para uma análise do projeto Gestão Compartilhada a partir dos eixos democráticos apontados por Almada e Carrero (2018) e por Mendonça (2018); objetiva-se, também, (4) verificar a responsividade do grupo GCCA para analisá-lo à luz da metodologia construída pelo projeto *Latinno* (POGREBINSCHI, ROSS, 2019) para avaliação de inovações democráticas.

### 3.3 GIS

---

<sup>32</sup> Subsidiariamente também existem páginas no *Facebook* e são realizadas reuniões presenciais.

**Figura 1** - Imagem da comunidade Igarapé da Fortaleza, entre os municípios de Macapá e Santana



Fonte: arquivo do projeto

Para essa pesquisa, entre outros, foi analisado o grupo de *WhatsApp* denominado GIS, a primeira experiência do projeto, em 2015, cujos participantes estão localizados no estado do Amapá.

O grupo conta com 70 participantes<sup>33</sup>, entre cidadãos das localidades beneficiadas, assessores parlamentares, agentes públicos dos governos federal e estadual, o então senador João Capiberibe (PSB-AP) e a então deputada federal Janete Capiberibe (PSB-AP), bem como representantes das empresas que venceram licitações para execução de obras no local. O grupo foi criado no dia 2 de setembro de 2015 para acompanhamento de amplo projeto que inclui a construção de fábricas de processamento de produtos locais, obras de pavimentação e estruturação de um porto para turismo numa comunidade denominada Igarapé da Fortaleza, retratada na figura 1, localizada numa área ribeirinha, limítrofe entre dois municípios: Macapá e Santana, naquele estado.

Trata-se de um projeto de construção de infraestrutura com viés econômico, pois inclui a melhoria da infraestrutura local com obras de pavimentação de dois ramais: do CD Rural e Hortifrutigranjeiro, ambos no distrito macapaense de Fazendinha. O projeto Igarapé Sustentável também prevê a construção de uma fábrica de polpas de frutas, uma fábrica de beneficiamento de camarão, outra de processamento de vegetais, o mercado do produtor ribeirinho, um trapiche de embarque e desembarque turístico no Igarapé da

---

<sup>33</sup> Os diálogos a que essa pesquisa teve acesso correspondem ao período entre 02/09/2015 até 01/07/2016.

Fortaleza, um Centro de Atendimento ao Turista (CAT), bem como a elaboração de roteiros turísticos, tendo em toda a sua execução a efetiva participação dos moradores da região. No total são R\$ 13,5 milhões em investimentos do governo federal com contrapartida do governo do Estado do Amapá no valor de R\$ 3,5 milhões. Estas obras não estão terminadas.

Esse grupo tem como característica o número elevado de reuniões presenciais entre seus integrantes, conforme figuras 2 e 3, o que não ocorre nos outros grupos analisados (GCCA e GEMP), embora neste último também ocorram reuniões presenciais esporádicas.

**Figura 2-** Reunião presencial do grupo Igarapé Sustentável



Fonte: arquivos do projeto

**Figura 3 -** Reunião presencial do grupo Igarapé Sustentável



Fonte: arquivos do projeto

O asfaltamento e drenagem da área denominada CD rural foi feito e concluído na integridade como forma de preparar a infraestrutura para o projeto de uma fábrica de processamento do camarão, cujo projeto, de responsabilidade do GEA, não está pronto. A fábrica de processamento de vegetais e de polpa está com a obra física pronta, porém ainda sem utilização. O asfaltamento das vias do polo hortifrutigranjeiro, que servirá de infraestrutura para o escoamento da produção dos assentados do polo, tem 65% de sua execução realizada. O mercado do produtor ribeirinho, píer de atracação e CAT, não têm

o projeto pronto, embora haja recurso da União depositado na conta do GEA para realização das obras.

O GIS apresenta, no decorrer do seu desenvolvimento, uma característica diferente do GEMP e do GCCA, que parece influenciar nos resultados, os representantes do poder público executivo se retiraram do grupo e deixaram a população sem respostas; assim, várias obras estão inacabadas e sem justificativas.

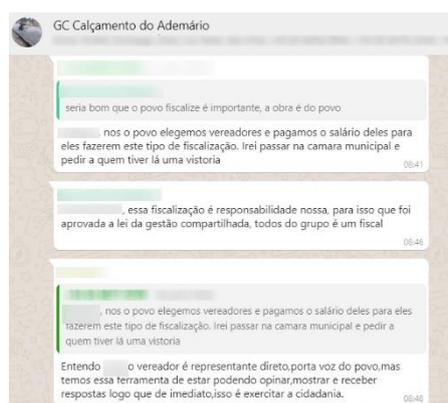
### 3.4 GCCA

**Figura 4 - Imagem da obra do GCCA**



Fonte: arquivos da Prefeitura de Conde

**Figura 5 - Fax símile de diálogo no *WhatsApp***



Fonte: arquivos GCCA

Também foi analisado o grupo de *WhatsApp* denominado GCCA, cujo fax símile de um diálogo está na Figura 5, criado no dia 14/01/2019. O grupo conta com 19

participantes<sup>34</sup>, entre eles cidadãos, um representante da empresa contratada para fazer a obra e 2 representantes da gestão pública. Trata-se de um grupo criado em torno de obra com extensão total de 491,63 metros, onde foram realizados serviços de terraplanagem, cortes e aterros, sistema de drenagem, pavimentação em paralelepípedos e sinalização na Rua da Esperança, uma das principais no conjunto habitacional Ademário Regis. A obra completa está originalmente orçada em R\$ 507.699,00 advindos de convênio do Governo federal, por meio de uma emenda parlamentar e de recursos próprios da Prefeitura de Conde. Essa obra, retratada na Figura 4, foi finalizada e entregue para a população em 14 de janeiro de 2020.

### 3.5 GEMP

**Figura 6** - Av. Das Oliveiras antes do asfaltamento



Fonte: Arquivos do projeto GEMP

**Figura 7** - Av. Das Oliveiras depois do asfaltamento



Fonte: Arquivos do projeto GEMP

Com 65 membros, o GEMP foi criado em agosto de 2016 em torno do controle social e Gestão Compartilhada de emenda parlamentar, para pavimentação da Avenida das Oliveiras, no bairro Morada das Palmeiras na capital do estado do Amapá, Macapá.

---

<sup>34</sup> Dado de 22/5/2019.

A figura 6 mostra como era a avenida principal do bairro antes da implementação da emenda parlamentar que proporcionou a sua pavimentação e urbanização, conforme Figura 7. Embora em menor intensidade do que no GIS, no GEMP também foram promovidas reuniões entre poder público, representantes de empresas e cidadãos, conforme Figura 8.

**Figura 8** - Reunião entre moradores, representantes da prefeitura, assessoria do senado e representantes da iniciativa privada



Fonte: arquivos do projeto GEMP

No caso do GEMP, que recebeu uma emenda no valor de R\$ 1,5 milhão em 2014, com contrapartida da Prefeitura Municipal de Macapá, no valor de R\$ 62.500,00, a obra foi completamente finalizada. Foram realizados dois repasses do governo federal, um no dia 29 de março de 2016 e outro no dia 01 de junho de 2017. No dia 08 de outubro de 2018 foi concluída a devolução de R\$ 140.733,25 que não foram necessários para a finalização da obra, ou seja, houve sobra de recursos.

### **3.6 Utilização do aplicativo *WhatsApp***

Diferente de outras iniciativas de governança digital no Brasil, o projeto Gestão Compartilhada não utiliza um aplicativo ou plataforma exclusivamente desenvolvido para

atender seus objetivos<sup>35</sup>, utiliza o *WhatsApp*, que é um aplicativo comercial de grande alcance popular.

Embora a comunicação política eleitoral no país tenha se apropriado e feito largo uso do aplicativo de troca de mensagens *WhatsApp*, como mostra o estudo de Chagas et al. (2019), é importante destacar que nem a utilização político-eleitoral, nem a utilização por entes públicos ou governamentais são reconhecidas pelo aplicativo que, em seu portal, apresenta-se como um meio seguro de troca de mensagens gratuitas<sup>36</sup> em textos, vídeos e fotos, além de apresentar a possibilidade de criação de grupos para conversa com “familiares e colegas de trabalho”. Embora apresente versão e características para empresas, o *WhatsApp* não inclui informações sobre a utilização do aplicativo para fins políticos, nem de gestão pública ou de governo.

Segundo o *Digital News Report*, referindo-se às eleições de 2018 no Brasil, “o *WhatsApp* se transformou em instrumento poderoso de campanha, com aproximadamente um milhão de grupos abertos para promover candidaturas nas eleições<sup>37</sup>” (NEWMAN et al., 2019, p. 121, tradução nossa). Embora com outros fins, o projeto Gestão Compartilhada também se apropria do aplicativo *WhatsApp* como meio de comunicação para desenvolver suas atividades em torno da fiscalização da utilização de recursos públicos. Quanto à estrutura ou design da ferramenta digital de comunicação utilizada, é importante analisar os seguintes aspectos: navegabilidade, usabilidade, interface amigável e inclusividade, características necessárias apontadas por estudo coordenado por Almada e Carreiro (2018) para avaliar o nível de avanço técnico das iniciativas de democracia digital. No que diz respeito aos critérios acima citados, o grau elevado de popularidade e a aceitação do *WhatsApp* no Brasil por si só comprovam que o aplicativo atende minimamente a esses requisitos entre aqueles que possuem acesso à internet.

Como vantagens da utilização do *WhatsApp* pode-se apontar a sua popularidade, que o torna acessível a um público mais amplo, potencial participante de grupos do projeto. De acordo com o *Digital News Report* (NEWMAN, 2018, p. 116), o *WhatsApp* teve 120 milhões de usuários no Brasil em maio de 2017. Além disso, utilizar um

---

<sup>35</sup> O governo federal possui o Dialoga Brasil, por exemplo, que se encontra desativado desde 2016, a última postagem no Twitter @dialogabrasil é do dia 31/3/2016.

<sup>36</sup> Gratuito desde que se tenha acesso à internet, que não é oferecido pelo aplicativo. <https://www.WhatsApp.com/features/> - acesso em 7/7/2019.

<sup>37</sup> Tradução própria: “*WhatsApp* became a powerful campaign tool, with roughly a million open groups being created to promote candidates standing in the elections” Disponível em: [https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-06/DNR\\_2019\\_FINAL\\_1.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-06/DNR_2019_FINAL_1.pdf). Acesso em: 03 set. 2019.

aplicativo de troca de mensagens pela internet faz com que as informações circulem de forma rápida. Gestores públicos, cidadãos e representantes de empresas, em tese, podem se comunicar diretamente, sem moderadores ou intermediários. Além disso, segundo pesquisa do Data Senado, em 2019 o *WhatsApp* era a principal fonte de informação para 79% dos brasileiros, ficando à frente da televisão, de sites de notícias, do rádio e dos jornais impressos. No estado do Amapá, onde se desenvolve o projeto Gestão Compartilhada, o *WhatsApp* é o aplicativo mais utilizado pela população local<sup>38</sup>.

### **3.7 A teoria dos gatos fofos e o projeto Gestão Compartilhada**

No que tange ao debate a respeito da escolha do *WhatsApp* para realização do projeto Gestão Compartilhada, é importante registrar a Teoria dos Gatos Fofos de Zuckerman (2013), que foi elaborada a partir da maneira como as plataformas comerciais de ampla utilização são apropriadas por grupos de ativistas para fazer política e defender ideias online, utilizando-se por vezes de subterfúgios como o humor, linguagem cifrada ou metafórica e imagens. Para Zuckerman (2013), existe uma enorme audiência que não se interessa por política nas plataformas comerciais, mas que pode se interessar quando as ações políticas, realizadas nas plataformas onde essa audiência está, passam de alguma forma a atingi-la.

Para Zuckerman (2013), o espaço aberto por plataformas comerciais tornou-se um espaço de disputa política, onde governos buscam controlar o debate on-line e pode ser vantajoso para movimentos civis utilizar plataformas comerciais e populares porque elas têm potencial para dar visibilidade, ou seja, chamar a atenção do governo e provocar debates com o mundo institucional sobre causas levantadas por ativistas.

Para exemplificar sua teoria, Zuckerman (2013) explica que na Tunísia grupos de ativistas conseguiram usar plataformas comerciais de internet para denunciar abusos governamentais, provocando reação do governo daquele país, que censurou os canais que vinham sendo utilizados para fazer tais denúncias. Zuckerman afirma que “enquanto essa censura pode parecer uma vitória para o governo da Tunísia, a Teoria dos Gatos Fofos oferece uma explicação histórica que demonstra que a censura pode ter aumentado o

---

<sup>38</sup> Esse tema será debatido mais profundamente no item 4.6 desta dissertação, a partir dos dados constantes na Tabela 3.

alcance do impacto das ações do Nawaat<sup>39</sup>” (ZUCKERMAN, 2013, p.6). A censura praticada pelo governo tunisiano sobre um vídeo de dissidentes que havia alcançado 65 mil visualizações atingiu um dos mais populares portais de postagens de vídeo no mundo francófono denominado *DailyMotion*, que foi tirado do ar, fazendo com que grande parte do público, que segundo Zuckerman (2013), não tem interesses políticos e prefere compartilhar imagens de gatos fofos na internet, tomasse conhecimento da censura praticada pelo governo tunisiano.

Porém, Zuckerman (2013) chama a atenção para o fato de que, embora haja uma aparente resiliência das plataformas comerciais, se comparadas à censura imposta por determinados governos, os termos de serviços corporativos podem servir como barreiras ao ativismo, pois,

Embora as plataformas de mídia participativa comercial sejam frequentemente resilientes diante da censura do governo, as restrições da mídia participativa estão moldando o discurso político on-line, sugerindo que os limites do discurso ativista podem vir tanto dos termos de serviço corporativos quanto da censura do governo (ZUCKERMAN, 2013, p. 2)<sup>40</sup>.

A utilização do *WhatsApp* para desenvolver um projeto sem nenhum cunho comercial, nem de lazer, onde o objetivo é a participação cidadã, como é o caso do projeto Gestão Compartilhada, segue a linha do que Zuckerman (2013) percebeu na relação entre o ativismo na Tunísia e a utilização de grandes redes comerciais de internet, como foi a utilização do *Facebook*, no caso do país do norte da África, para difundir ideias dissidentes das do governo local e fazer penetrar ideias políticas num universo mais centrado na troca de imagens superficiais, que o autor simboliza na imagem dos gatos fofos. Como já dito, o *WhatsApp* já é popularizado no Brasil. Trata-se de um aplicativo vastamente utilizado para troca de mensagens de cunho pessoal, político, religioso e de trabalho. Com a sua utilização, o projeto Gestão Compartilhada tem uma vasta possibilidade de penetração no tecido social por um meio já utilizado pelas pessoas. Além disso, como é um aplicativo que já está instalado na maioria dos dispositivos celulares,

---

<sup>39</sup> Nawaat, que em Árabe significa “o núcleo” é um exemplo de utilização ativista de ferramentas comerciais da internet, foi criado em 2004 na Tunísia (ZUCKERMAN, 2013).

<sup>40</sup> “While commercial participatory media platforms are often resilient in the face of government censorship, the constraints of participatory media are shaping online political discourse, suggesting that limits to activist speech may come from corporate terms of service as much as from government censorship” (ZUCKERMAN, 2013, p. 2).

não é exigido o *download* de um novo aplicativo e a utilização de mais espaço de memória do celular dos participantes.

### 3.8 Desafios ao uso do *WhatsApp*

Há desafios decorrentes do uso do aplicativo *WhatsApp*, entre elas, estão a instabilidade do seu funcionamento (pois existem falhas e irregularidades no envio e recebimento de mensagens)<sup>41</sup> e a precariedade do aplicativo como repositório de informações<sup>42</sup>. Nos grupos do estado do Amapá, pode-se apontar também a falta de transparência sobre a identidade dos participantes, que não são identificados pelo aplicativo; o mesmo não pode ser dito sobre os grupos de Conde (PB), pois na versão institucional do projeto Gestão Compartilhada é exigida identificação dos participantes.

É relevante ainda observar que há debate em torno da prática do *zero rating* no País, acusada de quebrar o Princípio da Neutralidade de Rede<sup>43</sup>. Proibida em diversos países do mundo, como Chile, Canadá, Eslovênia, Holanda e Noruega (ERHARDT, 2016), a prática, que favorece, entre outros aplicativos, o *WhatsApp*, consiste em

[...] estratégias comerciais adotadas por provedores de internet de acesso móvel, os quais, após a celebração de acordos com outros fornecedores, conferem gratuidade no tráfego de dados de determinado serviço ou aplicação. Concede-se ao usuário o acesso ilimitado a determinados sites e aplicativos, sem cobrança adicional ou interferência no pacote de dados por ele contratado junto à operadora (ERHARDT, 2016, p. 350).

Assim, o mercado brasileiro de telefonia móvel é dominado por quatro empresas apenas, com parcelas do mercado que variam entre 28,78% a 17,93% (ERHARDT, 2016). Hoje, todas elas adotam práticas de *zero rating*: a Claro S/A, a Tim Celular S/A, a Telefônica Brasil S/A (Vivo) e a Oi S/A. Portanto, entre as causas da popularidade do aplicativo *WhatsApp* no país está a contraditória prática do *zero rating* que, a princípio,

---

<sup>41</sup> São comuns as falhas na entrega de mensagens no WhatsApp como as reportadas nesta matéria no jornal online El País.

Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2020/01/19/tecnologia/1579438556\\_354793.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2020/01/19/tecnologia/1579438556_354793.html). Acesso em: 20 jan. 2020.

<sup>42</sup> Quando o aplicativo é desinstalado há perda dos dados que estavam armazenados nele no dispositivo anterior.

<sup>43</sup> O princípio da neutralidade de rede refere-se às escolhas feitas pelos internautas, com ele os provedores de acesso têm como função permitir o tráfego de dados sem interferir no conteúdo a que os usuários têm acesso.

viola o Art. 3º, inciso IV, da Lei 12.965/14, Marco Civil da Internet (BRASIL, 2014). A lei disciplina o uso da internet no Brasil e garante a neutralidade de rede, e dispõe, no artigo 3º, que “a disciplina do uso da internet no Brasil tem, entre seus princípios, a preservação e a garantia da neutralidade de rede” (BRASIL, 2014, Inciso IV).

Utilizar um aplicativo comercial, que é administrado por uma corporação, e não é controlado por aqueles que administram o projeto pode também trazer outras desvantagens. Entre elas, a internet provida pela prática de *zero rating* é de baixa qualidade, o que atrapalha para ter acesso a determinados conteúdos, como vídeos e fotos, que demandam uma qualidade de rede melhor.

O limite de tamanho de um grupo de *WhatsApp*, que pode ter no máximo 256 participantes, é um obstáculo em potencial ao desenvolvimento do projeto Gestão Compartilhada, pois embora seja possível constituir mais de um grupo para uma mesma obra ou serviço, a quebra em dois ou mais grupos exige esforços maiores dos participantes institucionais ou a utilização de mais mão de obra para dar informações e interagir, o que pode aumentar os custos e criar uma maior fragmentação de informações pela existência de dois grupos com o mesmo objetivo e com participantes diferentes, dificultando o entendimento entre todos os participantes.

Outra questão importante é que o *WhatsApp* não é uma ferramenta propensa à deliberação, ela não inclui mecanismos que sirvam para tomada de decisão coletiva, como, por exemplo, enquetes.

## 4 PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA

O presente capítulo tem como objetivo debater, a partir da teoria democrática e dos preceitos da democracia digital, o tema da participação cidadã, buscando entender a participação cidadã e a forma como ela se dá por meio das TICs.

Para desenvolver ideias em torno da participação cidadã no Brasil atual e da qualidade da participação são mobilizadas Pateman (1992), Gohn (2019), Tatagiba e Galvão (2019) e Putnam (2006). Para o debate sobre participação e democracia, parte-se do pensamento de Pateman (1992), Mouffe (2006), Lascoumes e Le Galès (2012a, 2012b). O trabalho de Wilson Gomes (2018a, 2018b, 2005) é a base para observar e analisar o entrelaçamento entre meios de comunicação digitais e participação no debate sobre democracia digital.

