

**DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E REDES SOCIAIS DIGITAIS:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA POLÍTICA E DO DIREITO**

**DEMOCRACY, SOCIAL PARTICIPATION AND DIGITAL NETWORKS:  
CONTEMPORARY CHALLENGES OF POLITICS AND LAW**

**ANA CLAUDIA FARRANHA**

Professora da Universidade de Brasília – UnB (Faculdade de Direito)

**VIVIANE SILVA SANTOS**

Graduada pela Universidade de Brasília - UnB (Faculdade de Planaltina – Curso Gestão Ambiental)

**JOÃO CARLOS REIS**

Graduado pela Universidade de Brasília – UnB (Faculdade de Planaltina – Curso Gestão do Agronegócio)

**LEONARDO TADEU DOS SANTOS**

Graduando pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG (Faculdade de Filosofia e ciência humanas/ Curso de Gestão Pública)

**RESUMO**

Esse artigo tem por objetivo apontar resultados da pesquisa “Administração Pública e Redes Sociais” e aprofundar algumas respostas em torno da questão: Qual o sentido da presença da Administração Pública nas Redes Sociais? Em que medida o uso do Facebook auxilia na construção de uma estratégia de participação popular? Para essa análise focalizaremos, principalmente, as percepções dos gestores de comunicação

---

de Ministérios selecionados. São eles: O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPOG) e a Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR) e a Controladoria Geral da União - CGU. Metodologicamente, recorre-se a análise do conteúdo das entrevistas, o que permite identificar elementos de uma visão que norteia o uso de redes sociais digitais, em especial o Facebook, como estratégia de comunicação adotada pelo governo brasileiro. Esta análise, além de procurar respostas para pergunta da pesquisa, auxilia na identificação dos desafios que permitem pensar o lugar da participação nesse universo, bem como os caminhos contemporâneos que se colocam para o Direito e a Política.

**PALAVRAS-CHAVES:** Redes Sociais Digitais; Participação Política; Política e Direito.

## **ABSTRACT**

This article seeks to show some results about the Research “Public Administration and Social and Digital Networks”. The main questions about the research were: what the meaning of the presence of Public Administration in the Social and Digital Networks? It is possible to ask about the use that Brazilian Government do on Facebook? This use is good for more participation in the politics? For have some answers about these questions, we have done 04 interviews with communication managers of these institutions: The Ministry of Agrarian Development (MDA), the Ministry of Planning and Budget (MPOG) and the Special Secretariat for Racial Equality Policies (SEPPIR) and the Comptroller General of the Union (CGU). For methodology, we use the content analysis. This method supports to identify some elements that are presents in the government view about the social and digital networks. In the end, we try to offer some answers the question of research. We try to analyze some challenges to more politics participation in the actuality and how these issues can have some dialogs with Law and Politics.

---

**KEYWORDS:** Social and Digital Network; Politics Participation; Law and Politics.

## INTRODUÇÃO

O processo de maturação de uma sociedade democrática sob a égide de um Estado Capitalista passou por diferentes estágios e perspectivas. Pode-se afirmar que esse Estado não nasce democrático e não se deve confundir autorização para o exercício do poder político – legitimidade – com a lógica da democracia.

Como aponta Bobbio (1994), o encontro entre Liberalismo e Democracia vai se dando ao longo do processo político. Assim, tanto o *ethos* liberal quanto *ethos* democrático vão sofrendo mutações resultantes deste contexto. Nesse sentido, a adaptação vai custar à democracia um “freio de arrumação” que implica em fazer com que a idéia de igualdade seja mediada por técnicas e normas que garantam decisões tomadas por maioria e aprofundem a institucionalização da representação política. O resultado deste formato é o funcionamento de uma democracia de massas que se organiza a partir de uma série situações as quais Bobbio chama de *promessas não cumpridas da democracia* e as enumera da seguinte forma:

a) A idéia de um soberano (*vontade geral*) é contraposta a uma perspectiva de pluralidade que recorta as sociedades contemporâneas, dificultando a construção monolítica desta vontade soberana.

b) Representação política e representação de interesse nem sempre convergem e a tendência delas é ser antagônica

c) Derrota do poder oligárquico, acabando, de uma vez por todas, com as elites do poder.

d) A não ocupação de todos os espaços, transmutando a igualdade política em igualdade social.

e) A não eliminação do poder invisível, trazendo transparência a todos os processos da vida pública

f) A não efetivação total da educação para cidadania, com a emergência de um cidadão ativo (BOBBIO, 1986)

---

Esse conjunto de fatores, segundo o autor levaria a uma apatia política, restringindo a democracia – governo do povo, para o povo e pelo povo – a um tipo de participação política que delega aos representantes o poder de tomar decisão em nome de toda população. Em princípio, pela adaptação proposta entre liberalismo e democracia, essa fórmula parece adequada, mas, retomando as idéias originais do conceito observa-se que a força transformadora imputada ao conceito por vários teóricos da democracia e, entre eles, pode-se citar Rousseau ( “*uma vontade geral não se representa*”) perde sua potência e o arranjo articulado, a partir de diferentes práticas e concepções que combinam liberalismo e democracia, vai sendo desafiado no mundo contemporâneo a garantir e ampliar o poder político dos governados. Em outras palavras: como fazer cumprir tais promessas?