Revisita-se o conceito de inteligência coletiva de Levy (2015) a partir da análise de Noveck (2018), que salienta um formato de participação democrática colaborativa a partir do qual as formas de participação se dão além do espectro das opiniões, com a inclusão do compartilhamento de ideias, experiências e conhecimentos, ainda que não sistematizados. Bourdieu (1989), Freitas (2016), Freitas, Lima e Lima (2015) e Miguel (2010) são também essenciais para o debate sobre dominação simbólica e a possibilidade de horizontalidade de poder nos grupos de *WhatsApp* do projeto Gestão Compartilhada.

A abordagem metodológica utilizada para desenvolver este capítulo é a crítico-dialética, que, segundo Martins e Theófilo (2009), associa-se com a ideia de que a compreensão da realidade passa pela necessidade de entender que ela é “[...] essencialmente contraditória e em permanente transformação” (MARTINS; THEÓFILO, 2009, p. 50). Por meio da estratégia bibliográfica, realizou-se um resgate crítico que valoriza pontos de vista distintos e por vezes conflitantes sobre os mesmos temas. A bibliografia levantada procurou refletir o fato de tratar-se de fenômeno a um só tempo clássico e contemporâneo, porque a origem da participação vem da Grécia e desembarca nos dias de hoje com um componente relativamente jovem: a internet como ferramenta sociotécnica.

De acordo com Martins e Theófilo (2009), “o conhecimento já produzido é revisitado no sentido de processar-se tanto as rupturas quanto as superações julgadas necessárias” (MARTINS; THEÓFILO, 2009, p. 50). O escopo definido tem como objetivo reunir uma clivagem teórica que explique e sirva como ponto de partida e tecido

de base para a análise da participação democrática como ela se dá no projeto Gestão Compartilhada e suas implicações sobre a democracia representativa.

Há diversas visões a respeito do papel da participação popular na democracia, que vão desde a ideia de que a participação massiva da população em temas políticos pode ser perigosa para a democracia, assim como visões opostas que veem na soberania popular saídas para a crise política e econômica que afeta vários países do mundo ocidental, inclusive o Brasil.

Embora se sirva de ideias como a de inteligência coletiva (LÉVY, 2015), que remontam ao princípio dos estudos sobre participação e internet, o debate proposto aqui considera utópica a ideia de “ocupação civil da esfera política” com a “condução popular e direta dos negócios públicos” por meio da internet, para utilizar as palavras que Gomes (2005) usou para identificar esse grupo, que no passado acreditou que a internet ampliaria, de forma automática, a democracia.

O tempo e a experiência demonstram, que, cada vez mais, a internet é um espaço controlado por interesses econômicos e políticos transnacionais, e é desenvolvida a partir desses. Segundo Salter (2004), para entender os efeitos da internet sobre a democracia é preciso distinguir os processos de desenvolvimento tecnológico da utilização dos recursos providos pela internet em si, “[...] diferenciar as estruturas da tecnologia e as maneiras pelas quais as diferentes camadas da estrutura são usadas, influenciadas e, por sua vez, desenvolvidas” (SALTER, 2004, p. 186, tradução nossa)<sup>44</sup>.

Nesse sentido, Morozov (2018) destaca o papel que vem sendo exercido pelos desenvolvedores do vale do Silício, afirmando que

[...] os sonhos utópicos, que estão por trás da concepção da internet como uma rede intrinsecamente democratizante, solapadora do poder e cosmopolita, há muito perderam seu apelo universal. A aldeia global jamais se materializou – em vez disso, acabamos em um domínio feudal, nitidamente partilhado entre as empresas de tecnologia e os serviços de inteligência (MOROZOV, 2018, p.15).

Hoje, já não é difícil compreender por que a ideia da internet como um espaço democratizante pela sua simples existência foi superada. Quando se reflete em torno do debate da exclusão digital, associado à questão da negociação de dados pessoais, percebe-

---

<sup>44</sup> Tradução própria do original em inglês: “[...] differentiate the structures of the technology and the ways in which the different layers of structure are used, influenced and, in turn, developed” (SALTER, 2004, p. 186).

se o caráter ambivalente das tecnologias para a democracia. De um lado, a possibilidade de promover mais participação dos cidadãos em assuntos de governo e de poder; de outro, a possibilidade de controle a ser exercido pela iniciativa privada, a partir de um novo modelo de economia, onde se fala de “uma microeconomia da interceptação de dados pessoais” (SILVEIRA, 2017, p. 11) e além disso, a exclusão do acesso, tema que será mais explorado no item 4.6 desta dissertação.

A ambivalência digital proporciona alternativas democratizantes ao cenário atual na internet. Entre os modelos de participação popular com resultados positivos para a democracia está a prática de *crowdlaw*. *Crowdlaw* é um modelo de construção colaborativa de leis. Segundo Mitozo (2018),

[...] mais recentemente, alguns estudiosos têm investido em uma discussão sobre essa colaboração na construção de leis, a que têm chamado de *crowdlaw*. O termo é derivado da apropriação e da adaptação de *crowdsourcing*, conceito proveniente do mercado de negócios, que significou uma transformação de política das empresas, uma busca eficiente pela solução de problemas coletivamente, por meio de plataformas digitais (MITOZO, 2018, p.62).

Mitozo (2018) esclarece que essa prática, que começou na iniciativa privada, tem sido usada por instituições políticas, entre elas governos e parlamentos, para promover a abertura da gestão, tornando-a mais participativa e porosa para os cidadãos.

O Brasil é o berço de uma iniciativa que se tornou exemplo de criação de lei com ampla participação popular por meio de práticas de *crowdlaw*. A elaboração do Marco Civil da Internet<sup>45</sup> obteve resultados positivos e influenciou mundialmente a criação de legislações locais sobre o uso e os espaços da internet. O Marco Civil da Internet agregou inteligência coletiva à necessidade de se regulamentar uma área de convívio social relativamente nova, a interação online, que carecia de regulamentação, criando processos de decisão colaborativa no ambiente online.

Trata-se de iniciativa inovadora que teve como resultado a primeira Declaração de Direitos da Internet no mundo, legislando sobre direitos na área digital como a neutralidade da rede. Tornou-se a primeira lei no Brasil a ser criada e elaborada por meio da utilização de processos online e práticas de *crowdsourcing*, influenciando a realização

---

<sup>45</sup> O Marco Civil da Internet agregou inteligência coletiva à necessidade de se regulamentar uma área de convívio social relativamente nova, a interação online, que carecia de regulamentação, criando processos de decisão colaborativa no ambiente online.

de processos similares para a elaboração de leis de regulação do uso da internet em países como a França e a Itália.

Vale ressaltar que a iniciativa do Marco Civil da Internet representa ação inovadora do Brasil, visando à regulação das práticas desempenhadas na rede e à garantia de sua neutralidade. Diversas iniciativas, inclusive associadas a consultas públicas eletrônicas, foram desenvolvidas com o intuito de criar canais de comunicação para que os representantes dessa causa política pudessem se manifestar (FREITAS; LIMA; LIMA, 2015, p. 641).

Na era da informação, em que se fala de uma “nova fase do capitalismo, fortemente baseada em uma biopolítica da modulação de comportamentos” (SILVEIRA, 2017, p.12), torna-se cada vez mais urgente encontrar soluções para problemas criados pelo desenvolvimento de novas tecnologias, mais especificamente pelas implicações de sua utilização para a vida privada dos cidadãos e para a sociedade.

Isso se dá tanto do ponto de vista da regulação do direito à privacidade dos cidadãos, quanto do ponto de vista político e da manutenção do regime democrático como modelo político organizativo das sociedades ocidentais. Ao mesmo tempo em que “[...] há uma troca conflitiva entre a expansão da microeconomia da interceptação de dados, a intrusão de dispositivos de rastreamento e o direito à privacidade” (SILVEIRA, 2017, p. 12), há também um rearranjo nas relações econômicas e trabalhistas transnacionais, onde as empresas de tecnologia, como Uber e Google, operam globalmente sem regulação claramente estabelecida. Assim, Mitozo (2018) observa que

[...] uma construção colaborativa pode trazer ao processo que a adota muitas vantagens, pois, além de contar com indivíduos que conhecem o problema debatido de modo prático e cotidiano, pode-se, ainda, ter à disposição visões especializadas sobre a questão (MITOZO, 2018, p. 63).

Experiências apontam para a importância da utilização da internet e das TICs para promover processos participativos inclusivos, onde estejam presentes representantes de vários segmentos da sociedade. Entre os debates importantes levantados pela participação cidadã nos parlamentos e governos está a dúvida se uma maior participação da sociedade civil pode significar a substituição do papel dos eleitos; essa pesquisa filia-se a outra vertente, que imagina que a utilização das TICs pode ser um caminho para estreitar as combatidas relações entre representantes e representados (FARIA, 2012). Para Coleman

(2017), o estreitamento dessa relação é o caminho para impedir a continuação do atrofimento da legitimidade da democracia. Para que isso ocorra, porém, é preciso que sejam construídas alternativas.

#### **4.1 Participação e democracia: uma rima incompleta**

Há visões divergentes com relação ao papel da participação popular no fortalecimento democrático. Pateman (1992) discorre sobre o tema observando que, ao mesmo tempo em que os movimentos civis dos anos 1970 colocavam a participação como prioridade, para os teóricos da ciência política daquele período, a participação popular ampla na política era vista com desconfiança, como algo que poderia ameaçar o sistema político. De acordo com Pateman, “[...] nas teorias de democracia atuais, um dado predominante é a ênfase colocada nos perigos inerentes à ampla participação popular em política” (PATEMAN, 1992, p. 10).

A concepção dos teóricos considerados clássicos, os gregos, que tinha como ideal o máximo de participação, passou a ser contestada. Segundo Pateman (1992), a visão da participação como elemento essencial à democracia foi questionada pelos cientistas políticos nos anos 1970 e passou-se a defender que ela passasse por uma “[...] revisão drástica, quando não uma rejeição pura e simples” (PATEMAN, 1992, p. 10). Há ainda a visão de que a participação pode se associar à instabilidade do sistema político. As altas taxas de participação da população em regimes com tendências fascistas durante o pós-guerra, no início do século passado, reforçaram, para a autora, a associação entre a ideia de participação de massa e totalitarismo.

Para Schumpeter (1961), a democracia é um “método político”, que não está associado a ideais ou fins, cuja principal característica é a luta competitiva entre as elites pelo voto para chegar ao poder. De acordo com o autor,

[...] a democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. E justamente este deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de definição (SCHUMPETER, 1961, p. 291).

Mouffe (2006) reforça que o modelo seminal de democracia desenvolvido por Schumpeter (1961), por ela denominado de modelo agregativo, se contrapunha ao modelo

clássico de democracia, que colocava no centro do debate a soberania popular. Para Schumpeter (1961), na democracia o que está de fato no centro do debate político é a disputa entre os líderes pelo voto: “partido e máquina eleitoral constituem simplesmente a reação ao fato de que a massa eleitoral é incapaz de outra ação que não o estouro da boiada” (SCHUMPETER, 1961, p. 337).

Desta forma, consolida-se o modelo em que a democracia e a participação popular se dão a partir do voto, ou seja, o modelo da democracia representativa. Mouffe (2006) destaca a aversão que a democracia representativa tem para com a possibilidade de participação cidadã, segundo a autora, dentro do sistema democrático dominante a participação cidadã, que se dê por outras vias, que não o voto, é rechaçada (MOUFFE, 2006).

#### **4.2 A participação como legado e o contexto atual brasileiro**

Vale observar que, no Brasil, desde o início do século XXI foi verificado o aumento da participação da população por meio de protestos, movimentos que tiveram seu primeiro pico em junho de 2013, quando aconteceu no Brasil o que Gohn (2019) chama de “[...] marco na vida política e sociocultural brasileira” (GOHN, 2019, p. 130), com o início de um “[...] ciclo de participação na sociedade brasileira composto de coletivos e movimentos sociais diversos, com projetos e propostas diferenciadas classificadas em três grupos distintos, a saber: clássico, novos e novíssimos” (GOHN, 2019, p. 130). Os *clássicos* dizem respeito aos movimentos sociais tradicionais: sindicatos, estudantes, sem teto, etc.; os *novos* são relacionados aos movimentos com bandeiras identitárias e de luta por direitos, originários dos anos 1970; os *novíssimos* foram criados a partir da década de 2010, como o Movimento Passe Livre (MPL), o Movimento Brasil Livre (MBL) e o Vem Pra Rua (VPR).

Analisando um recorte do fenômeno dos protestos, que vai de 2011 a 2016, Tatagiba e Galvão (2019) observaram a diversidade de razões que levaram as pessoas a participar dos protestos, assim como são heterogêneos os grupos que foram às ruas protestar. Gohn (2019) afirma que os atos de protestos de 2013<sup>46</sup> surgiram “[...] na esteira de outros movimentos de indignação em várias partes do globo” (GOHN, 2019, p. 115). A autora identifica uma grande maioria de jovens entre os participantes e novos grupos,

---

<sup>46</sup> Gohn (2019) utiliza a categoria ‘manifestação’ para denominar os atos de protesto no Brasil.

aonde há uma negação das formas de representação política atual e também uma alteração no perfil daqueles que passam a participar de protestos.

Os participantes de coletivos e os movimentos com bandeiras identitárias se filiam ao que Gohn (2019) classifica como grupo dos novíssimos. De acordo com a autora,

[...] enquanto os novos pautam e constroem a identidade por meio de lutas simbólicas e culturais, pela aquisição ou expansão de direitos, a partir de pertencimentos originários, gênero etc., os novíssimos criam identidades a partir de pautas que envolvem um “fazer”, uma ação, uma experiência real, independente de origens (GOHN, 2019, p. 131).

O conjunto de dados apresentados por Tatagiba e Galvão (2019) mostra que há uma relação curiosa entre os protestos e a crise política e econômica no país, aonde os primeiros não necessariamente são consequência dos segundos. Os protestos colocam lenha na fogueira da crise e terminam por direcionar os eventos políticos.

No centro do debate, de acordo com as autoras, está o legado dos governos petistas, que implantaram uma política macroeconômica neoliberal, combinada com a ampliação do papel do Estado como indutor do desenvolvimento, o que possibilitou o aumento das políticas sociais e de distribuição de renda. Esse formato, que a princípio poderia acomodar diferentes interesses, e de fato acomodou durante os primeiros governos petistas, gerou reações heterogêneas dos vários atores nele envolvidos: daqueles que queriam o aprofundamento das reformas propostas pelos governos petistas e daqueles setores que queriam restaurar o *status quo*; ambos serviram de combustível para os protestos (TATAGIBA, GALVÃO, 2019). De acordo com as autoras,

[...] o padrão de protesto caracteriza-se pela combinação de duas dinâmicas distintas: polarização política (em torno do eixo PT vs anti-PT) e heterogeneização de atores e reivindicações, com uma permanência importante de conflitos de classe e o fortalecimento de conflitos estruturados em torno de outros pertencimentos identitários (TATAGIBA; GALVÃO; 2019, p. 66).

A pesquisa de Tatagiba e Galvão (2019) demonstra que as causas dos protestos verificados entre 2011 e 2016 não podem ser atribuídas exclusivamente à deterioração política e econômica pelo qual o país passava e continua passando. Os dados indicam que, ao contrário do que se pode pensar, os protestos vindos de segmentos diferentes da sociedade brasileira acabam por contribuir com a crise política que desembocou no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

Os dados a seguir demonstram que, de 2011 para 2012, o governo conseguiu recuperar a aprovação popular, chegando em março de 2013 com 65% de ótimo/bom; foi após o primeiro pico de protestos no país, em junho de 2013, que a aprovação do governo Dilma despencou e caiu pela metade:

[...] o índice de aprovação do governo saltou de 48%, em agosto de 2011, para 62% em agosto de 2012. Nesse mesmo período, os protestos cresceram 140%. Após a massificação dos protestos, em junho de 2013, o governo foi lançado na defensiva: em março de 2013, o índice dos que consideravam o governo ótimo/bom era de 65%, sua maior marca; no final de junho caiu para menos da metade, 30%, oscilando para 36% em abril de 2014 (TATAGIBA; GALVÃO, 2019, p. 76).

Aqui pode-se apontar para o que argumentavam os críticos ao participacionismo como dimensão democrática, apontados por Pateman (1992). Há grupos de integrantes dos protestos, os *grupos antipetistas*, que representam 6,2% do total. Eles não possuem tradição de participação e são responsáveis pelo reforço dos mecanismos de polarização política que acabam se impondo no debate (TATAGIBA; GALVÃO, 2019).

Esse grupo, formado pelos setores médios e dominantes da sociedade, representa, assim como os novíssimos apontados por Gohn (2019), o que há de inédito entre aqueles que foram às ruas com reivindicações ligadas ao descrédito no funcionamento das instituições e na democracia representativa. Embora não fossem maioria, eles levaram a pauta oposicionista do *antipetismo* adiante, influenciando o processo político que culminou com o afastamento da presidente Dilma Rousseff em 2016. Para Pateman (1992), “um aumento da participação política dos atuais não-participantes poderia abalar a estabilidade do sistema democrático, considerando-se a perspectiva das atitudes políticas” (PATEMAN, 1992, p. 11). Os dados demonstram que houve um aumento da participação entre aqueles que não tinham esse hábito e que esse aumento da participação teve influência direta na crise política brasileira que culminou com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

Provavelmente não há apenas um caminho para explicar a crise política que levou à derrocada dos governos petistas no Brasil, mas certamente é possível seguir o fio da meada de uma parte da sociedade desinteressada da política, que terminou se envolvendo no processo e o influenciou, como apontam as pesquisas de Tatagiba, Galvão (2019) e de Gohn (2019), para quem “a novidade advém da ação dos novíssimos movimentos”

(GOHN, 2019, p.132) que não possuem tradição de ir para as ruas e, além disso, organizam-se por meio de redes digitais. Para Gohn (2019), a ação desses grupos

[...] é construída com recursos advindos da cultura, especialmente os advindos do novo mundo digital. Diferentes mídias tiveram papel importante no processo, não apenas para divulgar os protestos e suas agendas, mas também para construir internamente as manifestações. (GOHN, 2019, p. 132).

Subjacente ao debate sobre participação política, há o debate sobre a qualidade da participação. Pateman (1992) aponta Rousseau como o teórico da participação como pressuposto democrático, baseada principalmente em dois pontos: “em primeiro lugar, que para Rousseau, a ‘participação’ acontece na tomada de decisões; em segundo lugar, que ela constitui, como nas teorias do governo representativo, um modo de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo” (PATEMAN, 1992, p. 38). A partir dessa linha de pensamento, a participação é um aprendizado, aonde o indivíduo deve ser consciente da necessidade de respeitar o outro para ter a aprovação de seus concidadãos. O processo participativo, nesse contexto, resulta de ações responsáveis do indivíduo e da sociedade.

Enquanto na participação massiva há uma relação entre grande participação de pessoas sem o hábito de participar e o totalitarismo, na associação feita por Pateman (1992) da obra de Rousseau, há uma relação direta entre o hábito de participar e o aprendizado da participação. Ou seja, participar possui caráter educativo, o que reforça uma ideia de capacitação e empoderamento do indivíduo dentro do contexto social e, por consequência, reforça a democracia.

Putnam (2006) estudou a democracia italiana que, a partir dos anos 1970, adotou um dispositivo constitucional que previa a descentralização do governo e a existência de governos regionais naquele país, suas conclusões seguem uma direção apontada por Rousseau porque mostram que existe um acúmulo de conhecimento gerado a partir da participação, um cunho educativo por trás dela. O estudo de Putnam (2006) foi desenvolvido ao longo de 20 anos e procurou as razões pelas quais diferentes regiões italianas se desenvolveram de forma desigual ao longo dos anos, mesmo após receberem recursos da mesma ordem, garantida a equidade. Segundo o autor,

[...] a questão central que se coloca em nossa viagem exploratória é a seguinte: Quais são as condições necessárias para criar instituições

fortes, responsáveis e eficazes? A experiência regional italiana oferece uma oportunidade única para responder a essa questão. É uma rara oportunidade para estudarmos sistematicamente o nascimento e o desenvolvimento de uma nova instituição (PUTNAM, 2006, p.13).

Putnam (2006) parte do pressuposto de que o fortalecimento das instituições é fundamental para a democracia e de que há dois pontos consensuais para os institucionalistas: o fato das instituições moldarem a política por estruturarem o comportamento político no que diz respeito a identidade, ao poder e à estratégia dos atores políticos; existe também um componente histórico que dá forma às instituições. Para ele: “A história é importante porque segue uma trajetória: o que ocorre antes (mesmo que tenha sido de certo modo “acidental”) condiciona o que ocorre depois” (PUTNAM, 2006, 23).