Diante deste quadro, esse texto busca analisar se o uso das Redes Sociais Digitais (Facebook, Twitter, Google+, Youtube, entre outras) pela Administração Pública pode se constituir em uma perspectiva mais participativa para a população. A partir destas considerações, o próximo item do texto aponta alguns elementos do sentido da participação política destacado na formulação teórica sobre o tema e demonstra como esse sentido pode ser compreendido em uma sociedade cujas mediações passam a ser constituídas por artefatos como a internet e as redes sociais. Na seqüência, apresenta-se aspectos da estratégia de participação do governo brasileiro e a atuação em redes sociais. Essa análise baseia-se em entrevistas feita com gestores de comunicação de Ministérios selecionados, a saber: O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPOG) e a Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR) e a Controladoria Geral da União – CGU e, por fim, o artigo aponta os desafios identificados para pensar o lugar da participação nesse universo, bem como os caminhos e encontros entre Política e Direito.

## **1. ENTENDENDO O PERCURSO DA PARTICIPAÇÃO: DA FORMULAÇÃO TEÓRICA ÀS REDES SOCIAIS**

---

Como foi apontado, na introdução deste trabalho falar de democracia é compreender uma fórmula institucional cuja resolução se dá a partir de arranjos que congregam liberdade e igualdade. Uma das facetas desta fórmula é o estabelecimento representação política. Retomando as idéias de Bobbio acerca da aproximação entre liberalismo e democracia, observa-se que a perspectiva da representação era desejada tendo em vista que por meio dela poder-se-ia estabelecer algumas preferências e maiorias que fariam funcionar a democracia de massas, sem que houvesse uma homogeneização dos interesses que permeiam as sociedades contemporâneas.

Apesar desta fórmula, a questão da representação sempre foi um tema delicado no âmbito da teoria democrática. Sobre isso vale a pena retomar as teses de Pitkin (1967) sobre a representação. A autora inicia sua abordagem apontando aspectos históricos da representação e demonstra que esse é um conceito pouco conhecido na Grécia e Roma Antiga, mas, que começa a fazer sentido na Idade Média. Nesse sentido, a representação tem um caráter mais simbólico e de consentimento do que o sentido adquirido na modernidade, ou seja, “ligando à idéia de representação através de um agente e à idéia de agir por outros, e ligando às instituições à democracia e às questões do direito.”

Assinala que o parlamento inglês do século XVII não era democrático e que essa tarefa ficou a cargo século XIX, cujos contornos institucionais resultaram na introdução de instituições representativas, extensão do sufrágio de forma cada vez mais ampla, ampliação das responsabilidades dos governos representativos e universalização da escolha dos representantes como possibilidade de operacionalização do regime político.

Pitkin traz para o debate três visões sobre a representação. A visão de Hobbes, em que a representação se liga à autoridade e que consiste no fato de que “quando os homens autorizam um soberano a representá-los, eles lhe devem conferir autoridade ilimitada de agir por eles para sempre, e em todas as circunstâncias” (p.13). Outra visão trazida pela autora é a de Rousseau em que representação é interpretada como tirania, diferindo de Hobbes na medida que considera o ato da representação não a constituição do corpo político, mas a destruição deste corpo (p.15) e, por fim, a

---

visão de Mill que apresenta a representação como uma substituição do governo direto, mas, que carece de justificação (p.16). Nesse caso, a representação não é, essencialmente, a ideia de semelhança. Ela funciona como “justificação da ação substituta do representante.” (Pitikin, 1967, p. 16)

As considerações da autora levam a compreender como a representação, na versão apresentada por Stuart Mill, foi ganhando espaço nas democracias contemporâneas e, de alguma forma, o diagnóstico apresentado por Bobbio, acerca das promessas não cumpridas pela democracia, conecta-se com ao questionamento que vem interpelando os sistemas representativos. Nesse contexto, a agitação política que adentra a cena política no final dos anos 60 vai questionar fortemente os limites da representação política para o exercício da democracia e, propõem novas formas de exercício político do poder, trazendo para o centro do debate as reivindicações dos “novos movimentos sociais”<sup>1</sup> e suas conexões com o tema da participação política.

Estudos mais recentes vão mostrar o papel da participação como propulsora de novas experiências decisórias e de ampliação do “cânone” da democracia. Um trabalho importante nesse campo são estudos apresentados por Santos(2002) em que o autor destaca “o século XX foi efetivamente um século de intensa disputa em torno da questão democrática” (p.39). Assim, aponta dois debates em torno da democracia: um relativo à primeira metade do século, acerca da sua desejabilidade (p.39) ; e um outro, datado da segunda metade do século, articulado em torno das condições estruturais da democracia (p.40). Nessa perspectiva, o autor identifica uma concepção hegemônica, ao longo da segunda metade do século XX, cujas questões referiram-se a: “a) relação entre procedimento e forma; b) papel da burocracia na vida democrática; c) inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala” (p.44). E, identifica, também uma forma não hegemônica de democracia, cuja abordagem abre espaço para a discussão do tema participação política (p.50).

---

<sup>1</sup> - Discutindo elementos desta mudança de paradigma em relação a uma *nova* interpretação dos movimentos sociais, Doimo (1995), destaca a seguinte contribuição ao debate: “ No final dos anos 70, ao decretar, junto com a do “velho” movimento social (o movimento operário), a morte do socialismo, o sociólogo Alain Touraine, em nome da sociedade pós-industrial, acolheu os movimentos de gênero, pacifista, ecológicos e nacionalistas como representativos destes “novos” movimentos sociais”. (p.40/41)

---

No Brasil esse debate está fundamentado, principalmente, nas abordagens que reconhecem a necessidade do fortalecimento dos mecanismos institucionais da democracia<sup>2</sup> e na discussão acerca da democracia como um valor universal a ser desenvolvido no terreno político e social brasileiro<sup>3</sup>. Do embate entre essas duas formulações é significativo identificar em que medida o tema da participação vai sendo institucionalizado e em que medida ele se (re)coloca na perspectiva do uso das redes sociais pela Administração Pública.