Além disso, o autor lança um olhar sobre a iniciativa de participação a partir dos cidadãos, mostrando que para compreender o desempenho das instituições democráticas é preciso compreender o grau de engajamento dos cidadãos. A tradição de participação tem reflexos no desenvolvimento das instituições. Quando, no passado, os italianos eram mais participativos, as idas e vindas dessa tradição participativa determinaram o grau de fortalecimento das instituições. Entre os séculos XII e XVI, as cidades da Itália setentrional e central reagiam ao regime feudal, que imperava no resto da Europa. Segundo Putnam (2006),

[...] as cruéis vendetas entre as famílias aristocráticas haviam assolado as cidades e o campo tanto no Norte quanto no Sul. Porém a solução encontrada no Norte foi bem diferente, estando baseada menos na hierarquia vertical e mais na colaboração horizontal. As comunas tiveram origem nas associações voluntárias que se formaram quando grupos de vizinhos juraram auxiliar-se mutuamente com vistas à proteção comum e à cooperação econômica (PUTNAM, 2006, p. 136).

As comunas inicialmente formadas para proteção e auxílio mútuo evoluíram para outras formas de cooperação social e os membros passaram a criar guildas<sup>47</sup> com objetivos sociais e também profissionais. Segundo Putnam (2006), “as práticas do republicanismo cívico propiciaram um grau de participação popular nas deliberações públicas sem paralelo no mundo medieval” (PUTNAM, 2006, p. 137). Não eram comunidades democráticas no sentido atual do termo, já que apenas uma pequena parcela

---

<sup>47</sup> Associações criadas durante a idade média na Europa, onde os participantes se ofereciam proteção e assistência aos seus membros, geralmente artesãos, negociantes com interesses comuns.

da população gozava de direitos, “[...] porém o grau de participação popular nos negócios públicos era extraordinário” (PUTNAM, 2006, p. 136). Por volta do século XII, em Florença, Veneza, Bolonha, Gênova, Milão e praticamente todas as principais cidades da Itália setentrional e central haviam se formado comunas.

A partir do século XIV, o republicanismo comunal pelo qual haviam passado as cidades da Itália setentrional e central vive uma derrocada, e os modelos de autoridade passam a ser autocráticos. No século XVII já não há mais comunas na Itália setentrional e central. De acordo com Putnam (2006), quando acontecem as revoluções democráticas na Europa, no século XIX, “qualquer observador mais atento seria capaz de perceber as mesmas diferenças regionais no tocante à cultura e à estrutura social que se haviam manifestado na época medieval sete séculos antes” (PUTNAM, 2006, p. 147).

As observações qualitativas e quantitativas de Putnam (2006), feitas a partir da análise do comportamento dos cidadãos, mostraram que manifestações de solidariedade social e mobilização política por meio da participação no final do século XIX e início do século XX, com origens no século XII, explicam o êxito e o declínio dos governos regionais da Itália.

Onde um século atrás os italianos estavam mais fortemente engajados em novas formas de solidariedade social e mobilização cívica, precisamente aí os italianos de hoje demonstram maior civismo em sua vida política e social. E justamente nessas regiões a vida pública era tipicamente cívica há quase um milênio, sendo a vida comunitária igualmente efervescente, com suas guildas, consorçios, associações locais e outras formas de participação cívica (PUTNAM, 2006, p. 160).

Existem dois aspectos dos achados de Putnam (2006) que interessam ao presente trabalho: de um lado, a observação da participação pelo ponto de vista dos seus resultados democráticos, ou seja, a participação como instrumento para aprimorar as instituições e com elas, a qualidade da democracia; de outro lado, o que Putnam (2006) chama de trajetória histórica indica a existência de um aprendizado acumulado de participação, que se transforma em um legado, que não se apaga com o tempo, reforçando a ideia de que o cunho educativo da participação tem um papel importante para a democracia.

Existe, portanto uma relação entre desenvolvimento econômico e institucional, este último está diretamente relacionado ao que Putnam (2006) chama de vida cívica, que equivale à participação cidadã. Aonde há cidadãos mais engajados, a política é mais igualitária e há mais solidariedade social. Putnam (2006) é alvo de críticas pela

metodologia que usou, segundo Tarrow (1996), “[...] sua imagem do norte medieval e das cidades estados como um protótipo de republicanismo é telescópica, para dizer o mínimo” (TARROW, 1996, p. 392). Porém, o que Putnam (2006) fez foi um levantamento minucioso de informações, que observou desde o comportamento eleitoral dos italianos, até seus hábitos associativos e encontrou uma ligação entre participação, desenvolvimento e democracia, que mostra a importância de iniciativas que estimulam a associação humana com fins solidários.

### **4.3 A democracia deliberativa e a democracia agonística**

Entre os teóricos críticos da segunda geração da Escola de Frankfurt, Habermas (1984) delimitou a existência de uma esfera pública, um espaço de interação entre Estado e sociedade, aonde a deliberação é o resultado de um agir comunicativo (HABERMAS, 1984) que respeita a racionalidade voltada para o entendimento. O autor parte do pressuposto de que existe um mundo objetivo comum e que ele pode ser acessado pela forma de comunicar e com isso eliminar barreiras e preconceitos, eliminar status e valores, para que se chegue a um consenso que de fato reflita o interesse de todos. Esta é a base do pensamento da teoria da democracia deliberativa, a de que existe uma ação comunicativa capaz de enfrentar as reduções sistêmicas da racionalidade, impostas pelo sistema político e econômico.

Mouffe (2006) critica os princípios da democracia deliberativa pois, para ela, a política é fruto do dissenso, ao contrário do que pensam os teóricos da democracia deliberativa que apostam no consenso racional. A crítica ao deliberacionismo refere-se também ao fato de que admitir a possibilidade de eliminar as relações de poder e assentar-se unicamente na legitimidade construída a partir de argumentação racional é renegar o caráter conflitual da política. Mouffe (2006) reconhece a dimensão conflitual da democracia liberal e chama ao modelo por ela desenvolvido de modelo agonístico de democracia. Segundo a autora,

[...] compreender a natureza constitutiva do poder implica abandonar o ideal de uma sociedade democrática como a realização de perfeitas harmonia ou transparência. O caráter democrático de uma sociedade só pode ser dado na hipótese em que nenhum ator social limitado possa atribuir-se a representação da totalidade ou pretenda ter controle absoluto sobre a sua fundação (MOUFFE, 2006, p. 173).

O modelo democrático agonístico considera necessário reconhecer que existe uma hostilidade inerente às relações humanas, que corresponde à dimensão do que Mouffe (2006) denomina “o político”, que está intrinsecamente ligado ao que ela chama de “a política”, que “indica o conjunto de práticas, discursos e instituições que procuram estabelecer uma certa ordem e organizar a coexistência humana em condições que são sempre conflituais porque são sempre afetadas pela dimensão do “político” (MOUFFE, 2006, p. 174).

A política possui, então, o condão de tentar equilibrar os potenciais antagonismos das relações humanas, ou seja, o político e a dimensão antagonica inerente às relações humanas devem ser considerados parte da política com seus mecanismos institucionais e sistemas, por consequência, da democracia. De acordo com Mouffe, “a política busca a criação da unidade em um contexto de conflitos e diversidade; está sempre ligada à criação de um ‘nós’ em oposição a um ‘eles’” (MOUFFE, 2006, p. 174).

Ou seja, para Mouffe (2006), há um modelo ideal de política, representado pelo sistema político conforme ele é idealizado e, a partir disso, institucionalizado. A isso ela chama “a política”, que vai além dessas características, posto que ela é protagonizada por seres humanos que se relacionam e disputam entre si. Então há sempre um componente de conflito associado à política e à democracia.

Segundo Mouffe (2006) é justamente na busca exagerada do consenso e da harmonia que está a chave para que os cidadãos percam o interesse pela participação. “Muita ênfase no consenso e a recusa de confrontação levam à apatia e ao despreço pela participação política” (MOUFFE, 2006, p. 175).

Putnam (2006) segue na mesma direção que Mouffe (2006), em seu estudo sobre a implantação dos governos regionais na Itália. Baseado na observação empírica do desenvolvimento dos governos regionais na Itália, ele se contrapõe à ideia de que há uma relação entre “coesão social, harmonia política e bom governo”. Ele verificou hipóteses acerca dessa ideia de que há uma ligação entre desempenho institucional, unidade social e consenso político, mas não as constatou. Putnam (2006) observa que

a democracia forte baseia-se na ideia de uma comunidade autônoma de cidadãos que estão unidos menos por interesses homogêneos do que pela educação cívica, e que são capazes de buscar objetivos comuns e de agir com reciprocidade graças ao seu espírito cívico e às suas instituições participativas, e não ao seu altruísmo ou à sua boa índole. A democracia forte é compatível, ou melhor, depende da política do

conflito, da sociologia do pluralismo e da separação entre as esferas de ação pública e privada (PUTNAM, 2006, p.130).

#### **4.4 Participação online, e-participação e democracia digital**

Nos últimos 30 anos, as TICs se transformaram em um importante instrumento de disseminação da participação democrática. Segundo Sampaio (2016),

desde meados da década de 1990, as tecnologias de informação e comunicação (TICs) são utilizadas para permitir a participação dos cidadãos em diferentes etapas dos processos decisórios tomados por servidores públicos e por governantes, no que vem sendo chamado geralmente por participação política online (ou e-participação) (SAMPAIO, 2016, p. 938).

Mais recentemente, a partir dos protestos de junho de 2013, as mídias digitais passam a desempenhar um papel fundamental na mobilização para participação em protestos. Gohn (2019) informa que, entre os movimentos surgidos na década de 2010, que participaram de ações de rua, “os recursos tecnológicos midiáticos foram utilizados para organizar e convocar grupos, fazer pages, elaborar ferramentas que gerassem novos instrumentos, organizar grupos de apoio e pressão em diferentes cidades” (GOHN, 2019, p. 132). Além de serem utilizados como ferramentas de comunicação por aqueles que participaram dos movimentos de junho de 2013, a autora se refere à cultura digital atual como forma de incentivo à organização social:

A cultura digital vigente estimulou novas formas de socialização e pertencimento e corroborou para a construção das novas culturas políticas que giram ao redor de valores tanto progressistas como conservadores. A organização ao redor de redes, e não de uma organização ou dado movimento específico, contribui para as alterações no período, com o surgimento ou ressurgimento dos movimentos autonomistas, assim como a criação de novos grupos movimentistas, gerando novas dinâmicas aos protestos sociais (GOHN, 2019, p. 133).

Embora reconheça o peso dos novos grupos formados a partir da cultura digital, para Gohn (2019) é importante ressaltar que “essas novidades convivem com outras formas mais tradicionais, denominadas como ‘Clássicos’” (GOHN, 2019, p. 133).

Dentro do sistema democrático liberal, que fortalece os partidos políticos com elevada autonomia com relação à esfera civil, pois as duas esferas só interagem no momento das eleições, existem variados graus de participação. Há aqueles que fortalecem

a esfera civil no campo político por meio do debate, das reivindicações e das mobilizações para pressionar o poder político. E há aqueles em que se percebem formas de influência da esfera civil nas decisões do poder político. De acordo com Gomes, “uma participação popular um pouco mais radical é representada por modelos em que se verifica a intervenção da opinião e da vontade civil na decisão política relevante no interior do Estado” (GOMES, 2005, p. 217).

O tema da participação, levantado por Pateman (1992), é caro ao debate sobre democracia digital por ter habitado o imaginário daqueles que pensavam que as tecnologias da comunicação estavam surgindo para reduzir o déficit de participação. Assim, “[...] a democracia participativa é mais um dos pontos de contato entre teoria democrática e democracia digital (GOMES, 2018b, p. 51)”.

#### **4.5 Democracia digital e comunicação**

A democracia digital constitui-se como campo científico referenciado na análise das implicações sociotécnicas, políticas, econômicas e culturais relacionadas ao avanço dos recursos tecnológico-informacionais. De início, a TV a cabo e suas possibilidades de interação e promoção da participação civil eram a novidade; depois, a análise dos computadores e do início da internet; hoje, estudos focam em *big data*, redes sociais digitais, aplicativos e tecnologias digitais (GOMES, 2018b). Tais ferramentas digitais passaram a influenciar diretamente o poder público e sua relação com os cidadãos, tornando possível a participação, a transparência, o acesso à informação e o controle social. Não há dúvidas de que, no Brasil, o meio de comunicação da transparência é a internet, popularizada pela Lei Complementar 131/2009, que obrigou todas as esferas do poder público no Brasil a disponibilizar, em tempo real, suas despesas e receitas na internet; assim como pela aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei 12.527/2011 (BRASIL, 2011), que também tem a internet como seu principal meio de comunicação e base de dados.

Norberto Bobbio (2015) afirma que “a democracia é idealmente o governo do poder visível, isto é, do governo cujos atos se desenrolam em público e sob o controle da opinião pública” (BOBBIO, 2015, p. 29). Porém, reflete o autor, existe, na prática, um poder invisível que persiste. Esse governo invisível, denominado por Bobbio (2015) como “criptogoverno”, corrói o poder público e extrai benefícios e vantagens que não seriam possíveis caso suas ações fossem desenvolvidas diante de todos. Ao poder

invisível se contrapõe a ideia de transparência ou de publicidade dos atos governamentais. De acordo com Bobbio (2015),

[...] governo do público significa governo do povo, não de uma pessoa ou de poucos; governo em público significa que os atos do poder ou são exercidos diretamente diante do povo ou são de alguma forma comunicados a seus destinatários naturais e não se tornam oficialmente válidos antes de receberem a devida publicidade (BOBBIO, 2015, p. 40).

Para Silva (2016), entre os principais benefícios relacionados à transparência online está a possibilidade de proporcionar a *participação política*; “a transparência através da internet pode melhorar a participação civil nas instituições, uma vez que a circulação de informação é pré-condição para o devido engajamento político do cidadão” (SILVA, 2016, p. 34).

Gomes (2018b) se debruça sobre os estudos de democracia digital, conceituando-a a partir de uma

[...] concepção segundo a qual recursos tecnológicos, projetos baseados em tecnologias da comunicação e até as experiências de uso pessoal e social das tecnologias de comunicação e informação podem ser empregados para produzir mais democracia e melhores democracias (GOMES, 2018b, p.15).

A democracia digital está diretamente ligada à busca da utilização da tecnologia digital para desenvolver maneiras de aprimorar práticas democráticas.

Mehl (2016) informa que o campo da democracia digital ainda é um campo em disputa, posto que existe, em paralelo, debate que diz respeito ao modo de uso das tecnologias “[...] com visões muito diferentes do que seria desejável em termos democráticos; as formas de uso e apropriação das tecnologias podem ser amplamente diferentes e, por vezes, até contraditórias” (MEHL, 2016, p. 8).

O debate sobre a qualidade de uma democracia passa necessariamente pelo papel exercido pelos meios de comunicação, já que estes afetam diretamente nossas decisões sobre engajamento e participação, influenciam escolhas políticas e eleitorais e a escolha de políticas públicas. Para Gomes (2018a), os debates sobre comunicação de massa<sup>48</sup> e

---

<sup>48</sup> Para Gomes(2018a) existe um processo de “convergência”, onde os mesmos conteúdos distribuídos pelos clássicos meios de comunicação, são distribuídos por via digital e pela internet.

democracia são indissociáveis. Os meios de comunicação digitais são um espaço onde acontece esse embate, segundo Gomes (2018b),

[...] somos forçados a concluir que praticamente tudo de bom e democrático e tudo de ruim, antissocial e antidemocrático pode ser feito por meio das comunicações digitais e dos ambientes digitais de comunicação (GOMES, 2018b, p. 54).

Verificar se os meios de comunicação podem, de fato, reforçar a democracia é uma tarefa à parte e pautada pelos meios de comunicação de massa que, com a convergência, são responsáveis pela definição de temas a serem discutidos na esfera pública.

Mesmo que hoje haja possibilidade de interação direta entre eleitores e eleitos por meio das redes sociais digitais, ainda assim o debate é pautado pelos temas abordados pelos meios de comunicação de massa. Para Gomes, “[...] mesmo os fatores básicos da interação horizontal são retirados das arenas de visibilidade pública” (GOMES, 2018a, p. 340).

Se, de um lado, políticos agem de forma autônoma, ou seja, sem dar ouvidos à população, e são criticados por isso, como afirma Faria (2012) ao analisar o Parlamento brasileiro na era da internet<sup>49</sup>; de outro, a internet facilita a mobilização daqueles que se sentem à margem das decisões e permite o surgimento de grupos que negam a representação política atual, se organizam e promovem movimentos, que produzem *inputs* em profusão, mas não geram *outputs* capazes de contribuir para o fim da crise. Entre essas duas realidades, o desafio é democratizar o processo de tomada de decisões, tornando-o mais permeável e sensível para que, desse diálogo entre cidadãos e poder público, surjam novas políticas públicas e ações concretas (COLEMAN, 2017). Coleman (2017) enxerga na comunicação e, mais especificamente nos meios de comunicação digitais, com base na internet, o potencial para servirem à democracia e saírem da polarização entre aqueles que os vêem como *mais do mesmo*, ou seja, mais um meio para manter o *status quo* de uma democracia representativa em crise, onde o atomismo dos políticos eleitos os faz agir como se fossem donos dos seus mandatos e das decisões que tomam e atingem todos os cidadãos que deveriam representar. De acordo com Coleman (2017),

---

<sup>49</sup> “um dos principais pontos realçados por críticos ao sistema representativo parlamentar recai sobre a autonomia dos parlamentares” (FARIA, 2012, p. 24).

[...] para que a democracia seja mais do que um rótulo vazio, é necessário que haja meios de comunicação que permitam às pessoas (ou *demos*) exercer uma ação irrestrita. Como o julgamento democrático é sempre gerado de forma intersubjetiva, e não por capricho dos autocratas, deve ser apoiado por estruturas, estilos e hábitos comunicativos orientados para as normas democráticas (COLEMAN, 2017, p. 19, tradução nossa, *destaque nosso*)<sup>50</sup>.

Noveck (2018) pesquisa o processo de *crowdlaw*<sup>51</sup> para participação na elaboração de políticas e leis com o objetivo de torná-las mais “flexíveis, evolutivas e ágeis”. Mais uma vez, como em Mouffe (2006), surge o debate entre a participação deliberativa e a participação, que a autora chama de colaborativa, onde há equilíbrio entre os entes envolvidos e o efetivo aproveitamento daquilo que é proposto pela sociedade civil para a elaboração de respostas a problemas surgidos a partir da introdução de tecnologias na organização da vida urbana e na economia. Nessa leitura, o debate racional, ou a legitimidade procedimental podem ser parte do processo, mas não são objetivos a alcançar. Segue explicação de Noveck (2018),

*Crowdlaw* é menos uma imposição para mais deliberação, que garanta legitimidade procedimental, por meio da obtenção de melhores *inputs* para os processos de elaboração de lei, do que uma demanda prática por abordagens mais colaborativas para a resolução de problemas que produzam melhores *outputs*, particularmente políticas que alcancem os objetivos pretendidos (NOVECK, 2018, p. 359, tradução nossa).<sup>52</sup>

O aumento dos desafios da vida intermediada pela tecnologia digital tem levado à necessidade de buscar-se novas soluções para problemas urbanos e de relacionamento em

---

<sup>50</sup> Tradução própria do original em inglês: “*Technologies and practices of communication are more than a means of delivering political messages. They are a key determinant in shaping the ways in which power is exercised. For democracy to be more than an empty label, there must exist modes of communication that enable the people (or demos) to exercise unconstrained agency. Because democratic judgement is always generated intersubjectively, rather than through the whim of autocrats, it must be supported by communicative structures, styles and habits that are oriented towards democratic norms*” (COLEMAN, 2017, p. 19).

<sup>51</sup> A autora tipifica o conceito de *crowdlaw*: “*Thus, in this Essay we examine ‘crowdlaw’, namely how city councils at the local level and parliaments at the regional and national level are turning to technology to engage with citizens at every stage of the law and policymaking process*” (NOVECK, 2018, p. 360). Tradução própria do original em inglês: “Portanto, neste ensaio examinamos ‘*crowdlaw*’, ou seja, o processo pelo qual as câmaras municipais e os parlamentos em nível local, regional e nacional estão lidando com a tecnologia para interagir com cidadãos em cada estágio do processo de criação de leis e elaboração de políticas públicas”.