## **2. PARTICIPAÇÃO, INSTITUCIONALIZAÇÃO E ASPECTOS DA ESTRATÉGIA DO GOVERNO BRASILEIRO**

Ainda que não seja objeto desta análise desenvolver as teses apresentadas acima, cabe compreender que em que pese toda crise de representação enfrentada pelas democracias ao longo do século XX, no Brasil, o desenho institucional resultante do processo constitucional de 88 incorporou algumas medidas de incentivo à participação política. Avritzer (2002), descreve alguns elementos deste processo da seguinte forma

A democratização brasileira não se limitou apenas ao processo de continuidade política. Na Assembléia Nacional Constituinte, propostas de fortalecimento do poder de influência dos atores sociais foram apresentadas através das chamadas “iniciativas populares”, levando, com sua aprovação, a um aumento da influência dos atores sociais em diversas instituições. O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 sobre a organização das cidades requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requereram a participação das organizações civis na implementação das políticas de saúde

---

<sup>2</sup> - Essa afirmação remonta alguns dos trabalhos assinados por Alfred Stepan; Thomas Skidmore, Francisco Weffort, Fernando Henrique Cardoso entre outros. Parte desta discussão aparece no livro *Democratizando o Brasil* (1988).

<sup>3</sup> - Aqui, cita-se o clássico texto de Carlos Nelson Coutinho – “A democracia como um valor Universal” (1980) – e os ensaios sobre o papel dos novos movimentos sociais na politização das questões do cotidiano nacional. Nesse universo, um trabalho de maior peso para o campo é o livro de Eder Sader “Quando os Novos Personagens Entraram em Cena” (1986), que articula a noção de democracia com a construção de sujeitos sociais que resignificam sua condição social e a expressam no terreno político. e os ensaios sobre o papel dos novos movimentos sociais na politização das questões do cotidiano nacional. Nesse universo, um trabalho de maior peso para o campo é o livro de Eder Sader “Quando os Novos Personagens Entraram em Cena” (1986), que articula a noção de democracia com a construção de sujeitos sociais que resignificam sua condição social e a expressam no terreno político.

---

e assistência social. Sendo assim, a Constituição foi capaz de incorporar novos elementos culturais surgidos na sociedade à institucionalidade emergente. (Avritzer, 2002, p. 573)

A partir deste fragmento, observa-se que o movimento político no sentido de arejar as instituições brasileiras foi recepcionado pela Carta Magna. Entretanto, cabe examinar como no plano fático vem se dando o desenvolvimento das estruturas de participação. Trabalhos recentes (DAGNINO, 2004; TATAGIBA, 2002) vêm buscando interpretar o desenvolvimento destas estruturas, os resultados que elas produzem e a conexão desta institucionalidade com a sociedade civil. Como o objetivo deste artigo não é um balanço desta literatura, destacaremos como o arranjo participativo foi desenvolvido no Governo Lula e quais elementos desta perspectiva passam a compor a Estratégia de participação alinhavada no Governo Dilma.

Os espaços de participação política se caracterizam por experiências que vão desde conselhos populares constituídos e implementados ao longo da década de 80 até o desenvolvimento, com mais vigor, das Conferências Nacionais de Políticas Públicas. Nesse universo, conforme aponta Avritzer & Souza (2013), apesar de sua institucionalidade datar de 1930, quando Getúlio Vargas convoca as primeiras Conferências (p.11). Deste período até 2012, foram realizadas 128 Conferências, sendo que entre 2003 a 2013, ocorrem 87 delas, totalizando 67% de eventos no período, conforme informam os autores. Tratam-se de espaços que contaram com a presença de cerca de 7 milhões de pessoas, “segundo estimativas que consideram a população adulta do país” (p.11).

O estudo mencionado permite perceber o papel que as Conferências cumprem em relação a construção de espaços democráticos, a saber:

A análise das conferências traz elementos que podem renovar o debate a respeito da democracia. É perceptível que as conferências têm um potencial democratizante no Brasil, expresso em alguns aspectos, a saber: ampliação da relação do governo com a sociedade, em especial na elaboração de agendas para as políticas públicas; estabelecimento de novas arenas para a discussão de questões sujeitos políticos historicamente excluídos; e estímulos a ações coordenadas entre os diferentes membros da Federação. (AVRITZER & SOUZA, 2013, p. 17/18)

---

Assim, os arranjos participativos no Brasil dos anos 90, principalmente, recolocam o problema da democracia e seus desdobramentos relacionados ao binômio representação e participação. Essas questões podem ser analisadas a partir de outro ponto de vista, se buscarmos entender a questão democrática, considerando a mediação proposta e feita pela Tecnologia da Informação e Comunicação – TICs (web 2.0, ambiente virtual, plataformas, sites, mídias e redes sociais digitais). Há uma vasta literatura sobre esse tema no âmbito internacional (Dahlberg, 2005; Di Maggio et al. 2001; Hamlett, 2003; Mosco & Foster, 2001; Carpentier, 2012) como também no âmbito nacional (Pinho, 2012, Sampaio, 2014, Gomes, 2005, Mendonça & Pereira, 2011 entre outros). Todas as abordagens citadas consideram o papel que o uso destas tecnologias representa para democracia e, no caso, brasileiro, identifica-se, ao longo dos anos 2000 um conjunto de iniciativas voltadas para a promoção, em alguma medida, do que a literatura denomina de *democracia digital*<sup>4</sup>

Cerquinho (2014) demonstra elementos da estratégia governamental em desenvolver mecanismos de governo eletrônico (e-gov) e de deliberações coletivas (i-government). Com essa distinção, a autora mapeia algumas das práticas do governo brasileiro no desenvolvimento de estratégias de participação, demonstrando o uso intensivo do governo eletrônico em detrimento das práticas de mais interação com a sociedade civil. Aqui, é possível lançar uma pergunta que será retomada na análise, ou seja, em que medida os mecanismos de governo eletrônico e outras práticas que ressaltam o uso de tecnologias da informação estão conectadas com os mecanismos de participação existentes no ordenamento jurídico-político brasileiro?

Tentando uma resposta provisória cabe destacar aspectos que aparecem no Governo Dilma com a denominação de *participação método de governo*. Em que consiste essa afirmação? A pesquisa feita na tentativa de precisar melhor essa expressão é muito parca em termos de documentos ou dados disponibilizados pelo Governo Federal, mas ainda assim, foi possível identificar uma apresentação feita

---

<sup>4</sup> - O uso do termo refere-se a diferentes práticas relacionada aos meios digitais essas práticas vão desde serviços prestados eletronicamente aos cidadãos (e-gov) até formatos decisoriais que utilizam ferramentas digitais. Não é objetivo do trabalho identificar o que é mais ou menos democrático neste universo, mas, interessa mostrar ao leitor que há escapes, articulados a partir da tecnologia, os quais possibilitam desde maior informação a ampliação do poder político do cidadão. Sobre isso ver Echevaria, 2012.

---

Secretaria Geral da Presidência da República (Departamento de Participação) em que elementos deste método são explicitados.

Primeiramente, tem-se o processo de constituição da “estratégia de participação” que segue o seguinte itinerário:

- 2007 – Debates e elaborações acerca de um Sistema Nacional de Participação Social
- 2011 a 2013: realização de 45 debates com organizações da sociedade e órgãos do governo federal
- Elaboração da Minuta para o Decreto da Política Nacional de Participação Social (PNPS – Decreto 8.243/2014)
- Consulta Pública: 18/07 a 06/09 de 2013
- Sistematização das contribuições recebidas (Secretaria Geral da Presidência da República, 2014)

O documento apresenta os principais instrumentos que norteiam o método, a saber:

- a) A Política Nacional de Participação Social: descrito como “ instrumento de fortalecimento das instâncias e mecanismos de diálogo e participação”. Construído para aumentar e qualificar a “participação social na formulação, execução, monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas”
- b) O Sistema Nacional de Participação Social: responsável pelo conjunto de medidas institucionais de articulação entre os mecanismos existentes de participação e outros formatos e linguagens participativas.
- c) Compromisso Nacional pela Participação social: voltado para estabelecer convênios com os Estados e Municípios.

Como diretrizes para a política o documento propõe, os seguintes eixos:

- O reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;
- A complementariedade, a transversalidade e a integração entre mecanismos de democracia representativa, participativa e direta;
- O direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas;
- Valorização da educação para cidadania ativa;

- 
- A autonomia, o livre funcionamento e a independência das organizações da sociedade civil. (Secretaria Geral da Presidência da República, 2014)

E, por fim, o documento apresenta aspectos da plataforma digital Partipa.br e é descrita pelo documento como “uma rede de comunidade de diálogos que envolverá os gestores públicos, cidadãos, organizações, redes e movimentos da sociedade civil para a discussão de temas relevantes para as políticas públicas”. Destacam que serão disponibilizadas metodologias e tecnologias de participação, via internet, a serem utilizados por diversos órgãos públicos, instituições e demais atores de participação social.

Ainda que este tenha sido o único documento encontrado nos sites governamentais sobre o tema, a pesquisa que apresentamos a seguir procura identificar, a partir das falas de alguns dos gestores de comunicação do governo federal, qual o sentido desta participação e como ele se dá a partir de interações via mídias sociais digitais.

### **3. O ESTUDO DOS CASOS: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E QUATRO ÓRGÃOS SELECIONADOS**

Considerando-se a discussão apresentada acima, a pesquisa sobre Administração Pública e Redes Sociais identificou ao longo do seu desenvolvimento uma perspectiva, vinda da fala governamental, no sentido de apontar que esse uso é parte integrante de uma estratégia de participação social. Assim, nesse texto mostramos a fala de 04 gestores de órgãos selecionados, os quais foram questionados sobre os seguintes termos:

- a) Informações sobre a pessoa e o cargo.
- b) Estrutura do órgão nas redes sociais Se tem perfil no FB e Twitter ou outras sociais. E, se tem formas de comunicação via Portal Eletrônico e e-gov? Se tem

tbém outros serviços eletrônicos ( e-procurement). Pedir para entrevistado falar sobre isso.

- c) Qual a sua opinião sobre o uso que o governo faz das redes?
- d) Como o órgão atua e se essa atuação implica na ampliação democracia e a participação do cidadão nas decisões
- e) Se tem algum mecanismos no âmbito de ampliação da participação do cidadão via internet ? Se sim, quais ? Se não, porque e se há projetos de ter mais mecanismos de participação via *on line*?
- f) Como se dá o processo de criação de um perfil do Governo no Facebook?
- g) A instituição tem algum acompanhamento dos *posts* no Facebook?
- h) Qual a ligação entre o uso destas redes e o cumprimento dos dispositivos da Lei 12.527/2011.

Os resultados das falas vão apontar a perspectiva de articular esses espaços com uma estratégia de participação política, mas, ao mesmo tempo a pesquisa identifica que é preciso aprofundar os mecanismos desta estratégia e, aqui, do ponto de vista da investigação, os trabalhos em Direito podem se debruçar em estudos sobre leis , regulamentos e normas que foram construídos sob o signo do aprofundamento da democracia. Nesse contexto, a investigação sobre as instâncias de participação: conselhos, audiências, conferências, associadas a dimensão digital, podem trazer novas luzes para o Direito e um ponto específico a ser explorado refere-se ao Direito ao Acesso à Informação, pedra de toque das democracias contemporâneas.