<sup>52</sup> Tradução própria do original em inglês: “*crowdlaw is less a prescription for more deliberation to ensure greater procedural legitimacy by having better inputs into lawmaking processes than a practical demand for more collaborative approaches to problem solving that yield better outputs, namely policies that achieve their intended aims*” (NOVECK, 2018, 363).

sociedade, cada vez mais complexos. Empresas de tecnologia chegam a ter mais influência e poder do que o poder público de algumas cidades dos Estados Unidos. Noveck (2018) cita casos em que grandes empresas de tecnologia conseguem impor sua vontade sobre as dos municípios diante de funcionários públicos e governantes despreparados para lidar com essas questões emergentes (NOVECK, 2018).

Há quem veja que a inércia ou inapetência do poder público pela tecnologia pode levar a uma entrega de serviços, que hoje estão nas mãos do Estado, à iniciativa privada. É o que aponta Morosov (2018).

E o que há na retórica da “cidade inteligente” [*smart city*] – outro conceito popular – que soa tão reconfortante e progressista? Numa leitura mais atenta, isso significa apenas que nossa infraestrutura urbana será entregue a um grupo de empresas de tecnologia – não muito adeptas da transparência -, que a administrará do jeito que quiser, tornando quase impossível mais tarde a devolução das cidades ao setor público (MOROZOV, 2018, p. 23).

Como forma de enfrentar essa situação, Noveck (2018) aponta para a necessidade de utilização de elementos da “inteligência coletiva” para a elaboração de soluções que contemplem os interesses dos cidadãos e, em consequência, fortaleçam o Estado: “fazer uso de conhecimento e experiência de fontes diversificadas e plurais pode colaborar, inclusive, para garantir a tais processos mais legitimidade”<sup>53</sup> (NOVECK, 2018, p. 360, tradução nossa).

Para Noveck (2018), o processo de *crowdlaw* se diferencia das demais formas de participação pública por três motivos: as práticas de *crowdlaw* são instrumentos de ação pública e, por isso, possuem potencial efetivo de influenciar a forma como o poder é exercido e interferir nos seus resultados, assim como na forma como os recursos financeiros são aplicados e as decisões tomadas; o foco é no compartilhamento efetivo de conhecimento e ideias e não apenas na obtenção de opiniões com objetivos político-partidários; as políticas de *crowdlaw* são desenvolvidas, segundo a autora, com “o desenho institucional necessário para absorver todo o conhecimento coletado no seu processo e não apenas o design necessário para os indivíduos participarem”<sup>54</sup> (NOVECK, 2018, p. 366, tradução nossa).

---

<sup>53</sup> Tradução própria do original em inglês: “*Making use of more expertise and know-how from more diverse sources may also help to enhance the legitimacy of lawmaking*” (NOVECK, 2018, 360).

<sup>54</sup> Tradução própria do original em inglês: “*crowdlaw emphasizes the institutional design needed to be able to digest all collected knowledge not merely the design needed for individuals to participate*” (NOVECK, 2018, p. 360).

Não basta encontrar soluções para os problemas práticos colocados pela introdução de novas tecnologias, é preciso refletir sobre os desafios éticos e políticos que resultam delas. O engajamento cidadão e a participação online podem ser caminhos, não apenas para aumentar a legitimidade do processo de criação de leis e de instrumentos de ação pública, mas também para aperfeiçoar seus resultados do ponto de vista do resguardo de direitos à privacidade, trabalhistas etc. De acordo com Morozov (2018),

[...] a política democrática tem tradicionalmente se caracterizado pela identificação de causas: o propósito da deliberação democrática não é apenas discutir o melhor curso de ação diante de um problema, mas também chegar a uma concepção desse problema capaz de reconciliá-lo com certos ideais, como o da justiça (MOROZOV, 2018, p. 143).

Noveck (2018) especula como seria se o surgimento de novas tecnologias não obedecesse apenas à lógica de mercado e passasse a servir também a interesses da comunidade. “Precisamos do que Dan Esty chama de farol verde, não de farol vermelho, ou seja, mais práticas regulatórias que colaborem para o crescimento das ferramentas tecnológicas e, ao mesmo tempo, assegurem a proteção dos cidadãos” (NOVECK, 2018, p. 363, tradução nossa)<sup>55</sup>.

Para que haja melhoras no processo de elaboração de políticas públicas e leis, Noveck (2018) sugere a necessidade de interação entre os diversos interessados em sua implementação: agentes públicos, formuladores de políticas públicas, especialistas que representem maior diversidade e que tragam formas de aconselhamento consideradas por ela “mais desinteressadas, frequentes e robustas”. Segundo a autora,

[...] para elaborar políticas e legislação que protejam o público, ao mesmo tempo que estimulem inovação e criem empregos, é necessário que mais conhecimento seja trazido para a empreitada. O mesmo vale para outras questões complexas, desde as mudanças climáticas até imigração, onde há uma escassez de boas informações, ou informações em excesso, frequentemente de fontes tendenciosas e ideológicas ou de interesse próprio que os formuladores de políticas têm dificuldade de interpretar sob pressão (NOVECK, 2018, p. 263, tradução nossa)<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Tradução própria do original em inglês: “*We need what Dan Esty terms ‘green’ rather than ‘red lights’, namely regulations that assist with the growth of new technological tools while ensuring that the public is also protected*” (NOVECK, 2018, p. 363).

<sup>56</sup> Tradução própria do original em inglês: “*Thus, to make policy and legislation that will, at once, protect the public while stimulating innovation and creating jobs, demands that more expertise be brought to bear. The same is true for other complex issues from climate change to immigration, where there is either a dearth of good information or so much information and often from biased and ideological or self-interested sources that policymakers have a hard time making sense of it all under constraints*” (NOVECK, 2018, p. 263).

Noveck (2009) fala em um *Wiki Government*, onde a legitimidade da democracia e da governança se dá pela construção colaborativa. Trata-se de uma democracia colaborativa, onde a tecnologia tem a faculdade de melhorar os resultados das ações de governo, com a utilização do conhecimento, visto como um conceito amplo, em que conhecimento científico e sabedoria popular estão incluídos. Neste processo, aqueles que querem fazer parte trabalham em redes abertas para conseguir resultados conjuntos que beneficiem a comunidade. Nos termos da autora:

A democracia colaborativa é uma nova abordagem para o uso da tecnologia com objetivo de melhorar resultados, ou outcomes, solicitando conhecimento (a definição de conhecimento inclui o conhecimento científico e a experiência popular) de pares auto-selecionados, que trabalham juntos, em grupos, em redes abertas (NOVECK, 2009, p. 17).

Por outro lado, Morozov (2018) critica o modelo *wiki*<sup>57</sup> de construção de conhecimento, pois para o autor esse tipo de iniciativa justifica a inação do Estado diante de questões que deveriam ser enfrentadas por ele e não por cidadãos voluntários. De acordo com Morozov (2018),

Nos Estados Unidos, nos meios universitários de viés esquerdista, a tendência dominante é ver, no êxito da Wikipedia, uma comprovação de que as pessoas, apenas com seus recursos, são capazes de produzir bens públicos, de modo altruísta e fora do âmbito do mercado. Mas a leitura libertária de direita da Wikipedia ressalta outra lição: tais projetos autônomos nos mostram que não há necessidade de financiar instituições que produzem bens públicos, como conhecimento e cultura, porque alguém – a notória coletividade – pode fazer isso melhor e de graça (MOROZOV, 2018, p. 21).

Morozov (2018) parte da ideia de que o debate em torno da tecnologia sanciona a ideologia neoliberal produzida no Vale do Silício, e que não há uma “crítica emancipatória” da tecnologia, esta última para ter seu papel compreendido precisa ser vista a partir de dois princípios fundamentais para seu desenvolvimento: a “dissolução do Estado do bem-estar social”, que passa a ser substituído por alternativas mais “enxutas,

---

<sup>57</sup> Segundo o Oxford Learners Dictionaire: “*Wiki is a website that allows any user to change or add to the information it contains*” (WIKI, 2020)- Tradução própria do original em inglês: Wiki é um tipo de portal online que permite qualquer usuário participar de sua elaboração, adicionando ou mudando as informações que estão nele (WIKI, 2020).

rápidas e cibernéticas”, e o seu papel de difundir a livre circulação de dados “num regime de comércio global totalmente desregulado” (MOROZOV, 2018, p. 26).

A proposta de Noveck (2009), de uma democracia colaborativa, sugere uma aproximação entre poder público e tecnologia, abrindo um debate sobre tecnologia, onde esta instrumentaliza e empodera o poder público na medida em que o aproxima dos cidadãos, ao mesmo tempo em que aproxima os cidadãos do poder público. Assim, torna-se possível pensar de forma coletiva a própria introdução de mudanças criadas por ferramentas tecnológicas que alteram a vida em sociedade.

No Brasil, com o início das operações da empresa *Uber*, por exemplo, o poder público de diversos municípios enfrentou um dilema das dimensões levantadas por Noveck (2018). De um lado estavam os taxistas, que passaram anos ocupando o espaço destinado ao transporte individual de passageiros, conquistaram direitos e pagam impostos, além de exercerem pressão política sobre parlamentares, gestores e funcionários públicos; de outro lado, consumidores, que querem pagar menos por um transporte de qualidade, e a empresa *Uber* e seus trabalhadores, motoristas ou entregadores que, seja por verem mais vantagens ou por estarem desempregados, optaram por trabalhar sem os laços trabalhistas garantidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e são considerados “motoristas parceiros”<sup>58</sup> no portal da empresa.

É importante abrir aqui parênteses para mostrar que não é apenas a tecnologia que serve como suporte para mudanças no arranjo produtivo do liberalismo, que passa a colocar ênfase no indivíduo-trabalhador como empreendedor. Trata-se de observar que, no Brasil, ocorre a difusão da teologia da prosperidade (ALMEIDA, 2017), que coloca o debate sobre o bem-estar econômico dos indivíduos no patamar religioso.

Essa visão difundida pelo neopentecostalismo coincide com a concepção do Vale do Silício de que o empreendedorismo é o caminho a ser trilhado pelos trabalhadores (MOROZOV, 2018). Assim, o papel do Estado fica difuso num processo onde empreendedorismo<sup>59</sup> é visto como “coisa de Deus”.

A Teologia da Prosperidade neopentecostal, por sua vez, prega uma ética econômica voltada para o mundo, onde possuir e ascender são sinais de que Deus, e não o diabo, age em sua vida. Essa ascensão não se ancora especificamente na disciplina e na dedicação ao trabalho, mas

---

<sup>58</sup> Denominação reproduzida no portal da empresa em: <https://www.uber.com/br/pt-br/drive/requirements/>  
Acesso em: 30 dez. 2019.

<sup>59</sup> Ideia que coincide com a do “seja o seu próprio chefe”,

em uma disposição empreendedora de quem almeja tornar-se o patrão nas relações de trabalho (ALMEIDA, 2017, p.14).

Segundo Almeida (2017), o Brasil tem uma bancada de parlamentares denominada Bancada Evangélica que, ao total, possui 72 membros na Câmara dos Deputados. “Dos 72 deputados evangélicos, cerca de um quinto pertence ao evangelismo não pentecostal enquanto quatro quintos pertencem ao evangelismo pentecostal” (ALMEIDA, 2017, p.9). Esses dados, aliados ao fato de que, segundo projeções, evangélicos deverão ser maioria na sociedade brasileira até 2032, mostram o potencial da Teologia da Prosperidade.

Da mesma forma que o *Uber*, o *WhatsApp*, entrou no Brasil causando interferências e mudanças na sociedade. Nas eleições de 2018, a importância da utilização das redes sociais para fins eleitorais ficou evidente. “No Brasil, cerca de um milhão de grupos de *WhatsApp* foram criados para promover candidatos nas eleições recentes, incluindo o candidato de extrema direita Jair Bolsonaro, que inicialmente contava com pouca cobertura televisiva” (NEWMAN et al., 2019, p. 19).

No campo das comunicações interpessoais, o *WhatsApp* se mostrou um grande sucesso de popularidade, que foi usado com fins políticos, conforme demonstrado por Chagas et al. (2019). Os resultados da pesquisa de Chagas et al (2019) mostram parte da influência do aplicativo no processo político eleitoral brasileiro. Os dados coletados e analisados durante a pesquisa comprovaram a interferência da ação organizada em grupos de *WhatsApp* no resultado de consultas populares feitas pela plataforma digital de consultas públicas do Senado Federal, o e-cidadania: “essa modalidade de chamada à participação acabou por se tornar uma extensão da competição político-institucional, tendo mesmo características de campanha permanente” (CHAGAS et al., 2019, p. 24). Além disso, um projeto de cidadania digital foi usado eleitoralmente, diversificando seus resultados e assim tornando-o paradoxal.

Ou seja, a inserção de uma nova ferramenta tecnológica que vai introduzir mudanças estruturais nas relações de trabalho, ou no tamanho do Estado numa sociedade, pode e deve ser discutida com a sociedade para que seus efeitos sejam abordados de várias maneiras e, por meio do debate se crie uma consciência sobre o seu significado. Não parece ser possível e nem humano adiantar todos os possíveis resultados, mas a colaboração pode trazer menos ambiguidades no futuro e nos resultados.

O processo de elaboração do Marco Civil da Internet é um exemplo de inovação construída de forma colaborativa, por meio de *crowdsourcing*, extremamente efetivo: demonstrou ao mundo a eficácia de um modelo de construção compartilhada de leis, *crowdlaw*, e resultou numa regulamentação para o ambiente virtual no Brasil.

A experiência com o Marco Civil da Internet cumpriu sua finalidade inicial de gerar uma legislação resultante de colaboração aberta na internet, daqueles que desejassem participar. Gerou *outputs*: a influência que exerceu em outros países, como na Itália, onde em 2014 foi apresentada ao Parlamento italiano uma Declaração de Direitos na Internet que se inspirou na experiência brasileira e utilizou consulta online para sua elaboração; a França replicou o processo brasileiro, com sucesso, segundo Noveck (2018). O principal resultado, ou *outcome*, foi a apresentação de um projeto de lei que se transformou na Lei Federal n. 12.965/2014 (BRASIL, 2014), o Marco Civil da Internet, promulgado pela Presidência da República, que regulamentou o uso da internet no Brasil.

#### **4.6 Participação, desigualdade, exclusão digital e dominação simbólica**

**Figura 9** - Favela de Paraisópolis e Bairro do Morumbi, em São Paulo



Fonte: Tuca Vieira

A desigualdade social é concreta no Brasil, está no acesso diferenciado aos bens de consumo, no endereço ou no nível de instrução das pessoas. Morar num determinado bairro, comprar roupas “de marca”, ser analfabeto ou ter um nível de instrução mais elevado, são informações que dizem muito sobre os brasileiros. A favela de Paraisópolis, no município de São Paulo, fica contígua ao bairro do Morumbi. Na Figura 9 vê-se que o esgoto escorre a céu aberto na favela, enquanto no bairro, onde mora a elite, há uma piscina por andar que pode ser vista no edifício fotografado em vista aérea.

E o que faz com que estruturas sociais tão desiguais como as do Brasil se mantenham, sem que haja ruptura entre os desiguais? O que legitima a desigualdade? Segundo Bourdieu (1989), além das desigualdades visíveis, existe também um poder simbólico que surge e é disseminado no interior da dinâmica das interações sociais, perpetuado por meio de dispositivos associados ao que o autor denominou de “capital simbólico”. O autor define como “sistemas simbólicos” aqueles desenvolvidos a partir da arte, da religião e da língua, que são “estruturas estruturadas”, ou seja, passíveis de uma análise estrutural que possa desvendar sua lógica. Nesse contexto, as ideologias estão a serviço de interesses de grupos específicos, embora se apresentem como produtos coletivos, vistos como “interesses universais, comuns ao conjunto do grupo” (BOURDIEU, 1989, p.10). Para o autor,

[...] a cultura dominante contribui para a integração real da classe dominante (assegurando uma comunicação imediata entre todos os seus membros e distinguindo-os das outras classes); para a integração fictícia da sociedade no seu conjunto, portanto, à desmobilização (falsa consciência) das classes dominadas; para a legitimação da ordem estabelecida por meio do estabelecimento das distinções (hierarquias) e para a legitimação dessas distinções (BOURDIEU, 1989, p. 10).

Seguindo a linha teórica desenvolvida por Bourdieu (1989), um caminho para explicar a desigualdade pode ser aquele que a coloca como resultante da existência do poder simbólico. Isso quer dizer que existe um conjunto de regras e instrumentos tácitos que determinam o jogo de poder. Para se colocar nesses espaços é necessário conhecer e manejar essas regras. Têm acesso a esse instrumental aqueles que exercem o poder: “o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (BOURDIEU, 1989, p.8).

De acordo com Marcondes Filho (2014),

a perspectiva bourdiana enfrenta a tendência das teorias sociológicas de explicar o mundo ou pela vontade do sujeito ou pela transcendência das estruturas sociais, buscando estabelecer uma ponte que permita apreender a relação prática entre o sujeito e a estrutura, sem reduzi-las nem a condicionantes internos nem a fatores externos (MARCONDES FILHO, 2014, p. 58).

A dominação simbólica, segundo Bourdieu (1989), se dá por meio de uma cultura dominante que dissimula seus efeitos e legitima as distinções; as culturas que não fazem parte da cultura dominante são definidas a partir dela.

Analisando a notável ausência de mulheres nos espaços políticos de poder, Luiz Felipe Miguel (2010) também explora a ideia da dominação simbólica como causa do que pode ser, equivocadamente, interpretado como “desinteresse” delas pela política. Para o autor, aqueles que dominam o instrumental da política, ou seja, que conhecem o meio, sabem seu linguajar e gestual conseguem seguir padrões discursivos e atender expectativas que são privados a quem não faz parte do mesmo universo, o que acaba colocando em “[...] xeque o potencial emancipacionista que a incorporação de múltiplas perspectivas ao debate político promete” (MIGUEL, 2010, 27). Para o autor,

o espaço da política não é dado: é construído historicamente e moldado e remoldado de acordo com os embates entre os agentes. Tampouco é um espaço vazio. É um campo estruturado, com sua hierarquia de influência, que privilegia certas posições e barra a entrada de grupos estranhos (MIGUEL, 2010, 37).

Referindo-se à governança digital brasileira até 2016, Freitas (2016) observa que a participação política digital fez parte da estratégia de governo eletrônico brasileiro, valorizando, à época, tanto o aperfeiçoamento da gestão pública quanto a democratização do acesso à informação e a participação social por meio digital.

Ao analisar a efetividade das iniciativas de participação digital, a autora aponta para uma realidade que segue na mesma direção das desigualdades existentes na sociedade. Em pesquisa realizada por Freitas, Lima e Lima (2015) para identificar o perfil socioeconômico daqueles que participaram da última etapa de consultas realizada por meio da plataforma e-Democracia para a elaboração do Marco Civil da Internet<sup>60</sup>,

---

<sup>60</sup> A elaboração do Marco Civil da Internet é uma inovação no que diz respeito à implementação de políticas públicas de participação e colaboração para a criação de um marco regulatório que garantisse, entre outras questões, o direito à privacidade nas redes e à neutralidade de rede no Brasil. O processo iniciado em

verificou-se que os participantes eram, em sua maioria, homens brancos, com elevado grau de instrução e com renda muito superior à média nacional, não refletindo os variados graus de instrução, renda e diversidade dos brasileiros. Segundo as autoras,

a maioria dos respondentes da comunidade do Marco Civil da Internet foi de homens (89%), brancos (68%), sendo predominante a faixa etária dos 26 aos 40 anos (47%). A escolaridade dos respondentes é alta, sendo que 53% dos participantes possuem pós-graduação. Os demais possuem ensino superior completo (26%), ensino superior incompleto (16%) e apenas 5% dos respondentes possuem ensino médio completo (FREITAS; LIMA; LIMA, 2015, p. 649)

Freitas (2016) observa que, de acordo com os dados, há uma tendência à reprodução das desigualdades da sociedade brasileira no perfil daqueles que utilizam os mecanismos de participação política digital. Ao entrevistar participantes que abandonaram as discussões e não propuseram alterações ao projeto de lei em discussão, ficou clara a posição de *outsiders* assumida por esses cidadãos, não se sentindo confortáveis naquele ambiente ao assumirem que não tinham educação ou conhecimento suficientes para participarem, significativamente, dos debates e do processo de elaboração da lei. Elementos subjetivos e sutis compõem os mecanismos de dominação simbólica que influenciam o processo de participação cidadã nos inúmeros ciberespaços construídos para participação política, excluindo aqueles já excluídos também em ambientes não-digitais e legitimando, assim, as desigualdades – não só educacionais, culturais ou políticas, mas também socioeconômicas – existentes.