O perfil dos entrevistados e a data de realização da entrevista pode ser apontado no seguinte quadro:

Entrevistado	Órgao	Sexo	Escolaridade	Cargo que ocupa	Data realização
1	Secretaria Especial Promoção de Igualdade Racial – SEPIR	F	Superior completo	Jornalista	Fevereiro de 2016

2	Ministério Desenvolvimento Agr MDA	F	Superior Completo	Produtora conteúdo digital	Maio de 201
3	Ministério Planejamento, Orçam Gestão	F	Superior completo	Jornalista	Maio de 201
4	Controladoria Gera União – CGU	M	MBA em Comuni Social	Analista de Sociais	Maio de 201

**Quadro 1: Perfil dos Entrevistados e data de realização da entrevista**

Sobre as Redes Sociais Digitais que esses órgãos possuem pode-se identifica o seguinte quadro:

<b>Órgão</b>	<b>Tipos de Redes Sociais</b>
SEPPIR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facebook</li> <li>• Twitter</li> <li>• Youtube</li> <li>• Flickr</li> </ul>
MDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facebook</li> <li>• Twitter</li> <li>• Instagram</li> <li>• Flickr</li> <li>• Youtube</li> </ul>
MPOG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Twitter,</li> <li>• Google +</li> <li>• Youtube.</li> </ul>
CGU	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facebook</li> <li>• Twitter</li> <li>• Youtube</li> <li>• Flickr</li> </ul>

**Quadro 2: Redes sociais digitais usadas pelos órgãos selecionados**

---

Acerca do uso das Redes Sociais digitais pelo Governo, as falas são unânimes em demonstrar a importância destes espaços. As falas também demonstram que o ano de 2011 foi decisivo para o ingresso do Governo nos diversos canais de mídias sociais e, é importante afirmar que não tratou-se de um movimento organizado nesse sentido. Havia, inicialmente, um caráter de ocupar o espaço.

**Entrevistado 1:** *Eu acho que ela é muito heterogênea, muito. A gente tem cerca de 50 ministérios, não sei exatamente quantos, mas é mais ou menos isso, então é muito heterogênea mesmo. E em um mesmo ministério há setores com excelente inserção nas redes sociais e outros com inserção péssima. Há ministérios muito importantes, como o da saúde, que tem uma excelente inserção, e há outros que também são muito importantes que não tem uma inserção boa. De fato, é muito heterogêneo.*

**Entrevistado 2:** *As redes sociais do Governo vivem um momento de consolidação. Quando começamos efetivamente com este trabalho no MDA (em 2011) haviam poucas referências e poucas normas e orientações estabelecidas pela Secom/PR. A análise que faço é que, especialmente nesta gestão Dilma, as redes sociais se tornaram um importante canal de contato com o cidadão e uma ferramenta importante para a ampliação do acesso às políticas públicas.*

**Entrevistado 3:** *As redes sociais são de extrema importância para ampliar a comunicação entre o governo e a sociedade e exercer a democracia.*

**Entrevistado 4:** *Acredito que seja essencial, uma realidade que não tem mais volta. O uso das redes pelo governo veio de forma a aprimorar a abertura do estado e a intensificar essa comunicação de mão dupla. Há diversos programas com os mesmos objetivos, tais como: o gabinete digital da presidência, o perfil do twitter do RS sobre a LAI e a iniciativa do governo aberto OGP (que a CGU é a representante no Brasil) e destaca que a instituição internalizou a atuação nas redes sociais e que hoje é vista como parte das ações da casa.*

Uma breve análise destes fragmentos vai demonstrar a importância do uso destas redes para a divulgação da informação ao cidadão, mas, não possibilita concluir que a ocupação destes espaços pela Administração Pública tenha, estrategicamente, articulado as redes sociais com os espaços de participação que historicamente vinha sendo construído. Esse fato coloca um elemento importante na caracterização do uso feito governo governo federal destas redes. Elas tem um papel mais voltado para a disseminação da informação do que de aprofundamento de mecanismos consultivos ou de participação.

---

Outras perguntas feitas aos entrevistados , pedia que eles falassem sobre qual o uso que os órgão faz das redes sociais digitais. As respostas vão no seguinte sentido:

**Entrevistado 1:** *Destaca a importância tema (igualdade racial) para ser tratado em redes sociais, melhor que muitos outros. É uma oportunidade. Acho que tem temas mais difíceis de se tratar. A questão racial já é um tema que flui mais naturalmente. Questões de gênero, raça, comunidades tradicionais, são temas que a maior parte da população já espontaneamente tem vontade de debater e compartilhar. Uma boa parte das pessoas é ligada a esse tema, tem interesse, causa-se raiva e polêmica, o que não necessariamente é ruim. É bom passar conhecimento e dar argumento para que as pessoas possam questionar os pensamentos consolidados pela sociedade. Mas eu acho um bom tema pra se tratar em redes sociais, pode-se ligar a fortes imagens, muitas coisas para compartilhar de parceiros, muitos eventos, muitas coisas de capoeira, culturais. Os Ministérios parceiros também compartilhamos, então tem muita coisa boa.*