A questão da desigualdade está diretamente relacionada ao tema da exclusão digital. Para Gomes (2018), foi no início do século XXI que surgiu a ideia de que a exclusão digital é parte central do problema das desigualdades políticas:

Sem igualdade política não há democracia, é simples assim. E se a exclusão digital torna ainda mais pobres partes da comunidade política e ainda mais vulneráveis certos países e regiões afetados por outras vulnerabilidades, é a democracia digital ainda democrática? A exclusão digital precisava, então, ser tratada ao menos como questão tão relevante quanto a exclusão social (GOMES, 2018, p. 51).

A população do estado do Amapá, onde teve início o projeto Gestão Compartilhada, é um lugar onde há exclusão digital.

---

2009 teve como *outcome* a apresentação de um projeto de lei que deu origem à Lei Federal n. 12.965/2014, promulgada pela Presidência da República.

**Figura 10 - Acessos móveis no Brasil**



Fonte: Anatel (2020)

Segundo dados da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), conforme figura 10, no Brasil, 109,5% da população possui Acessos Móveis, enquanto no estado do Amapá, de acordo com a figura 11, esse número cai para 88,3% da população.

**Figura 11 - Acessos móveis no Amapá**



Fonte: Anatel (2020)

Dados do Instituto Mentor Inteligência, em pesquisa domiciliar realizada entre os dias 23 e 27/06 de 2018, com 640 entrevistas, nos municípios de Macapá e Santana, mostram o acesso à Internet nas duas maiores cidades do estado do Amapá, que juntas somam 74% da população do estado, segundo informações dos usuários. De acordo com a tabela 2, a Internet é acessada diariamente por 56,8% dos habitantes dos dois municípios. Ou seja, pouco mais da metade da população acessava diariamente a internet em 2018.

**Tabela 2** - Tempo de utilização de internet diária por usuário em Macapá e Santana - julho de 2018

Para finalizar, em média, como é seu costume de usar a INTERNET?				
		Cidade		
		Macapá	Santana	Total
Para finalizar, em média, como é seu costume de usar a INTERNET?	Muitas horas todos os dias	27,70%	34,30%	29,20%
	Algumas horas todos os dias	30,10%	18,60%	27,60%
	De vez em quando	20,20%	20,00%	20,10%
	Raramente	11,00%	12,90%	11,40%
	NS - NR	11,00%	14,30%	11,70%
Total		100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Mentor Inteligência, dados de julho de 2018.

Quando o assunto são as redes sociais, a tabela 3 mostra que o *WhatsApp* é utilizado por 75,4% dos usuários de Internet, enquanto o *Facebook* é utilizado por 70,7% dos internautas. Apesar dos dados mostrarem que a maior parte da população tem acesso à telefonia celular e à internet, é preciso destacar que o acesso à internet é precário nas áreas geograficamente isoladas como aldeias indígenas, arquipélago do Bailique e em muitas áreas ribeirinhas.

**Tabela 3** - Aplicativos mais usados em Macapá e Santana - julho de 2018

QUAIS dessas ATIVIDADES na Internet você COSTUMA USAR? (Respostas múltiplas permitidas)			
Atividade Internet	Macapá	Santana	Total
Whatsapp	76,80%	70,00%	75,40%
Facebook	71,50%	67,90%	70,70%
Vídeos do Youtube	38,10%	25,00%	35,30%
Pesquisa no Google	34,90%	23,60%	32,40%
Sites de notícias	24,20%	16,40%	22,50%
Emails	18,40%	12,10%	17,00%
Instagram	12,60%	12,10%	12,50%
Twitter	4,40%	10,70%	5,80%
Blogs	3,60%	3,60%	3,60%
Outras atividades	7,60%	3,60%	6,70%
NS	12,00%	15,00%	12,60%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Mentor Inteligência

Assim, os moradores destas regiões do Estado ficam excluídos da possibilidade de participar de iniciativas de participação por meio das TICs. Pelo número de pessoas que acessam a internet pelo celular, de acordo com a tabela 4, o aparelho celular, *Smartphone*, é o principal dispositivo de acesso no Amapá, o que comprova a expansão dos planos mais populares de dados oferecidos pelas empresas de telefonia celular, incluindo políticas mercadológicas de *zero rating*, que, como dito anteriormente, privilegiam determinados aplicativos, como é o caso do *WhatsApp*, tornando-os mais acessíveis e assim, mais atraentes para a população.

**Tabela 4** - Dispositivo utilizado para acesso à internet em Macapá e Santana, julho de 2018

De que FORMA você mais acessa a Internet?				
		Cidade		
		Macapá	Santana	Total
De que FORMA você mais acessa a Internet?	Seu celular	79,40%	72,90%	78,00%
	Celular de outras pessoas	4,40%	7,10%	5,00%
	Computador de casa	3,00%	3,60%	3,10%
	Computador fora de casa	1,40%		1,10%
	NS - NR	11,80%	16,40%	12,80%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	

Fonte: Mentor Inteligência, dados de julho de 2018

Se, por um lado, a possibilidade de e-participação traz vantagens para o processo democrático, por outro provoca a exclusão e amplia a desigualdade social. Em Macapá e Santana, maiores municípios do estado do Amapá, 56,8% da população declara acessar diariamente a internet. Assim, uma larga parcela da população fica potencialmente excluída de possíveis processos de e-participação. Isso pode ser verificado no Grupo GIS, conforme o trecho 9, aonde pode se verificar que os escolhidos para dar andamento ao processo de formação de uma cooperativa para gerenciar as fábricas que estão em construção não possuem *WhatsApp*.

#### **Trecho 9**

21/03/16 10:13:18: Assessor do Senado: Na última reunião do pólo informamos tudo sobre o andamento da obra. (GP)

21/03/16 18:02:36: Assessor do Senado: Nascimento é quem vai dar apoio e orientação necessária a comissão eleita pela Comunidade para conduzir processo de formação da cooperativa. (GP)

21/03/16 18:02:44: +55 96 Morador 1: obrigada. espero poder contribuir com o projeto.

conte comigo 😊 (C)

21/03/16 18:03:32: Morador 1: a comissão escolhida para dar andamento no processo da cooperativa esta no grupo (C)

21/03/16 18:04:32: Assessor do Senado: Não! Eles não tem *WhatsApp*. (GP)

21/03/16 18:04:48: Morador 1: ok(C)  
21/03/16 18:05:00: Assessor do Senado: Mas boa parte do pessoal que farão parte da cooperativa estão (GP)  
21/03/16 18:05:41: Assessor do Senado: São esses aí (GP)  
21/03/16 18:07:51: Morador 1: certo. vamos agendar para quarta as 09:00 da manha na OCB-AP - Rua Tiradentes 102-centro, em frente ao CREAP.  
Para darmos encaminhamento ao processo de constituição da COOPERATIVA. (C)  
21/03/16 18:12:47: Assessor do Senado: OK...vc vai fazer contato com eles? (GP)

Ao discorrer sobre a participação presencial e online nos grupos de Orçamentos Participativos Digitais (OPs digitais), Sampaio (2016) coloca que há divisão na literatura sobre a forma mista, com fase online e presencial. Se, por um lado, ela dá para os excluídos a possibilidade de participar, por outro lado pode gerar colaborações repetidas e desnecessárias, assim como disputa entre participantes online e presenciais (SAMPAIO, 2016). Pode-se também considerar que num país como o Brasil, onde há muita desigualdade regional e não há universalização da internet, utilizar um formato misto presencial e online pode tornar possível uma participação mais ampla, pois nem sempre todos os interessados num processo de participação terão os meios para fazê-lo por meio das TICs.

## 5 O CAMPO

Na primeira etapa da pesquisa foi realizada uma pré-análise do conteúdo dos grupos, quando estes foram classificados por temas abordados. Em um segundo momento, os grupos foram analisados a partir dos temas previamente delimitados para avaliá-los sob a ótica dos princípios democráticos aos quais se filiam e dos desafios à sua execução. Chegou-se a uma classificação feita a partir das dimensões democráticas apontadas por Mendonça (2018) e dos pressupostos democráticos apresentados por Almada e Carreiro (2017), como eixos estruturadores da análise. Foram definidos os seguintes eixos estruturadores como parâmetros: Transparência, Participação, Controle Social, Deliberação, Discussão e Debate de Opiniões e Defesa do Bem Comum. A ideia é tratar tais eixos como fez Mendonça (2018), considerando “as dimensões mais como *eixos estruturadores* de um debate em processo do que como categorias analíticas precisas para a definição da democracia de qualidade” (MENDONÇA, 2018, p. 03). O resultado dessa classificação está representado no quadro 5.

O Quadro 5 representa o número de mensagens referentes a cada pressuposto ou dimensão democrática encontrada e ainda a sua identificação por emissor, se GP, C ou E.

**Quadro 5** - Temas por eixos estruturadores do projeto Gestão Compartilhada

Pressupostos e dimensões democráticas encontradas	Temas das interações analisadas	Quantidade de mensagens	Mensagens da gestão pública (GP)	Mensagens de cidadãos (C)	Mensagens de empresa (E)	Desafios
Transparência, Participação e controle social	Atrasos e causas de atrasos	376	227	127	22	<b>Desigualdade/ Dominação Simbólica/ Exclusão digital</b>
Discussão e Debate de Opiniões, Participação, Defesa do Bem Comum	Cobranças do poder público sobre os cidadãos	71	36	35	0	
Deliberação, Participação	Transtornos e impactos da obra sobre a vida dos moradores	119	41	71	7	
Transparência, Participação,	Qualidade e detalhes da obra	207	73	132	4	
Transparência, Participação e Controle Social	Agendas e reuniões presenciais e assuntos variados relativos ao projeto*	381	212	168	4	

Transparência, Participação	Informes sobre o projeto	81	58	21	2	
<b>Total</b>		<b>1235</b>	<b>647</b>	<b>548</b>	<b>39</b>	

Fonte: autoria própria

\*O tema Agendas e reuniões presenciais e assuntos variados só é encontrado nos grupos GEMP e GIS

A articulação entre diferentes dimensões e pressupostos democráticos é o que será considerado para avaliar o projeto Gestão Compartilhada enquanto ação pública democrática, além da análise dos desafios ao seu funcionamento. Segue a delimitação de cada tema e os eixos correspondentes a elas.

### 5.1 Temas das intervenções para pré-análise

A partir da pré-análise do conteúdo das trocas de mensagens e dos debates gerados nos três grupos do projeto Gestão Compartilhada foi possível classificar as interações por temas comuns aos três grupos, conforme tabela 1: 1- *atrasos e causas de atrasos nas obras*; 2- *cobranças do poder público sobre os cidadãos*; 3- *qualidade da obra*; 4- *transtornos e impactos da obra sobre a vida dos moradores*; 5- *informes sobre o projeto Gestão Compartilhada*.

Os grupos de *WhatsApp* funcionam como microredes sociais com o objetivo de discutir o desenvolvimento de uma obra governamental, seja do governo federal, do estadual ou municipal. Como já dito, nos grupos do Amapá há grande incidência de temas de cunho pessoal e político-eleitoral. Como esta pesquisa não tem como objetivo fazer uma análise política do momento, não obstante faça uma análise mais ampla e embasada sobre democracia e participação (COLEMAN, 2017; GOHN, 2019; GOMES, 2005, 2018a, 2019b; HABERMAS, 2012; MOUFFE, 2006; NOVECK, 2009, 2018; SHUMPETER, 1961; TATAGIBA, GALVÃO, 2019), as intervenções com cunho político ou pessoal foram descartadas.

Embora não seja a abrangência do projeto Gestão Compartilhada que nos interesse nessa pesquisa e sim o impacto que causa sobre as comunidades onde é aplicado, observa-se que, em alguns momentos, os cidadãos se referem, nos grupos do projeto, a questões das quais tomaram conhecimento por outros grupos de *WhatsApp*, o que leva a crer que determinados conteúdos dos grupos do projeto Gestão Compartilhada, seguindo uma

tendência do modus operandi das redes sociais, onde é comum haver compartilhamento de conteúdos retirados de outras redes, pode se propagar para mais grupos de WhatsApp. A classificação por temas, conforme tabela 4, foi feita a partir de uma leitura flutuante (BARDIN, 1979) e de uma pré-análise dos grupos.

A experiência do projeto Gestão Compartilhada diferencia-se de outras experiências de participação cidadã, como o Orçamento Participativo (OP). Isso se dá pela sua abrangência, que é reduzida, e por focar no controle social e na transparência durante a execução da obra para garantir economia e qualidade dos serviços prestados. O OP, por sua vez, visa à deliberação em torno dos recursos públicos, no processo de planejamento do orçamento público, para que se defina, efetivamente, a sua destinação de forma participativa (MILANI, 2008; SAMPAIO, 2016).

**Tabela 5** - Temas das interações analisadas

<b>Temas das Interações Analisadas</b>	<b>Total de Mensagens</b>	<b>Mensagens Gestão Pública (GP)</b>	<b>Mensagens De Cidadãos (C)</b>	<b>Mensagens de Empresa (E)</b>
<b>Atrasos e causas de atrasos</b>	376	227	127	22
<b>Cobranças do poder público sobre os cidadãos</b>	71	36	35	0
<b>Transtornos e impactos da obra sobre a vida dos moradores</b>	119	41	71	7
<b>Qualidade e detalhes da obra</b>	207	73	132	4
<b>Agendas e reuniões presenciais e assuntos variados relativos ao projeto*</b>	381	212	168	4
<b>Informes sobre o projeto</b>	81	58	21	2
<b>TOTAL</b>	<b>1235</b>	<b>647</b>	<b>548</b>	<b>39</b>

Fonte: Autoria própria

\*O tema Agendas e reuniões presenciais e assuntos variados só é encontrado nos grupos GEMP e GIS

Os grupos do Estado do Amapá possuem características diferenciadas do grupo analisado em Conde. Conforme debatido anteriormente, os grupos do Amapá, GIS e GEMP, podem ser caracterizados como ação coletiva e como ação pública, porque

congregam pessoas com o intuito de pressionar o poder público para a realização de obras e serviços públicos com qualidade e economia, além de controlar o processo de realização como participantes do processo.

Para ingressar nos grupos de *WhatsApp* do projeto Gestão Compartilhada do estado do Amapá basta manifestar vontade e integrar-se ao grupo; para ingressar nos grupos de Conde-PB, onde o projeto é um instrumento de ação pública, é preciso registrar-se junto à prefeitura e apresentar documentos de identificação. Além disso, em Conde-PB, diferente do Amapá, não são realizadas reuniões presenciais referentes aos temas dos grupos; todos os temas são debatidos e resolvidos, ou não, a partir dos diálogos no grupo de *WhatsApp*.

Nos grupos do estado do Amapá, GIS e GEMP, é possível classificar um tema denominado *agendas, reuniões presenciais e assuntos variados*, conforme Tabela 6.

## 5.2 Agendas, reuniões presenciais e assuntos variados

Este tema pode ser observado no grupo GIS e no GEMP, no Amapá, onde não existe lei local que ampare o projeto Gestão Compartilhada, e onde ele funciona de forma multimodal, ou seja, além do grupo de *WhatsApp* onde são feitas as trocas argumentativas, também são realizadas reuniões presenciais e agendadas visitas de representantes da gestão pública e da empresa aos locais de obras.

**Tabela 6** - Pressupostos e tema das interações analisadas: Agendas e reuniões presenciais.

Pressupostos e dimensões democráticas encontradas	Tema das interações analisadas	Quantidade de mensagens	Mensagens da gestão pública (GP)	Mensagens de cidadãos (C)	Mensagens de empresa (E)
Transparência e Controle Social, Participação	Agendas e reuniões presenciais e assuntos variados relativos ao projeto*	381	212	168	4

Fonte: autoria própria

Este tema pode ser observada no grupo GIS e no GEMP, no Amapá, onde não existe lei local que ampare o projeto Gestão Compartilhada, e onde ele funciona de forma multimodal, ou seja, além do grupo de *WhatsApp* onde são feitas as trocas

argumentativas, também são realizadas reuniões presenciais e agendadas visitas de representantes da gestão pública e da empresa aos locais de obras.

Os integrantes do projeto Gestão Compartilhada agregam, reúnem e combinam funções, tarefas e dados; além disso também existem páginas no Facebook referentes aos grupos Igarapé Sustentável e Morada das Palmeiras, onde além de encontrar informações sobre os andamentos de obras, é possível acompanhar licitações transmitidas ao vivo pelo Facebook<sup>61</sup>.

Agentes públicos e cidadãos dialogam e se disponibilizam para encontrar locais e datas para realização de reuniões, deliberar sobre temas relacionados com o projeto e saber informações variadas. Esses diálogos caracterizam-se pela visibilidade que emprestam a temas relativos ao projeto, ou a temas relativos ao interesse comum da comunidade e por exigirem respostas dos representantes da gestão pública e dos representantes de empresas.

Neste tema, observou-se que o dialogismo presente no grupo GIS remete ao eixo democrático da transparência porque além de serem postadas informações no grupo, existe também por parte dos assessores do senado um esforço para ensinar os cidadãos a acessar eles mesmos informações sobre o projeto Gestão Compartilhada nos portais da transparência. Assim, há possibilidade dos cidadãos se apropriarem dos instrumentos de transparência, possibilitando o controle social da utilização de recursos públicos, por meio do acompanhamento e fiscalização das ações do poder público, a fim de dirimir dúvidas, resolver problemas e garantir a prestação de serviços de melhor qualidade. Segundo Gomes (2018), “há transparência quando sujeitos independentes do agente ou dos agentes públicos que praticaram determinada ação têm acesso à informação necessária para saberem, pelo menos, que ato foi praticado, por quem e com qual escopo” (GOMES, 2018, p. 5).

### **5.3 Atrasos e causas de atrasos**

Somados os três grupos observados para a realização dessa pesquisa, conforme Tabela 7, observa-se que este é o tema que mais gera controvérsias e debates entre os participantes dos grupos de Gestão Compartilhada. Embora aqui haja uma participação

---

<sup>61</sup> Segue um exemplo de transmissão de licitação ao vivo pelo Facebook: <https://www.facebook.com/Capi40/videos/1121515451244558/UzpfSTExODk0NTU0MDEwNjU2NTg6MTIxODQwOTUyODE3MDI0NQ/>. Acessado em: 08 jan. 2020.

maior dos representantes de empresas, esta corresponde a apenas 5,85% do total de intervenções. O GEMP tem uma particularidade, o representante da empresa sempre se pronuncia por meio de notas, assinadas pela empresa, sem utilizar a primeira pessoa; não é o caso do GCCA e do GIS.

**Tabela 7** - Pressupostos e tema das interações analisadas: atrasos e causas de atrasos.

Pressupostos e dimensões democráticas encontradas	Tema das interações analisadas	Quantidade de mensagens	Mensagens da gestão pública (GP)	Mensagens de cidadãos (C)	Mensagens de empresa (E)
Transparência e controle social, Participação	Atrasos e causas de atrasos	376	227	127	22

Fonte: autoria própria

Verifica-se, aqui, a existência de diálogos paralelos ao grupo entre representantes de empresas e gestão pública. O trecho abaixo, trecho 66, extraído do GEMP, ilustra a busca dos representantes de empresas por manterem relações diretas com a gestão pública, evitando o contato direto com a população. Assim, subentende-se que exista uma instância paralela no grupo, onde gestão pública e representantes de empresas conversam diretamente, sem a participação dos cidadãos.

**Trecho 66**

[06/01/2018 19:20:50]: Prezados (as), boa tarde !

As correções estão sendo providenciadas. Peço desculpas por pouco nos manifestarmos no grupo, porém, alguns integrantes do grupo se manifestam de maneira imprópria, para evitarmos desgaste de conversas "sem fim", optamos pela tratativa com o setor técnico da SEMOB<sup>62</sup>.

Att.