**Entrevistado 2:** *“O MDA começou o uso das redes divulgando essencialmente conteúdos do Portal MDA (notícias, fotos, vídeos e áudios). Com o tempo, passamos a desenvolver pautas específicas para as redes sociais e ampliamos a divulgação de conteúdos de outros - formando assim redes e parcerias. O conteúdo das redes sociais é focado em serviços como políticas públicas do MDA, curiosidades sobre o meio agrário, oportunidades educacionais e profissionais. O público do Facebook, por exemplo, é formado por 47% de mulheres e 53% de homens, a maior parte está entre os 25 e os 34 anos. Então a constante avaliação dos resultados das postagens nos fizeram alcançar a linguagem que temos hoje. O que percebemos é que os agricultores e agricultoras familiares se relacionam com as redes sociais do MDA, mas o público com amplo acesso à internet está entre equipes de prefeituras, técnicos de ater, membros de sindicatos, estudantes/pesquisadores de ciências agrárias que, muitas vezes, levam estas informações ao nosso público princip. Sem dúvidas estas interfaces são aliadas no processo de garantia da cidadania.”*

**Entrevistado 3:** *“O Ministério do Planejamento divulga nas redes sociais todas as suas ações, programas e projetos, de forma a dar mais transparência às atividades do governo. O uso das redes sociais amplia a participação e o controle da sociedade sobre essas ações. Há pouco tempo o governo federal lançou a Política Nacional de Participação Social, que incentiva a participação da sociedade como método de governo.”*

**Entrevistado 4:** *“A preparação dos conteúdos se dá em conjunto com a equipe técnica e tem como objetivo um conteúdo que seja de fácil entendimento, que seja atrativo, interativo e que passe a mensagem de forma clara e objetiva para os internautas. A sua divulgação ocorre no site (o meio de comunicação mais forte da CGU) e através das redes sociais. Destaca que o twitter tem uma característica mais voltada apenas para a divulgação e que o Facebook permite uma maior interação ao disponibilizar as opções de like, comentários e compartilhamentos. Conforme informa, a expectativa da CGU ao divulgar é que esse material seja capaz de sanar dúvidas, publicizar e informar. Assim, pondera “ nós, instituição, temos que atuar como usuários da redes” ou seja ainda tem de ser pensado numa atuação que permita maior interação e proximidade entre a instituição e os internautas. Um pratica que*

---

*vem ocorrendo é que o cidadão muita das vezes aponta erros que são levados em conta pelos assessores, seja através de críticas, dicas, sugestões. Assinala que, é importante lembrar que o objetivo fim não é atingir o número máximo de pessoas e sim a qualidade do que esta sendo veiculado. Foi dito que a instituição acredita que o aumento de seguidores e maiores números de interação é uma consequência da qualidade do que esta sendo publicado e por isso que todo o crescimento da pagina do Facebook se dá de modo orgânico. Não ocorre o uso de patrocínio de postagens. Ele vê essas ferramentas virtuais como formas de ampliação da democracia, mesmo que de forma ainda pouco conhecida e fala que a instituição faz um esforço para responder o máximo e da melhor maneira possível as indagações dos internautas, mas que não existe um aparato técnico robusto o bastante para acompanhamento de tais interações.”*

O trechos trazem elementos cheios de significados. O que parece sobressair mais refere-se a novidade do uso das redes sociais e como ele abre possibilidade para a Administração Pública. Seja para divulgar a informação, para oferecimento de serviços (governo eletrônico) ou ampliação de interações, mas, efetivamente o uso das mídias como ferramenta da democracia ou de ampliação da participação parece estar mais próximo a uma consequência deste uso, sem que isso represente, efetivamente, uma estratégia de politização e aprofundamento do debate democrático.

As questões referentes ao potencial das redes sociais digitais como espaço decisório e espaços para ampliação da participação, são assim respondidas:

**Entrevistado 1:** *“Não houve um amadurecimento do uso deste espaço como mecanismo decisório. Quando temos alguma coisa desse sentido, usamos ferramentas como o site, de uma consulta pública, por exemplo. Usamos os canais oficiais de comunicação. O facebook tem um caráter mais de divulgação de notícias, do cotidiano... Quando é necessário a perspectiva decisória, usamos as consultas públicas.”*

**Entrevistado 2:** *“Cada vez percebemos a necessidade do uso da internet para o pleno exercício da democracia. Atualmente 80% dos órgãos federais estão presentes nas redes sociais e elas são uma ferramenta de prestação de contas muito importante. Acredito que os potenciais são os maiores tendo em vista o histórico das redes sociais em campanhas políticas e também pelos governos. Todos tem a oportunidade de se manifestar neste espaços de forma democrática. Isso nos faz ter uma visão mais real do efeito das políticas públicas e nas possibilidades de melhoria destas políticas públicas.”*

**Entrevistado 3:** *“O uso das redes torna mais transparente as ações do governo e concede ao cidadão o poder de acompanhar, fiscalizar, opinar e denunciar eventuais irregularidades. Além disso, leva ao conhecimento da sociedade a existência de métodos participativos como as consultas publicas e os fóruns para participação da sociedade civil organizada.”*

---

**Entrevistado 4:** *“O acesso, é através do acesso a maiores informações que o cidadão pode exercitar mais a democracia. O papel da CGU reside nisso, ou seja, a sua função se baseia na divulgação de conteúdo e materiais que servem de instrumental para os cidadãos se localizarem e procurar se aprofundar em assuntos de interesse público.”*

Embora as falas se diferenciem quanto ao alcance e entusiasmo do uso de redes sociais digitais no processo decisório, na ampliação da participação e da democracia, esses fragmentos permitem identificar que o potencial destes espaços é mais voltado a uma prestação de contas e divulgação das ações governamentais. Novamente, o tema da informação aparece com pujança e assinala que, efetivamente, não há na atuação da Administração Pública em redes sociais um espaço que crie elementos que leve a um consenso sobre normas, propostas, medidas deliberativas, as quais poderiam retomar elementos do conceito de *esfera pública*, apresentado por Habermas.<sup>5</sup> Aqui, reside um potencial espaço de multiplicidade de conhecimento, mas, a politização, a disputa de sentidos e significados e transformação deste potencial em práticas democráticas e de consenso normativo, nos aspectos analisados pela pesquisa, apresentam-se como residuais e uma *promessa* a ser alcançada.