(E)

Pode-se dizer que a relação entre gestão pública e empresa é um *jogo que já é jogado*, com regras, com um linguajar próprio e padrões de comportamento e discursivo que orientam essa relação (BOURDIEU, 1989; MIGUEL, 2010). Quem sabe falar essa linguagem é quem já faz parte desse universo. Assim, os cidadãos, que não fazem parte dessa relação, sofrem os efeitos dos mecanismos de dominação simbólica, decorrente da participação no grupo de agentes públicos e representantes de empresas que estão acostumados a relacionar-se no dia-a-dia da gestão pública. Assim como Freitas (2016)

<sup>62</sup> SEMOB é a sigla para Secretaria Municipal de Obras do município de Macapá.

observa no caso do perfil daqueles que participaram da elaboração do Marco Civil da Internet, há uma reprodução da desigualdade e exclusão do cidadão nos grupos de *WhatsApp* do projeto Gestão Compartilhada, como a que ocorre corriqueiramente nas repartições públicas, às quais os cidadãos não têm acesso, ou não se sentem aptos a frequentar. Milani (2008) informa que, assim como no processo de *Crowdlaw* do Marco Civil da Internet (FREITAS, 2016), marcado pela participação desigual, o mesmo ocorre com o Orçamento Participativo em Hilden, na Alemanha, onde também se constata predomínio das classes mais favorecidas naquela sociedade (MILANI, 2018).

Lascoumes e Le Galès veem privilégio para quem detém o poder econômico na ação pública. Segundo os autores, “se todos os grupos e movimentos podem exercer um papel na ação pública, de maneira concorrencial e pluralista, alguns são mais iguais que outros. Dessa forma, as grandes empresas possuem recursos (especialização e recursos financeiros) para exercer influência ou bloquear decisões” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p.128).

Os trechos abaixo, trechos 26 e 27, extraídos do grupo GCCA, demonstram uma interação aonde a empresa é pressionada pelo conjunto de participantes – e é quando ela responde:

#### **Trecho 26**

*08/02/2019 22:08 -: Boa noite, essas indagações vem de outros grupos, onde os trabalhadores reclamam o não recebimento, seria bom uma explicação por parte da empresa responsável, até para que sane as dúvidas de todos, pois tudo recai sobre a gestão. (GP)*

*08/02/2019 22:17 -: A administração da folha é da empresa, para isso existem os órgãos fiscalizadores, a nossa parte é fiscalizar se a obra está sendo construída dentro do padrão e normas técnicas certa é também fiscalizar se estão com equipamento de segurança, agora quitação de salário não faz parte da nossa fiscalização, espero que o representante da empresa se manifeste, pois o mesmo está no grupo. (GP)*

*08/02/2019 22:19 -: Exatamente, e já que o mesmo está no grupo, ficamos no aguardo da resposta. (C)*

*08/02/2019 22:25 -: Boa noite a todos.*

*Acho que já foi escrito tudo que está se passando na obra. Não é justo trabalhar e não receber.*

*Como não é justo recair na gestão municipal.*

*Todos nós sabemos que o financeiro é responsabilidade da empresa.*

*ENTÃO SR.RESPONSÁVEL PELA OBRA,ESTAMOS ESPERANDO...*

*(GP)*

#### **Trecho 27**

*09/02/2019 13:26 -: Boa tarde a todos, respondendo ao questionamento sobre o pagamento dos colaboradores, venho informar*

*que esse fato não é comum e trata-se de um caso isolado o qual já está resolvido. Não houve posicionamento antes pois tratativas de pagamentos exigem um certo nível de segurança, e não convém explicitar no grupo tais datas que isso ocorrem, a empresa sempre busca respeitar e cumprir com sua obrigação perante aos órgãos fiscalizadores, sociedade e colaboradores. Agradeço a atenção de todos, tenham um bom final de semana. (E)*

Os representantes das empresas relutam para responder questionamentos e geralmente o fazem ao ser instados por representantes da gestão pública. Mantém-se assim, apesar da possibilidade de relação direta com os cidadãos pelo grupo de *WhatsApp*, uma relação de poder onde a gestão pública tem uma relação diferenciada com a empresa e vice-versa. Gestores públicos e representantes de empresas se relacionam normalmente no cotidiano da gestão pública; a novidade que o projeto Gestão Compartilhada introduz é a presença dos cidadãos nessa relação.

Nos trechos de diálogo 26 e 27, exibidos anteriormente, reproduz-se um momento no GCCA aonde, impelidos pela ação coletiva do grupo, que cobra posicionamento dos responsáveis pelo pagamento dos trabalhadores, os gestores públicos cobram abertamente a empresa e assumem o interesse da coletividade. Autoridades políticas são eleitas e dependem do voto e são, talvez por isso, mais sensíveis à pressão do que os representantes de uma empresa privada que está prestando serviços para um governo. O que fica claro é que a participação efetiva dos representantes de empresas depende da pressão dos representantes do poder público sobre eles. O fato de haver possibilidade de diálogo direto entre os participantes dos grupos de *WhatsApp* não gera, necessariamente, diálogos e respostas de todos os participantes.

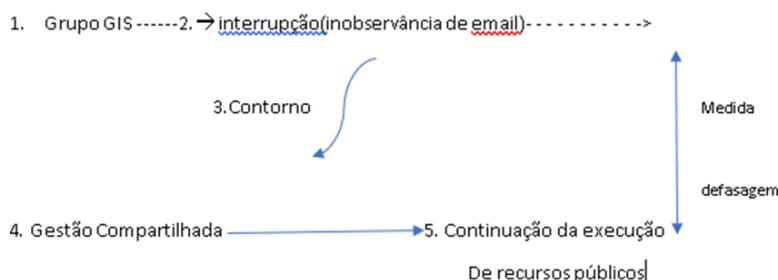
A falta de respostas, que deveriam ser dadas pelos representantes das empresas, afeta um aspecto importante dos grupos, que seria a participação de todos os segmentos envolvidos. Para Coleman (2017), o princípio fundante da democracia é o de que os interesses dos cidadãos estejam acima daqueles das elites (COLEMAN, 2017). O que se percebe, contudo, é a tendência de reprodução das desigualdades existentes na sociedade brasileira. Porém, identifica-se, ao mesmo tempo, a possibilidade de quebra dessa relação entre Estado e iniciativa privada quando, a partir da pressão popular e da possibilidade do *controle social* efetivo, os representantes da gestão pública assumem o papel dos cidadãos na cobrança pelo pagamento dos salários dos trabalhadores. Para Coleman (2017), existem “desigualdades estruturais arraigadas” na sociedade, que insistem em se manter e com elas é mantida a estratificação social. Porém, há também espaço para a ação

coletiva de cobrança sobre o poder público e representantes de empresas privadas. Segundo Coleman, “existem evidências crescentes que sugerem que as redes de mídia social oferecem espaço para o desenvolvimento de identidades de grupo e a conduta de ativismo informal” (COLEMAN, 2017, p. 45). Assim, a criação de um acúmulo de cultura de participação pode influenciar na qualidade dessa participação com o que Almada (2013) chama de *informação e educação para a cidadania*, ou seja, informações que esclareçam os cidadãos sobre os meandros de como funcionam as instituições, como se dão as decisões políticas e o papel que o próprio cidadão exerce nesta esfera (ALMADA, 2013).

Destaca-se neste tema, também, um exemplo para ilustrar o processo que Latour (2012) chama de *desvio e composição*: “um determinado curso de ação sempre é *composto* por uma série de *desvios* cuja interpretação, posteriormente, define uma *defasagem* que dá a medida da tradução” (LATOUR, 2016, p. 26). Desvio e composição podem ser entendidos como o resultado da ação, dos actantes humanos e não humanos, durante a ação social, que é processada em rede.

Observado caso ocorrido no grupo GIS a partir do esquema de desvio e composição de um sistema sociotécnico proposto por Latour (2016), verifica-se que a interferência da tecnologia representada tanto pelo aplicativo *WhatsApp*, quanto pela utilização de *email*, fez com que a tecnologia se transformasse em um elemento fundamental para a resolução da controvérsia provocada pela inobservância do recebimento de um *email* e pela falta de uma assinatura do governador do estado do Amapá, fato que interrompe o curso de obras de asfaltamento provocando um contorno, ou desvio, na evolução dos trabalhos e criando a necessidade de um desvio para atingir o objetivo, que é a continuidade das obras, ilustrado na Figura 12.

**Figura 12 - Operação de Tradução seguindo metodologia de Latour(2016)**



Fonte: autoria própria

A publicação de um termo de paralisação da obra emitido pelo governo do Estado, responsável pela sua execução, dá o alarme no grupo. Em apenas um dia, o obstáculo é

contornado pela rápida troca de mensagens no aplicativo *WhatsApp* e por troca de e-mails, o que possibilita uma solução célere e consensual para que se obtenha uma assinatura do governador necessária à prorrogação do contrato referente à obra em questão.

Há que se observar, porém, que a cobrança direcionada aos representantes da gestão pública parte de um senador da república para o governador do estado. Os cidadãos participam como espectadores; acompanham o diálogo e o embate político entre demandante e demandado e assistem a uma deliberação entre gestor público e membro do legislativo para que se chegue ao interesse da população, que é a continuidade da obra, em risco desde o início. Mendonça (2018) entende como transparência e publicidade o exercício do poder sob vigilância da população:

A ideia básica, aqui, é a de que o poder político, em uma democracia, deve ser exercido em público, de modo a que não apenas o *demos*, em seu conjunto, mas atores específicos e instituições políticas possam fiscalizar aquilo que é feito em nome do povo. As noções de transparência e publicidade tornam-se centrais para que o poder político não se exerça sob a proteção da invisibilidade e da opacidade (MENDONÇA, 2018, p. 5).

O grupo GIS inclui diversos representantes do poder público; além dos assessores do senado federal, estão presentes representantes da gestão pública estadual e federal. Neste grupo, há um desequilíbrio entre o número de interações dos representantes da gestão pública e aquelas dos cidadãos, o que pode ser observado na Tabela 8. Isso ocorre porque o GIS é diferente do GEMP e do GCCA; os dois últimos são grupos de acompanhamento de execução de emendas parlamentares. O GIS, conforme explicado anteriormente, é um grupo formado em torno de um projeto complexo, que envolve desenvolvimento econômico e infraestrutura para que os ribeirinhos da região do Igarapé da Fortaleza possam desenvolver a economia local. A região já é produtora de pescado, camarão, açaí e pitu, além de ser um local de beleza ímpar. Um porto onde as casas, igrejas, comércios, ficam sobre a água, típica região ribeirinha da Amazônia e do Amapá. Paradoxalmente, o GIS abriga pessoas que não têm acesso a um *smartphone*, a quem é permitido participar por meio de reuniões presenciais, e abriga também pessoas com doutorado e técnicos com experiência em desenvolvimento sustentável, tema do projeto acompanhado pelo grupo. Portanto, no GIS há também a presença de um maior número de *experts*, ou seja, de pessoas com conhecimento específico para compreender, interpretar e interagir no grupo.

O GIS é o grupo onde há mais mensagens do representante de empresa envolvida na obra, isso ocorre porque o grupo tem uma dinâmica diferenciada dos demais, conforme já dito, o grupo é o espaço usado pelo representante de empresa para reclamar do atraso no pagamento de faturas. Assim, a maior participação para fazer cobranças, faz também com que a população perceba mais a presença e cobre mais diretamente a empresa, que responde.

**Tabela 8** - Distribuição de interações por emissor nos três grupos - GCCA, GEMP e GIS

<i>Grupo</i>	<b>Mensagens da Gestão Pública (GP)</b>	<b>Mensagens de Cidadãos (C)</b>	<b>Mensagens de representantes de empresa (E)</b>	<b>Total</b>
<i>GCCA</i>	104	167	4	275
<i>GEMP</i>	97	145	6	248
<i>GIS</i>	447	236	29	712
<i>Total</i>	648	548	39	1.235

Fonte: autoria própria

Se, por um lado, na desigualdade de participação há potencial para que se perca as condições para a deliberação democrática entre todos os presentes, por outro, o que se vê no grupo é uma troca pública de informação e cobrança por ações entre representantes de três instituições<sup>63</sup> diante dos olhos dos cidadãos, o que revela *transparência* e reduz a distância entre cidadãos e poder público.

#### **5.4 Cobranças do poder público sobre os cidadãos**

Na maior parte do tempo, as cobranças recaem sobre os representantes do poder público e das empresas nos grupos de Gestão Compartilhada, porém há momentos em que se coloca o comportamento dos cidadãos em questão. Por exemplo, no GCCA, a utilização antecipada do local da obra pelos cidadãos, que pode danificar a obra em andamento, é alvo de críticas, pois ela pode provocar prejuízos ao que já foi feito.

<sup>63</sup> Governo do Amapá, Senado Federal e União - Ministério da Integração Nacional

**Tabela 9** – Pressupostos e tema das interações analisadas: cobranças do poder público sobre os cidadãos

Pressupostos e dimensões democráticas encontradas	Tema das interações analisadas	Quantidade de mensagens	Mensagens da gestão pública (GP)	Mensagens de cidadãos (C)	Mensagens de empresa (E)
Discussão e Debate de Opiniões, Defesa do Bem Comum, Participação	Cobranças do poder público sobre os cidadãos	71	36	35	0

Fonte: autoria própria

Nesse tema, há uma preocupação com danos que podem ser causados pela utilização antecipada do local onde está sendo realizada a obra. Percebe-se, tanto por parte dos moradores como por parte dos agentes governamentais, uma preocupação com o bem público, que também pode ser relacionada com a dimensão democrática da *defesa do bem comum*. Mendonça (2018) explica que se trata de uma dimensão controversa da democracia, mas que persiste ao longo do tempo e é elaborada tanto por republicanos como por liberais sob a ideia de que existe uma vontade geral que precisa ser preservada.

No GCCA, no tema *cobranças do poder público sobre os cidadãos*, encontra-se também um debate que aponta para duas questões colocadas por Mendonça (2018): a baixa relevância dada pelos cidadãos ao tema do monitoramento e vigilância sobre o poder público e o descrédito nas instituições. É o que se vê no trecho 39 do GCCA:

### **Trecho 39**

11/04/2019 07:15 – Agente da Prefeitura1: *O povo também é fiscal, deveria ter exigido, para isso que esse grupo foi criado*

11/04/2019 08:46 – Morador 1: *(refere-se ao Agente da Prefeitura1), nós o povo elegemos vereadores e pagamos o salário deles para eles fazerem este tipo de fiscalização. Irei passar na Câmara municipal e pedir a quem tiver lá uma vistoria*

11/04/2019 08:51 - Agente da Prefeitura1: *Morador 1, essa fiscalização é responsabilidade nossa, para isso que foi aprovada a lei da Gestão Compartilhada, todos do grupo são fiscais.*

11/04/2019 08:53 – Morador 2: *Morador 1, o vereador é representante direto, porta-voz do povo, mas temos essa ferramenta de estar podendo opinar, mostrar e receber respostas logo que de imediato, isso é exercitar a cidadania.*

11/04/2019 08:55 – Morador 1: *Concordo Morador 2. Mas a cidadania não é obrigação. Já o trabalho de fiscalizar pelos vereadores é.*

11/04/2019 08:56 - Morador2: *Mas tem vereadores que não sabe nem o que lhe compete.*

11/04/2019 08:56 – Morador1: *Verdade*

11/04/2019 08:58 – Agente da Prefeitura1: *A lei da Gestão Compartilhada faz com que o cidadão fiscalize e opine no que é correto é melhor para o povo, isso é cidadania.*

11/04/2019 08:59 – *Morador1: Certo, concordo. Mas o cidadão nem sempre tem tempo. E paga para um vereador fazer.*

O diálogo reproduzido acima tem um forte conteúdo político, mostra um descrédito da população nos eleitos e, em particular, nos vereadores; mostra também que há debate em torno da ideia de qual é o papel de cada participante no projeto Gestão Compartilhada e conseqüentemente, na democracia. Coloca-se em dúvida a ideia de compartilhamento de responsabilidades, que, segundo Milani (2008), está entre os ideais da deliberação democrática. Para Milani,

[...] na deliberação democrática, o mundo das instituições políticas se abre aos atores da sociedade civil com o objetivo ideal de compartilhar a responsabilidade da decisão política e de construir consensos sobre os conteúdos da política pública local (MILANI, 2008, p. 558).

Ao contestar o papel fiscalizador como um papel dos cidadãos, o cidadão identificado como *morador 2* no trecho 39 do GCCA reproduzido acima suscita um debate sobre a concorrência entre o papel fiscalizador atribuído aos cidadãos pelo projeto Gestão Compartilhada e a atribuição exclusiva dada aos parlamentares eleitos no Brasil, conforme disposto no art. 49 da Constituição Federal, no seu inciso X: “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (BRASIL, 1988). O diálogo reproduzido acima reforça a ideia de Elstub e Escobar (2017, p. 13, tradução nossa), para quem “[...] inovações democráticas não apenas ‘aprofundam o papel dos cidadãos’ mas também os reimaginam”<sup>64</sup>.

Em resposta a esta questão, Faria (2012) argumenta que não há concorrência entre o papel do gestor público e do parlamentar com o do cidadão nos processos que incluem estes últimos como participantes diretos à execução orçamentária do Estado. Para Faria,

[...] em oposição à ideia de paulatina substituição do sistema de representação parlamentar pela participação mais direta da população nos processos decisórios do Estado, nos aliamos à vertente teórica que considera haver conciliação entre representação política e participação política, sendo esta fator de fortalecimento da primeira (FARIA, 2012, p. 26).

---

<sup>64</sup> Tradução própria do original em inglês: “[...] *democratic innovations not only ‘deepen the role of citizens’, but also reimagine it*”.

Para Mendonça, a dimensão da *discussão e debate de opiniões* “diz respeito à importância do embate discursivo” (MENDONÇA, 2018, p. 08) e se destaca por colocar em perspectiva a construção do discurso e a formação de opinião, fundamentais para a democracia.

## 5.5 Qualidade e detalhes da obra

**Tabela 10** - Pressupostos e tema das interações analisadas: qualidade e detalhes da obra

Pressupostos e dimensões democráticas encontradas	Tema das interações analisadas	Quantidade de mensagens	Mensagens da gestão pública (GP)	Mensagens de cidadãos (C)	Mensagens de empresa (E)
Transparência e Participação	Qualidade e detalhes da obra	207	73	132	4

Fonte: autoria própria

Esse tema é sobre questionamentos feitos a respeito de detalhes da obra, como a possibilidade da construção de lombadas no caso do grupo GCCA. No caso do GCCA, os questionamentos da população são no sentido de saber se haverá lombadas, diante da resposta positiva de um representante da prefeitura, que informa o número e a localização delas. Os cidadãos sugerem a utilização de uma camada asfáltica para diferenciar lombada e rua, já que a pavimentação é feita com paralelepípedos. A resposta da prefeitura é negativa, com a justificativa de que haverá outro tipo de sinalização.

No GCCA os moradores criticaram a qualidade da obra e os materiais que foram usados; mostraram desconfiança com relação ao tratamento dado para moradores de diferentes regiões da cidade de Conde-PB. A prefeitura e a empresa justificam o material usado e a forma com que trabalham. Na justificativa da prefeitura, fica patente que nem os próprios agentes públicos sabem explicar as causas da escolha de um determinado material. Originado dos moradores, este foi um tema que suscitou diversas manifestações no grupo GCCA, conforme o trecho abaixo:

### **Trecho 38**

*11/04/2019 07:45 – Morador 3: Bom dia a todos. Só uma pergunta de um leigo no assunto: Pq esse calçamento não foi colocado pinche igual aos outros lá de baixo ?*

*11/04/2019 07:50 - Agente da Prefeitura1: Eu também Preferia, porque a trabalhabilidade é melhor, só que essa emenda é antiga e era nesse estilo*

11/04/2019 07:51 - Agente da Prefeitura1: Essa emenda é do Deputado Fulano<sup>65</sup>, de coração para coração

11/04/2019 07:52 - Agente da Prefeitura1: Uma emenda impositiva, tem que ser feito, não sei porque não já tinham feito

11/04/2019 07:59 - Agente da Prefeitura1: Todo rejunte que fica sobre a pedra se solta, famosa meia sola.

11/04/2019 08:16 - Agente da Prefeitura1: Fabiano, temos uma grande vantagem, após ser entregue, a prefeitura irá fazer os ajustes necessários

11/04/2019 08:19 - Agente da Prefeitura1: Só podemos receber com tudo pronto, a empresa é responsável por tudo

11/04/2019 08:20 - Agente da Prefeitura1: A obra tem garantia

11/04/2019 08:16 – Morador 2 para agente da prefeitura: temos uma grande vantagem, após ser entregue, a prefeitura irá fazer os ajustes necessários

11/04/2019 08:19 – Agente da Prefeitura1: Só podemos receber com tudo pronto, a empresa é responsável por tudo

No GEMP, ao final da obra de asfaltamento, os moradores apontam uma série de problemas de qualidade da obra provocando debate e suscitando respostas tanto do poder público, quanto dos representantes da empresa, conforme trecho abaixo:

#### **Trecho 82**

[03/02/2018 21:18:36] Moradora 1: Boa Noite a todos, Conforme foi acertado na reunião do dia 31/01/2018 com o Engenheiro e o responsável da empresa, hoje foi replantadas as gramas no canteiro central. Agradecemos por participar desse projeto inovador e honrados em contribuir para o desenvolvimento do nosso bairro ao senador, onde a comunidade tem voz, e gostaríamos também de agradecer o nosso pedido atendido pela Empresa, na Segunda-feira a associação será recebida na SEMOB<sup>66</sup>.

Tanto no caso do GCCA quanto no caso do GEMP, os agentes públicos dialogam e respondem às demandas feitas pelos cidadãos, o que denota participação e responsividade tanto de representantes da gestão pública quanto de moradores, aproximando poder público e cidadão e proporcionando transparência a essa relação.

Assim, a e-participação refere-se tanto à atuação da sociedade para, de alguma forma, mudar ou expor alguma situação que deve ser notada pelos agentes com poder de tomar decisões sobre assuntos de interesse público, quanto ao papel dos agentes públicos em serem receptivos ou não a essas demandas. Por isso, a medição de indicadores sobre o uso das TICs para a participação deve levar em consideração tanto o lado da sociedade quanto o das instituições públicas (RIBEIRO; BARBOSA, 2016, p. 169).

---

<sup>65</sup> O nome do deputado foi omitido.

<sup>66</sup> Todos os nomes citados foram omitidos.

Como observado anteriormente, percebe-se aqui desigualdade nas relações internas de poder do grupo, o que faz com que o debate proposto por Bourdieu (1989), Freitas (2016) e Miguel (2010) sobre dominação simbólica torne-se, mais uma vez, pertinente.

Segundo Gomes, Almada e Amorim (2018), “há transparência quando há controle cognitivo externo de um ato, ou do que dele resulta, para além do agente que o praticou” (GOMES; ALMADA; AMORIM, 2018, p. 5). Por controle cognitivo, os autores entendem que haja um volume de informações e um nível de conhecimento que permita a adequada compreensão de um comportamento e de seu resultado (GOMES; ALMADA; AMORIM, 2018). Assim, o fato de o debate ter sido travado diante dos olhos de todos, abrindo oportunidade para o diálogo justifica a presença do pressuposto da transparência pública e do controle social exercido pelos cidadãos.

Almada e Carreiro (2018) consideram, ainda, que a transparência decorre da visibilidade dada a processos decisórios, dados e informações públicas. Assim, para efeitos desta análise, são considerados como projetos de transparência aqueles que têm como objetivo monitorar obras e políticas públicas e acompanhamento de autoridades. O tema *detalhes da obra* pode, portanto, ser classificado como ligado ao pressuposto da transparência.

## 5.6 Transtornos e impactos da obra sobre a vida dos moradores

**Tabela 11** - Pressupostos e tema das interações analisadas: transtornos e impactos da obra sobre a vida dos moradores

Pressupostos e dimensões democráticas encontradas	Tema das interações analisadas	Quantidade de mensagens	Mensagens da gestão pública (GP)	Mensagens de cidadãos (C)	Mensagens de empresa (E)
Deliberação e participação	Transtornos e impactos da obra sobre a vida dos moradores	119	41	71	7

Fonte: autoria própria

No GCCA este tema surgiu com problemas de inundação na residência de alguns moradores e sua relação com falhas na execução da obra. A água invadiu a casa de moradores e estes denunciaram o fato no grupo. Após troca argumentativa de mensagens e verificação *in loco*, a prefeitura viabilizou o conserto por meio da construtora.

No GIS, uma cidadã pede que a empresa responsável por uma obra de asfaltamento termine o trabalho que está sendo feito na frente da sua casa, pois deixou sua rua sem condições de tráfego. De imediato, a empresa informa que o governo do Amapá emitiu termo de paralisação da obra e o serviço não poderá ser feito. Mas diante de informações postadas no grupo pela assessoria do senado de que os empecilhos ao pagamento estão vencidos e o contrato deve ser retomado, o representante informa no grupo que fará o serviço, ainda que sem a cobertura de contrato, como demonstra o trecho 45 a seguir.

#### **Trecho 45**

*30/06/16 07:27:32: Moradora 1: Gente eu pesso pfv qui vcs venham acaba com esse trabalho na rua do cd rural? Ta uma cakamidade o meu esposo caii de motor e queimo a perna e quebrou tida a motor deli e varias pessoas ja ficaram atolado ai nessa lama eu pesso pelo amor de Deus qui vcs venha ver e termina essa obra (C)*

*30/06/16 07:28:43: Moradora 1: Agente não tem como andar desse jeito(C)*

*30/06/16 07:36:59: Moradora 1: Pfv precisamos de urgências aqui agente não tem como sai de casa pelo fato das rus tarem todas destruidas e atolada pfv eu espero qui alguém tomi uma atitude por nos(C)*

*30/06/16 07:37:54: Moradora 1: Não vão espera acontecer otro acidente pelo amor de Deus(C)*

*30/06/16 07:43:01: Assessor do Senado: Maria, bom dia!!!*

*Entrei em contato com a empresa, e nos informou:*

*A Obra foi interrompida porque SETRAP emitiu Termo de Paralisação da Obra, em razão do vencimento do contrato. Estamos acompanhando e por esses dias deve sair a renovação, do contrato. Mas antes disso a empresa não pode se quer tocar em nenhuma máquina.*

*Assim que tudo tiver encaminhado tudo nos informaremos aqui... (E)*

*30/06/16 07:48:06: Moradora 1: Ok espero qui si resolva logo agradesso(C)*

*30/06/16 08:23:37: Representante da empresa: Realmente tá feio mas não podemos fazer nada sem a cobertura de um contrato, estamos no agurado.(E)*

*30/06/16 08:26:35: Moradora 1: Obrigada(C)*

*30/06/16 11:15:14: Assessor do Senado: Nossa equipe de Brasília informa que já está tudo ok com o convênio 787229/2013 do nosso projeto.*

*Não já necessidade de publicação do aditivo no Diário Oficial da União, confirme portaria 507/2011. (C)*

*30/06/16 15:25:43: Assessor do Senado: Boa tarde pessoal!!!! (PP)*

*30/06/16 15:26:24: Assessor do Senado: Aconteceram tantas coisas nas últimas semanas aqui no grupo que talvez nem todos conseguiram acompanhar(PP)*

*30/06/16 15:26:55: Assessor do Senado: Eu fiz um resumo em três. Acompanhe (PP)*

*30/06/16 21:05:42: Representante da empresa: Venho pó meio desse informar q amanhã estaremos passando uma máquina no cd rural para melhorar o tráfego, mesmo sem contrato. Peço encarecidamente agilidade no processo. Grato, representante de empresa.(E)*

Esse trecho chama atenção por dois motivos: porque a dificuldade provocada pelo atraso de obras de pavimentação faz com que uma moradora peça que as obras sejam retomadas; e porque a empresa age, mesmo sem cobertura contratual, para minimizar o problema. Trata-se de um exemplo de ação coletiva, onde moradora, assessor e representante de empresa agem de forma colaborativa para que se resolva um problema para os cidadãos. Cada um fornece as informações necessárias para que se chegue ao consenso. Há uma conciliação, um acordo tácito que ultrapassa a burocracia estatal e a humaniza, entre poder público, empresa e cidadão, que vai na direção do que Noveck (2009, 2018) defende e chama de democracia colaborativa (NOVECK, 2009).

O aplicativo *WhatsApp*, como explicado no capítulo 2, com a prática do *zero rating*, tornou-se popular no Brasil entre todas as classes sociais, o diálogo supracitado aponta para a possibilidade de cidadãos de classes sociais diversas participarem e serem efetivamente ouvidos numa ação pública, isso se dá pela utilização de uma tecnologia que já existe e tem seu uso popularizado. Mais uma vez ocorre um processo de tradução (LATOURET, 2012), aonde a tecnologia permite um desvio na ação, com a solução de um problema burocrático, que levou a uma agilização na obra.

Abaixo, dois trechos de debate sobre a necessidade de conserto na frente das casas no grupo GCCA.

### **Trecho 23 – GCCA**

*27/01/2019 07:06 – Morador 1: Com essas chuvas que teve ontem, o meio fio da frente da minha casa ficou muito baixo, e as águas que veio das chuvas estão entrando todas pra dentro de minha casa, por favor as autoridades competentes, venham dá uma olhadinha pra passar para as pessoas que estão tomando conta do trabalho, desde já eu agradeço. Bom dia (C)*

*27/01/2019 09:27 – Morador 2: Bom dia a todos. Com certeza que depois dessas chuvas MERECE uma vistoria no calçamento concluído. Obrigada. (C)*

*27/01/2019 12:24 – Representante da gestão pública: Com certeza, agora as casa que estão abaixo do nível da rua, vai enfrentar essa dificuldade, a rua vai ficar nivelada, as casas tem que se adequarem. (GP)*

27/01/2019 13:45 –Morador 1: Entendo,que temos que nos adequarmos a rua,mais é que em alguns casos os trabalhadores baixaram demais e a minha foi uma das. (C)

27/01/2019 13:46 – Morador 1: Por isso o meu apelo aqui no grupo, já que esse grupo foi criado para que possamos fiscalizar. (C)

27/01/2019 13:59 - Representante da gestão pública: Veja só, amanhã estarei ai 10:00hs, qualquer coisa estarei aí(GP)

27/01/2019 14:00 - Representante da gestão pública: Agora tive aí na sexta e não vi(GP)

**Trecho 27**

29/01/2019 17:59 - Representante da gestão pública: Concerto nas estradas que entrou água, obrigado por fiscalizarem(GP)

Nos casos citados anteriormente, o acompanhamento sistemático da obra, a argumentação e a contra argumentação entre os participantes do grupo, nivelando informações, permitiu, por deliberação, a decisão de que se solucionasse os problemas causados no decurso da obra. Segundo Silva (2016),

[...] qualquer discussão pública que se proponha seguir parâmetros e princípios qualitativos requer que os participantes detenham o máximo de conhecimento do tema em debate e que estejam continuamente esclarecidos quanto ao posicionamento de seus pares e surgimento de novos argumentos (SILVA, 2016, p. 33).

Para Habermas (2012), a democracia avança por meio da racionalidade comunicativa, buscando consensos, a comunicação interpessoal representa uma oportunidade de quebrar a racionalidade imposta pelo sistema econômico e político tradicional. É o que ocorre nos momentos descritos acima no projeto Gestão Compartilhada: um debate direto, onde o que de fato é endereçado é o bem-estar de quem depende da obra que está sendo realizada (HABERMAS, 2012).

Decisões tomadas a partir de troca de argumentações que mostram os diversos ângulos de uma questão tendem a ser deliberativas. Para Almada e Carreiro (2018), “A deliberação é entendida, em seu sentido mais específico, como método de tomada de decisão, conforme pode ser verificada em cortes e parlamentos, e, em sua acepção mais ampla, como o processo de discussão na esfera pública” (ALMADA; CARREIRO, 2018, p. 22).

O diálogo direto entre cidadãos e representantes da gestão pública gerou um debate que redundou em atitude da gestão pública e da empresa para beneficiar os cidadãos que haviam sido prejudicados por obras inacabadas.

Segundo Mendonça (2018), “na teoria política contemporânea, ganha projeção a abordagem deliberacionista, que atrela a legitimidade democrática ao intercâmbio público de discursos. De base habermasiana, essa perspectiva salienta a importância do debate público para o fortalecimento democrático” (MENDONÇA, 2018, p. 8). O processo deliberativo entre os membros dos grupos de Gestão Compartilhada, com resultados práticos para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, que decisões monocráticas dificilmente observariam, sanaram os problemas que afetavam a vida da comunidade e possuem clara afinidade com a dimensão deliberativa da democracia. Trata-se ainda de um processo que envolve e-participação, nos termos do que diz Sampaio (2016) “[...] e-participação refere-se ao emprego espontâneo de tecnologias de comunicação e informação por agentes da esfera civil, buscando-se influenciar o processo de tomada de decisão de modo que seus resultados gerem, incrementem ou corrijam algum valor democrático em benefício da comunidade política” (SAMPAIO, 2016, p. 940). Assim, a introdução das TICs na relação entre poder público e cidadãos traz resultados concretos para a comunidade.

## 5.7 Informes sobre o projeto

**Tabela 12** - Pressupostos e tema das interações analisadas: Informes sobre o projeto

Pressupostos e dimensões democráticas encontradas	Tema das interações analisadas	Quantidade de mensagens	Mensagens da gestão pública (GP)	Mensagens de cidadãos (C)	Mensagens de empresa (E)
Transparência e Participação	Informes sobre o projeto	81	58	21	2

Fonte: autoria própria

Presente em todos os três grupos, em Conde-PB, a tema *informes sobre o projeto* trata de avisos institucionais, nos grupos do Amapá, GIS e GEMP; são postadas informações sobre outros grupos ou sobre liberações de recursos para outras obras acompanhadas pelo projeto Gestão Compartilhada, o que permite o acompanhamento do projeto Gestão Compartilhada como um todo, ou seja, conforme ele é desenvolvido no grupo e nos demais grupos de *WhatsApp*. Neste tema, nos grupos do Amapá, sente-se fortemente a presença da assessoria do então senador João Capiberibe (PSB-AP), que posta releases e materiais que ensinam como usar portais da transparência, tutoriais e endereços de portais da transparência e de dados abertos, além de ensinar como utilizar o

Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV), que é uma ferramenta online que agrega e processa informações sobre as transferências de Recursos Federais para Órgãos Públicos e Privados sem fins lucrativos.

Trata-se de uma prestação de contas sobre o andamento do projeto como um todo e pode ser analisado sob a ótica da transparência e do controle social na utilização de recursos públicos, pois expõe informações necessárias a esse acompanhamento.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Passados 40 anos do início da internet (SERRANO, 2019), o debate sobre seu papel para a democracia é repleto de controvérsias. A internet não é neutra; sofre influências, é desenvolvida e moldada pelas formas como é usada (MOROZOV, 2018; SILVEIRA, 2017; SALTER, 2004). Nos primórdios acreditava-se que pela sua simples existência, ela traria reforços à democracia, atualmente porém, o debate é outro. A pergunta é sobre o papel do poder público com relação ao controle, difusão, processo de desenvolvimento de instrumentos tecnológicos, e utilização das TICs, de modo a gerar adequações necessárias à manutenção e eventual aprofundamento e consolidação da democracia, em uma época em que a internet se faz presente em quase todos os setores da vida e da convivência humana. Além disso, é relevante compreender qual o papel da governança digital dentro da governança pública, já que hoje o Estado se utiliza das TICs para desenvolver ações públicas, prestar serviços, relacionar-se com os cidadãos etc., o que faz com que a tecnopolítica ganhe uma dimensão cada vez maior.

No Brasil, o governo federal teve um período, até 2016, em que buscou expandir o acesso às informações governamentais e ampliar a participação da sociedade nas decisões do Estado, inclusive com a utilização intensiva das TICs, esse processo passa por um retrocesso com a extinção de diversos canais de participação da sociedade civil. Nesse ponto é importante observar que a institucionalização de ações públicas por meio de lei que as regulamentem é fundamental para que elas gozem de sustentabilidade e força. A Lei Complementar 131/2009 é um exemplo disso, a institucionalização da divulgação de despesas e receitas dos entes públicos de todas as esferas no Brasil fez com que a transparência assumisse um papel destacado nas iniciativas de democracia digital no país, conforme assinalado por Almada e Carreiro (2018).

Por algum tempo, a internet foi vista como periférica em um universo de meios de comunicação de massa dominado até recentemente pelo rádio e pela televisão. Hoje, porém, ela tem um papel fundamental tanto no universo da comunicação quanto em uma nova ordem econômica mundial que se desenha a partir da utilização de aplicativos e, por isso, merece máxima atenção (CASTELLS, 2005; GOMES, 2018a; MOROZOV, 2018; SILVEIRA, 2017).

Pesquisar os efeitos da internet sobre a participação cidadã e suas implicações para a democracia é, sem dúvida, uma tarefa interdisciplinar que envolve, além dos estudiosos

da área de comunicação, cientistas políticos, sociólogos, estudiosos do direito. A internet está cada vez mais presente na vida da maioria da população mundial, invadindo o campo de produção do conhecimento com temas múltiplos e exigindo esforços de compreensão dos novos fenômenos a ela relacionados. É o caso do projeto Gestão Compartilhada, resultado de uma série de reivindicações e de pressões políticas da população, inicialmente com foco na transparência e fiscalização dos gastos públicos; ganhou novos contornos e transformou-se em um instrumento de ação pública com objetivo de exercer o controle social sobre a execução de obras e serviços por meio de redes sociotécnicas e, em determinados momentos, interferir diretamente em decisões que, de outra forma, seriam tomadas isoladamente por representantes do poder público. Conforme Coleman (2017),

[...] alguns pensadores e profissionais se voltaram para a Internet, não como uma panaceia tecnocrática para as deficiências da democracia, mas como uma contribuição para a reconfiguração da prática política. Em vez de alegar que a internet ‘faz as coisas acontecerem’, eles buscaram maneiras de explorá-la a serviço da agência democrática (COLEMAN, 2017, p. 10).

É fundamental compreender o processo de desenvolvimento de tecnologias ligadas à internet, pois não são estáticas e, como demonstram Morozov (2018), Silveira (2017) e Salter (2004), é na concepção das tecnologias ligadas à internet que estão algumas das explicações-chave para sua utilização como instrumento de reforço – ou não – da democracia. O aplicativo *WhatsApp*, utilizado pelo projeto Gestão Compartilhada é um exemplo de como os aplicativos podem tanto servir à desvirtuação de processos democráticos participativos, como é o caso do que ocorreu com as consultas realizadas pela plataforma e-Cidadania (CHAGAS et al., 2019), quanto para seu reforço, conforme demonstrado nesta dissertação com relação ao projeto Gestão Compartilhada. Porém, tanto de uma forma, quanto de outra há efeitos de decisões tomadas por desenvolvedores, na concepção do produto. No caso da utilização do *WhatsApp* para fins políticos, como observado por Chagas et al. (2019), o limite de participantes nos grupos e a falta de transparência sobre sua identidade favorecem a divulgação de qualquer tipo de conteúdo, sem nenhum tipo de filtro, a utilização da referida ferramenta para mobilização, em atividades de chamada à participação, demonstra seu potencial como uma espécie de ferramenta de bastidor, cuja incidência e influência em determinados temas é possível de mensurar, como fez a pesquisa de Chagas et al. (2019), que demonstrou ter acontecido

uma distorção nos resultados do Portal e-Cidadania do Senado Federal para favorecer temas ligados a um determinado grupo político. Do ponto de vista do projeto Gestão Compartilhada, existem desvantagens representadas pela utilização do aplicativo *WhatsApp*, entre elas o fato da ferramenta não favorecer a deliberação por meio de votações por enquete, existem também vantagens significativas, como o fato de se tratar de um aplicativo popularizado e utilizado em larga escala pelos brasileiros, o que aumenta a possibilidade de participação, a possibilidade de comunicação em alta velocidade entre os atores participantes do projeto e a possibilidade de utilizar uma ferramenta comercial, que já possui abrangência e é facilmente manejada pelos usuários.

Em um contexto aonde o Estado é pego de surpresa pela introdução de tecnologias que modificam as relações sociais (NOVECK, 2018), cada vez mais organizadas em rede (CASTELLS, 2005), o projeto Gestão Compartilhada pode ser visto como um ponto de inflexão, aonde cidadãos e gestores públicos estão presentes em um ambiente intermediado pelas TICs, com a presença de dimensões e pressupostos democráticos conforme demonstrado. Conclui-se então que os diálogos e a interação, da forma como se dão no projeto, produzem informações e geram resultados que reforçam a democracia.