E, por fim, a última das questões: redes sociais são canais para cumprimento das normas propostas pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). As falas se articulam sobre a seguinte perspectiva,

**Entrevistado 1:** *esse tema não abordado não foi abordado na entrevista*

**Entrevistado 2:** *“Cada vez percebemos a necessidade do uso da internet para o pleno exercício da democracia”.*

---

<sup>5</sup> - Não é objetivo do trabalho retomar esse conceito, entretanto, pode-se alertar o leitor acerca da forma como o conceito é apresentado. Segundo Habermas, em um estágio não mediado exclusivamente pelo dinheiro e poder (*mass media*) pode-se identificar esferas públicas autônomas. O autor assinala que “em tais teatros pode-se constituir-se esferas públicas autônomas, que também se põe em comunicação umas com as outras tão logo o potencial é aproveitado para auto-organização e para o emprego auto-organizado dos meios de comunicação” (Habermas, 1987, p. 113). Sobre o tema internet e esfera pública dois autores articulam as considerações, a partir da leitura habermasiana, ao contexto atual. São eles: Silveira, 2009 e Benker, 2006.

---

**Entrevistado 3:** *“o Ministério do Planejamento divulga nas redes sociais todas as suas ações, programa e projetos, de forma a dar mais transparência as atividades do governo”. “O uso das redes torna mais transparente as ações do governo e concede ao cidadão o poder de acompanhar, fiscalizar, opinar e denunciar eventuais irregularidades”.*

**Entrevistado 4:** *“Não existe uma política de comunicação documentada e por isso muito das vezes essa comunicação se apresenta de forma bem dinâmica. (acredito que essa falta de política documentada pode trazer uma certa discricionariedade, que pode ser boa ou não, para a comunicação). As postagens relacionadas a LAI são selecionadas conforme os assuntos que são de maior interesse público ( controle social, transparência, LAI e gestão pública).”*

Uma síntese destas falas aponta que o 2º entrevistado não mencionou diretamente como as redes sociais podem influenciar no cumprimento da disposição normativa relacionada ao acesso da informação. Entretanto, percebe-se uma crença de que o potencial de divulgação da internet auxilia no cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Já o terceiro demonstra a identificação deste potencial e o último assinala que embora não exista uma política de comunicação voltada para isso o uso de redes sociais é perfeitamente compatível com a normativa legal. Assim, fica identificada a perspectiva informacional que delinea a presença do governo brasileiro nas redes sociais digitais.

#### **4. À GUIA DE CONCLUSÃO: QUAIS OS DESAFIOS PARA UMA ESTRATÉGIA DE PARTICIPAÇÃO CONSTRUÍDA A PARTIR DA INTERNET?**

Ao longo do texto buscamos demonstrar como o tema participação política atravessa as democracias, sob que perspectiva ele é incorporado na institucionalidade brasileira e como o uso das redes sociais enseja um conjunto de questões que problematizam o ciberespaço como um espaço para ampliação da esfera pública. Observa-se que há pouca ligação entre o uso das redes sociais feito por alguns órgãos da Administração Pública Federal e os caminhos seguidos pela estratégia de participação brasileira. Assim, à guisa de conclusão e parafraseando Gomes ( 2005 a): o que a internet pode fazer pela participação política?

---

Discutindo esse tema, Gomes ( 2005b) identifica na literatura que identifica-se na internet um forte potencial para resolver as questões da participação política. Entretanto, aponta que é possível assinalar , pelo menos, cinco graus de participação no espaço porporcionado pela internet. São eles:

- a) O grau mais elementar é o dos serviços oferecidos aos cidadãos. O autor os denomina de *os serviços de Estado entregues em domicílio ou a cidadania delivery*. Nesse mesmo grau afirma que “está a prestação de informação por parte do Estado, dos partidos ou dos representantes que integram os colegiados políticos formais” (p.218)
- b) No segundo grau está a consulta feita aos cidadãos, a qual pode, inclusive, pode formar a agenda política. O autor assinala que “Numa democracia digital de segundo grau, a esfera política possui algum nível de porosidade à opinião pública e considera o contato direto com o público uma alternativa às sondagens de opinião.” (p. 219)
- c) O terceiro grau corresponde a um nível tal de informação o que levaria a um alto nível de transparência oferecida aos cidadãos. Nesse contexto, “o Estado presta serviços, informações e contas à cidadania, mas não conta com ela [a internet] para a produção da decisão política. (p. 219)
- d) O quarto grau de democracia digital “corresponderia a determinados modelos de democracia deliberativa”. Nesse caso, haveria e combinação de um modelo de democracia participativa com representação e, em sendo assim, “o Estado se torna mais poroso à participação popular, permitindo que o público não apenas se mantenha informado sobre a condução dos negócios públicos, mas também que possa intervir deliberativamente na produção da decisão política.”(p.219)
- e) E, por fim, o quinto grau de participação que corresponde a uma sociedade “de democracia direta, onde a esfera política profissional se extinguiria porque o público mesmo controlaria a decisão política válida e legítima no interior do Estado.” Trata-se de um Estado marcado cujo governo é feito por plebiscitos on-line e que a esfera política caberia “exclusivamente as funções de administração pública” (p. 219).