Observa-se, porém, na diminuta participação dos representantes das empresas, um risco aos objetivos democratizantes do projeto. Ao risco representado pela falta de participação contrapõe-se a possibilidade de pressão e cobrança pública nos grupos de *WhatsApp*. A transparência na realização dos diálogos que se desenvolvem diante dos cidadãos torna possível o acompanhamento e a pressão em momentos cruciais, como quando o representante de empresa privada silencia no grupo GCCA e há uma reação em cadeia, cidadãos pressionam o poder público e o poder público provoca o representante de empresa a se manifestar.

Por meio da participação cidadã ficou constatado que o projeto reforça a dimensão democrática do controle social, da discussão e debate de opiniões, da defesa do bem comum, da deliberação e a dimensão da transparência. O projeto Gestão Compartilhada agrega inteligência coletiva à gestão pública no que diz respeito ao acompanhamento e aos debates em torno da execução de uma obra ou serviço.

As trocas de argumentações, visando a tomada de decisões para chegar-se à soluções para o bem comum, abrigam a dimensão democrática da deliberação pois como consequência de diálogos diretos entre os participantes a gestão pública e a empresa tomam providências para beneficiar os cidadãos que poderiam ter sido prejudicados por obras inacabadas ou mal finalizadas. A transparência é encontrada na disponibilização de

dados e informações necessários ao exercício do controle social na utilização dos recursos públicos, ou seja, para que haja acompanhamento e fiscalização das ações do poder público. A dimensão da discussão e debate de opiniões se destaca por colocar em perspectiva a construção do discurso e a formação de opinião, fundamentais para a democracia.

As inovações democráticas constituem-se em uma forma de incluir a participação cidadão como parte integrante do ato de governar, aprofundando o papel dos primeiros na governança pública, possibilitando novas configurações e o que Elstub e Escobar (2019) chama de “reimaginar” essa relação num momento de crise da democracia.

O cidadão que questiona o papel dos vereadores no grupo do projeto Gestão Compartilhada GCCA está, de fato, questionando o papel que ele mesmo exerce dentro do grupo. Afinal, de quem é o papel de fiscalizar? É dele ou do vereador? Na prática, ele assumiu o papel de fiscalizar e se deu conta disso quando se deparou com a cobrança do representante da GP, que cobrou dele esse papel, levando-o a questionar no grupo se realmente aquele era um papel para ser exercido por ele e pelos demais cidadãos, ou pelos vereadores, que recebem “salário” para isso. Esse diálogo, contido no trecho 39 do grupo GCCA, é uma amostra do que o embate direto entre poder público e cidadãos pode gerar no que diz respeito à formação de opinião e discurso, debater o papel de cada um faz parte de uma pequena comunidade virtual onde os dois estão confrontados.

Pogrebinschi (2017) busca conhecer o papel das TICs na implementação das inovações democráticas. Constatou-se por meio da presente pesquisa, que o projeto Gestão Compartilhada é uma inovação democrática digital por preencher de forma satisfatória as variáveis de contexto, desenho institucional e impacto da abordagem usada no arcabouço teórico-metodológico do projeto Latino para classificar inovações democráticas (POGREBINSCHI; ROSS, 2019), por meio de uma ferramenta tecnológica digital. As TICs são usadas como meio para interação e diálogo direto entre três segmentos: cidadãos e gestores públicos, e em menor escala, representantes de empresas privadas. Em um contexto em que governança digital e governança pública se confundem pois o Estado utiliza cada vez mais as TICs para relacionar-se com os cidadãos, é importante destacar a centralidade das inovações democráticas como instrumentos de ação pública que intermediam relações entre o Estado, a sociedade civil e a iniciativa privada. Porém, embora o papel das TICs na administração pública seja cada vez mais proeminente, essa relação não faz parte das principais preocupações dos governos, que como aponta Noveck (2018) relutam em incorporá-la como um caminho para a interação e a possibilidade de

desenvolvimento de inteligência coletiva. Problemas extremamente complexos, representados pelo que a princípio parecem ser soluções tecnológicas, como por exemplo, a introdução das relações de trabalho intermediadas por aplicativos, são enfrentados por funcionários públicos sem informações suficientes para tomar decisões (NOVECK, 2018), quando seria possível abrir o debate para acadêmicos, experts e também para cidadãos leigos interessados, por meio da utilização das TICs. Assim, pode-se obter as visões de especialistas e também daqueles que “conhecem o problema debatido de modo prático e cotidiano” (MITOZO, 2018, p.63).

A interação entre os diversos atores, a resolução conjunta de controvérsias por meio da deliberação para buscar soluções, e a presença de dimensões democráticas efetivamente mobilizadas para isso, apontam para um problema público enfrentado pelo projeto Gestão Compartilhada, que é, a um só tempo, complexo e contemporâneo: a distância entre governo e sociedade, ou entre governantes e governados. Dessa forma, o projeto contribui para melhorar a qualidade da democracia e, conseqüentemente, reduzir o problema público a que se refere, gerando possíveis aproximações entre representantes e representados que podem contribuir para o fortalecimento da democracia.

## REFERÊNCIAS

ALMADA, Maria P. **Participação política e transparência online: um panorama sobre a democracia digital no Brasil a partir de iniciativas da sociedade civil**. 2013. 181 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/14011>. Acesso em: 18 jun. 2020.

ALMADA, Maria P.; CARREIRO, Rodrigo (Coord.). **Democracia digital no Brasil: prospecção sobre o Poder Executivo Federal 2017**. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital. Salvador: UFBA, 2018. Disponível em: <https://inctdd.org/wp-content/uploads/2018/07/democracia-digital-no-brasil-poder-executivo.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.

ALMEIDA, Ronaldo. A onda quebrada: evangélicos e conservadorismo. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 50, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/18094449201700500001>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 1979.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BOURDIEU, P. O campo científico. In: ORTIZ, Renato (Org.). **Pierre Bourdieu: sociologia**. São Paulo: Ática, 1983.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. [Lei de Acesso à Informação] 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.527%2C%20DE%2018%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202011.&text=Regula%20o%20acesso%20a%20informa%C3%A7%C3%B5es%20previsto%20no%20inciso%20XXXIII%20do%20art.&t](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.527%2C%20DE%2018%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202011.&text=Regula%20o%20acesso%20a%20informa%C3%A7%C3%B5es%20previsto%20no%20inciso%20XXXIII%20do%20art.&t)

[ext=216%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%3B%20altera,1991%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](#). Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. [Marco civil da internet] Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm). Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm). Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Câmara dos deputados. Projeto de lei nº 9.617 de 2018. Institui a gestão compartilhada, destinada ao acompanhamento orçamentário, financeiro e físico da execução de obras, da prestação de serviços públicos e da aquisição de materiais e equipamentos, por grupos de cidadãos organizados em aplicativos agregadores disponíveis na internet ou na telefonia celular. Brasília, DF: Câmara dos deputados

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Estratégia de Governança Digital: Transformação Digital**. Brasília, DF: MP, 2018. 56p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/EGD/arquivos/revisao-da-estrategia-de-governanca-digital-2015-2019.pdf>; Acesso em 2 set. 2019.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

CASTELLS, M. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CHAGAS, Viktor et al. A ‘nova era’ da participação política?: *WhatsApp e call to action* nas consultas do e-cidadania (Senado Federal). In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 28., 2019, Porto Alegre. **Anais** [...] Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2019. p. 1-26. Disponível em: [http://www.compos.org.br/biblioteca/trabalhos\\_arquivo\\_JT1EOMKMML66U7OZDT8\\_P\\_28\\_7653\\_20\\_02\\_2019\\_20\\_48\\_38.pdf](http://www.compos.org.br/biblioteca/trabalhos_arquivo_JT1EOMKMML66U7OZDT8_P_28_7653_20_02_2019_20_48_38.pdf). Acesso em: 07 de jul. 2019.

COLEMAN, S. **Can the Internet Strengthen Democracy?** Cambridge: Polity Press, 2017.

CONDE. Lei Municipal nº 989, de 24 de abril de 2018. Institui a Gestão Compartilhada. Conde, PB: Câmara Municipal, 2018. Disponível em: <https://conde.pb.gov.br/portal/legislacao/leis-municipais/lei-no-09892018>. Acesso em: 18 jun. 2020.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 21. ed. São Paulo: Perspectiva, 2008.

ELSTUB, Stephen; ESCOBAR, Oliver. A typology of democratic innovations. In: POLITICAL STUDIES ASSOCIATION'S ANNUAL CONFERENCE, 2017, Glasgow. 2017. *Proceedings* [...]. Disponível em:

<https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2017/A%20Typology%20of%20Democratic%20Innovations%20-%20Elstub%20and%20Escobar%202017.pdf>.

Acesso em: 18 jun. 2020.

ELSTUB, Stephen; ESCOBAR, Oliver. Defining and typologising democratic innovations. In: ELSTUB, Stephen; ESCOBAR, Oliver (Ed.). **Handbook of democratic innovation and governance: the field of democratic innovation**. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar Publishing, 2019. p. 11-31.

ERHARDT, A. A prática do zero rating e o princípio da neutralidade de rede previsto na Lei nº 12.965/14: reflexões sobre o fenômeno da inclusão digital e o desenvolvimento de novas tecnologias. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 343-358, maio 2016. Disponível em:

<https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/19262>. Acesso em: 18 jun. 2020.

EVANGELISTA, A. L. de P.; BARRETO, I. C. H. C.; ANDRADE, L. O. M. Saúde digital e gestão compartilhada: como podem ser associadas? **Revista de Saúde Digital e Tecnologias Educacionais**. Fortaleza, v. 4, n. 2, p. 114-130, ago./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.36517/resdite.v4.n2.2019.a9>. Disponível em:

<https://doi.org/10.36517/resdite.v4.n2.2019.a9>. Acesso em: 18 jun. 2020.

FARIA, Cristiano. **O Parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** Brasília, DF: Edições Câmara, 2012. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7867>. Acesso em: 18 jun. 2020.

FERRAREZI, E.; AMORIM, S. N. **Concurso inovação na gestão pública federal: análise de uma trajetória (1996-2006)**. Brasília: ENAP, 2007. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=258>. Acesso em: 18 jun. 2020.

FREITAS, Christiana Soares. Mecanismos de dominação simbólica nas redes de participação: política digital. In: SILVA, S. P.; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. (Org.). **Democracia digital: comunicação política e redes**. Rio de Janeiro: Folio Digital; Letra e Imagem, 2016. p. 111-135.

FREITAS, Christiana Soares de; CAPIBERIBE, Camila Luciana; MONTENEGRO, Luísa. Governança tecnopolítica: biopoder e democracia em tempos de pandemia. **NAU Social**, Salvador, v. 11, n. 20, p. 191-201, 2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.9771/ns.v11i20.36637>. Disponível em:

<https://portalseer.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/36637>. Acesso em: 18 jun. 2020.

FREITAS, Christiana Soares; LIMA, Fernanda Fiuza; LIMA, Fernanda Queiroz. Os Desafios ao Desenvolvimento de um Ambiente para Participação Política Digital: o Caso de uma Comunidade Virtual Legislativa do Projeto e-Democracia no Brasil. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 22, n. 75, p. 639-658, dez. 2015. DOI:

<http://dx.doi.org/10.1590/1984-9230759>. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-92302015000400639&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302015000400639&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 18 jun. 2020.

GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no brasil**: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013. Petrópolis-RJ: 2019. *E-book*. Disponível em: <https://play.google.com/books/reader?id=g02jDwAAQBAJ&hl=pt-BR&num=14&printsec=frontcover&pg=GBS.PP1.w.5.0.0>. Acesso em: 05 fev. 2020.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras**: estudos midiáticos, São Leopoldo, v. 7, n. 3, p. 214-222, set./dez., 2005. Disponível em: <http://www.revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394>. Acesso em: 19 jun. 2020.

GOMES, Wilson. Por que a comunicação é tão importante quando se pensa a democracia? In: MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E. **Introdução à Teoria Democrática**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2018a. p. 335-347.

GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital**: história, problemas e temas. São Paulo: Edições SESC São Paulo, 2018b.

GOMES, Wilson; ALMADA, Maria P.; AMORIM, Paula K. D. F. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-Compós**, Brasília, v. 21, n. 2, 4 abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.30962/ec.1446>. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/1446>. Acesso em: 19 jun. 2020.

HABERMAS, J. **The theory of communicative action**. Boston: Beacon Press, 1984.

LASCOUMES Pierre; LE GALES, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012a. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em: 19 jun. 2020.

LASCOUMES Pierre; LE GALES, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Alagoas: Edufal, 2012b.

LASCOUMES Pierre; LE GALES, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, n. 20, p. 1-22, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>. Acesso em: 19 jun. 2020.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o Social**: uma Introdução à Teoria do Ator-Rede. Salvador: EDUFBA, 2012.

LATOUR, Bruno. **Cogitamus**. São Paulo: Editora 34, 2016.

LEMOS, A. **A Comunicação das coisas**: Teoria ator-rede e cibercultura. São Paulo: Annablume, 2013.

LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva**. São Paulo: Loyola, 2015.

MARCONDES FILHO, Ciro (Org.). **Dicionário da Comunicação**. 2. ed. São Paulo: Paulus, 2014. *E-Book*. Disponível em: <https://play.google.com/store/books/details?id=pf-5DAAAQBAJ&hl=pt>. Acesso em: 27 jan. 2020.

MAZZOLENI, Gianpietro. Mediatization and political populism. In: ESSER, Frank; STRÖMBÄCK, Jesper (Ed.). **Mediatization of politics**: understanding the transformation of western democracies. London: Macmillan, 2014. p. 42-56.

MEHL, João Paulo. Apresentação. In: SILVA, S. P.; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. (Org.). **Democracia digital**: comunicação política e redes. Rio de Janeiro: Folio Digital; Letra e Imagem, 2016. p. 7-11.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Dimensões democráticas nas jornadas de junho: reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013. **Revista Brasileira de Ciência Sociais**, São Paulo, v. 33, n. 98, 2018, p. 1- 24. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/339707/2018>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092018000300501&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092018000300501&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 19 jun. 2020.

MEYROWITZ, Joshua. Nômades globais na era digital. **Revista Famecos**: mídia cultura e tecnologia, v. 11, n. 24, p. 23-30, 2004. DOI: <http://dx.doi.org/10.15448/1980-3729.2004.24.3261>. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/3261>. Acesso em: 19 jun. 2020.

MIGUEL, Luis F. Perspectivas sociais e dominação simbólica: a presença política das mulheres entre Iris Marion Young e Pierre Bourdieu. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 25-49, jun. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200004>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 19 jun. 2020.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, mai.-jun./2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122008000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300006&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 19 jun. 2020.

MITOZO, Isabele Batista. **E-participação nos parlamentos**: desenvolvimento e uso de iniciativas pela Câmara dos Deputados Brasileira e pela House of Commons Britânica. 2018. 267f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em:

<http://www.cienciapolitica.ufpr.br/ppgcp/wp-content/uploads/sites/4/2018/03/Tese-ISABELE-BATISTA-MITIZOZobiblioteca.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2020.

MOROZOV, Evgeny. **Big tech: a ascensão dos dados e a morte da política**. São Paulo: Ubu, 2018.

MOUFFE, Chantall. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 11-23, jun. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000200003>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 19 jun. 2020.

NEWMAN, Nic et al. **Reuters Institute Digital News Report**. 2018. Disponível em: <http://media.digitalnewsreport.org/wp-content/uploads/2018/06/digital-news-report-2018.pdf>. Acesso em: 07 de jul. 2019.

NEWMAN, Nic et al. **Reuters Institute Digital News Report**. 2019. Disponível em: [https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-06/DNR\\_2019\\_FINAL\\_1.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-06/DNR_2019_FINAL_1.pdf). Acesso em: 07 de jul. 2019.

NOVECK, Beth S. **Wiki Government**. Washington: Brookings Institution Press, 2009.

NOVECK, Beth S. Crowdlaw: Collective Intelligence and Lawmaking. **Analyse & Kritik**, v. 40, n. 2, p. 359-380, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1515/auk-2018-0020>. Disponível em: <https://www.degruyter.com/view/journals/auk/40/2/article-p359.xml>. Acesso em: 19 jun. 2020.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POGREBINSCHI, T. Comparing deliberative systems: an assessment of 12 countries in Latin America. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION (APSA), 2016, Philadelphia. **Proceedings** [...]. Disponível em: <https://www.oidp.net/docs/repo/doc39.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2020.

POGREBINSCHI, T. **LATINNO Dataset**. Berlin: WZB, 2017.

POGREBINSCHI, T.; ROSS, M. El abordaje metodológico del Proyecto LATINNO para la investigación sobre innovaciones democráticas. **GIGAPP Estudios Working Papers**, v. 6, n. 128-134, p. 323-336, 2019. Disponível em: <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/155>. Acesso em: 19 jun. 2020.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RIBEIRO, Manuella M.; BARBOSA, Alexandre F. Medição do uso da internet para a participação: desafios para governo e sociedade no Brasil. In: SILVA, S. P.; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. (Org.). **Democracia Digital: comunicação política e redes**. Rio de Janeiro: Folio Digital; Letra e Imagem, 2016. p. 161-188.

SALTER, Lee. Structure and Forms of Use. **Information, Communication & Society**, v. 7, n. 2, p. 185-206, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369118042000232648>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369118042000232648>. Acesso em: 19 jun. 2020.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. e-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-Participação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 937-958, nov./dez. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612152210>. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122016000600937&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122016000600937&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em: 19 jun. 2020.

SAMPAIO, R. C.; BRAGATTO, R.C.; NICOLÁS, M.A. A construção do campo de Internet & Política: análise dos artigos brasileiros apresentados entre 2000 e 2004. In: SILVA, S. P.; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. (Org.). **Democracia digital: comunicação política e redes**. Rio de Janeiro: Folio Digital; Letra e Imagem, 2016. p. 77-110.

SERRANO, Felipe. **Internet faz 40 anos**. Estado de São Paulo, São Paulo, 29/10/2009. Disponível em: <https://link.estadao.com.br/noticias/geral,internet-faz-40-anos,10000046059>. Acesso em: 08 de fev. de 2020.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Transparência digital em instituições democráticas: horizontes, limites e barreiras. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGEIRAS, Fernando (Org.). **Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: EdUFMG, 2016. p. 27-54.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: <http://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-3.pdf>. Acesso: 22 jan. 2020.

SILVEIRA, Sergio Amadeu da. **Tudo sobre tod@s: redes digitais, privacidade e venda de dados pessoais**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2017.

SMITH, G. **Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation**, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SODRÉ, A.C.A.; ALVES, M. F. C. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 14, n. 3, p. 414-433, maio/jun., 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000300003>. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65552010000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552010000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 19 jun. 2020.

SOUSA, Janara. **Teoria do Meio: contribuições, limites e desafios**. Brasília: Universa, 2009.

SOUZA, Zilma B. Perspectivas territoriais na produção da ação pública entre sociedade e estado. **NAU Social**, Salvador, v. 9, n. 17, p. 24-32, 2018.

DOI: <http://dx.doi.org/10.9771/ns.v9i17.31443>. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31443>. Acesso em: 19 jun. 2020.

TARROW, Sidney. Making social science work across space and time: a critical reflection on Robert Putnam's Making democracy work. **American Political Science Review**, v. 90, n. 2, 389-397, 1996. DOI: <https://doi.org/10.2307/2082892>. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/making-social-science-work-across-space-and-time-a-critical-reflection-on-robert-putnams-making-democracy-work/F921ED620564695B23FDBC17848E3B5C#>. Acesso em: 19 jun. 2020.

TATAGIBA, Luciana; GALVÃO, Andréa. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, jan.-abr., p. 63-96, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-0191201925163>. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762019000100063&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762019000100063&tlng=pt). Acesso em: 19 jun. 2020.

UNESCO. **As pedras angulares para a promoção de sociedades do conhecimento inclusivas**. Paris: UNESCO, 2015. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002607/260742POR.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2018.

WIKI. In: DICIONÁRIO ONLINE OXFORD LEARNERS. Oxford: Oxford University Press, 2020. Disponível em: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/definition/english/wiki>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ZUCKERMAN, Ethan. Cute Cats to the Rescue? Participatory Media and Political Expression. In: ALLEN, Danielle; LIGHT, Jennifer (Ed.). **From voice to influence: understanding citizenship in a digital age**. Chicago: University of Chicago Press, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1721.1/78899>. Acesso em: 20 mar. 2020.