---

Discorrendo sobre a possibilidade de existência destes graus de participação o autor destaca que

Como não se conhece nenhum Estado com níveis eficientes de implementação do terceiro, quarto e quinto graus, tampouco parece plausível se detalhar os aspectos e dimensões envolvidos na produção da decisão política por parte do público. Sabe-se que as possibilidades plebiscitárias da internet já se provaram eficazes, assim como as ferramentas fundamentais para os fóruns públicos de toda a natureza. Não se sabe, todavia, que efeitos uma taxa muito intensa de transferência da decisão política para a esfera civil por meios eletrônicos produziria sobre a sociedade política no seu formato atual, nem como conciliar a decisão civil com uma gestão do Estado formada por representantes eleitos. Trata-se, na verdade, modelos absolutamente teóricos, mas com grande efeito prático, sustentando a imaginação de formas de participação popular na política contemporânea e a elaboração e execução de projetos destinados a reformar a qualidade democrática das nossas sociedades. (Gomes, 2005b, p. 220)

O estudo dos casos apresentados ao longo do texto permite pela fala os entrevistados identificar que o uso feito pela Administração Pública Federal das redes sociais ainda reside no grau mínimo de participação, ou seja, trata-se de uma estratégia que, apesar de se reivindicar participativa, tem um caráter informacional e isso coloca como desafios a ser enfrentados pela esfera política a perspectiva de correlacionar as estruturas de participação existentes na esfera política nacional com o uso de redes sociais. É possível avançar na participação *on line* construindo uma estratégia de participação presencial e *on line* capaz de aprofundar e consolidar os mecanismos democráticos existentes no Brasil?

Como toda pesquisa deixa uma questão final, essa é a nossa, cabendo a nós, pesquisadores, explorá-las em novos estudos e cabendo aos governos e tomadores de decisão a tarefa de enfrentar tal questão a partir de medidas que se controem na prática cotidiana da política, combinando mecanismos capazes de efetivar o preâmbulo da Constituição federal, ou dizendo em outras palavras, a partir da literatura utilizada por esse texto, *fazendo cumprir as promessas da democracia*.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H.L.S (orgs). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013.

BENKLER, Yochai. **The wealth of networks: How social production transforms markets and freedom**. Yale University Press, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BOBBIO, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CARDOSO SAMPAIO, R.: **E-orçamentos participativos: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia**, Universidade Federal da Bahia. Tese em Comunicação Social ( 2014)

CARPENTIER, Nico. The concept of participation. If they have access and interact, do they really participate? **Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos**, v. 14(2), mai.-ago. 2012. Porto Alegre: Unisinos.

CERQUINHO, Kleomara Gomes. **Governo Eletrônico: a gestão da relação Estado-Sociedade no uso da Internet**. Tese de Doutorado defendida junto Centro de Pós Graduação e Pesquisa em Administração – CEPEAD/ Faculdade de Ciências Econômicas (FACE). Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Orientador(a). Profa. Dra. Ana Paula Paes de Paula. Belo Horizonte, 2014.

---

COUTINHO, C. N. **A democracia como valor universal: notas sobre a questão democrática no Brasil**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1980.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. DAGNINO (org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1996 (impressão de 2004).

DAHLBERG, L. The Corporate Colonization of Online Attention and the Marginalization of Critical Communication? **Journal of Communication Inquiry**, 29, 2005.

DI MAGGIO, P.I; et al. Social implications of the Internet. **Annual Review of Sociology**, 27, 2001, p.307-336.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. RJ: Relume-Dumará:ANPOCS, 1995.

ECHAVARRÍA, C. El Camino de la democracia digital: panorama em clave deliberativa de los sítios web desarrollados por los municipios cordobeses. In: PINHO (org). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador, EdUFBA, 2012

GOMES, Wilson. Internet e participação política em sociedade democráticas. **Revista FAMECOS**. Porto Alegre. Nº 27. Agosto 2005 (a). Quadrimestral.

\_\_\_\_\_. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**. Porto Alegre (Unisinos), no. VII(3), p. 214-222, setembro/dezembro, 2005(b)

HABERMAS, J. A nova intransparência. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, n.18, 1987.

HAMLETT, P. W. Technology Theory and Deliberative Democracy. *Science, Technology & Human Values*, 28(1), 2003, p. 112-140.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio. Democracia digital e deliberação online: um estudo de caso sobre o Vote na Web. In: **IV Congresso Latinoamericano de Opinião Pública – WAPOR 4**, Belo Horizonte, 2011. Disponível em : [http:// www.opiniaopublica.ufmg.br](http://www.opiniaopublica.ufmg.br)

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Tradução de E. Jacy Monteiro. Biblioteca “Clássicos da Democracia”. 19. São Paulo: IBRASA, 196.

MOSCO, V.,& FOSTER, D. Cyberspace and the end of politics. **Journal of Communication Inquiry**, 2001

PINHO, José Antonio Gomes de. (org). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador, EdUFBA, 2012

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Univ of California Press, 1967.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973 (Coleção “Os pensadores”). p. 15-151.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 4ª edição 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução geral à coleção. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: **Civilização Brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA, 2014. **Política e Sistema Nacional De Participação Social** Disponível em: <http://www.cosemssp.org.br/downloads/CONTROLE-DIA2->

---

[PARTICIPACAOSOCIALECONTROLEPUBLICO-PEDROPONTUAL.pdf](#). Acessado em agosto de 2015.

SILVEIRA, Sergio Amadeu da. Esfera pública interconectada, blogosfera e redes sociais. **Esfera pública, redes e jornalismo**. Rio de Janeiro: e-papers, 2009.

STEPAN, Alfred C.; FISHLOW, Albert. **Democratizando o Brasil**. Paz e Terra, 1988.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.