

GUSTAVO WARZOCHA FERNANDES CRUVINEL
MARCUS VINICIUS CHEVITARESE ALVES
MAURÍCIO SUHETT SPÍNOLA
PATRICIA GOMES REGO DE ALMEIDA
VINICIUS DE MORAIS ALVES

**Desenho institucional e participação:
desenvolvimento institucional da Câmara dos Deputados para
a participação sociodigital**

BRASÍLIA
2015

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO

Título: Desenho institucional e participação: desenvolvimento institucional da Câmara dos Deputados para a participação sociodigital.

- Coordenador: Patricia Gomes Rego De Almeida.
 - E-mail: patricia.almeida@camara.leg.br
 - Instituição/Local de trabalho: CENTRO DE INFORMÁTICA (CENIN)
 - Ponto: 6477
 - Ramal: 6-3524

Autores:

- Gustavo Warzocha Fernandes Cruvinel
- Marcus Vinicius Chevitarese Alves
- Maurício Suhett Spínola
- Patricia Gomes Rego De Almeida
- Vinicius De Moraes Alves

Link para Lattes:

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K8137168T6>

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4790472Y6>

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4482714A0>

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4413469J2>

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4137446U1>

Linha de Pesquisa: Política Institucional do Poder Legislativo: Participação e Representação da Sociedade.

Data: 27/02/2015

Resumo:

O projeto tem como objetivos: (1) investigar o processo de constituição das estratégias institucionais no âmbito do Poder Legislativo brasileiro, voltadas para estimular a participação da sociedade, especialmente através de ambiente digital, no processo legislativo; (2) auxiliar a Câmara dos Deputados na avaliação do atual desenho institucional da Casa e seu eventual impacto na participação social no processo legislativo; (3) analisar a articulação política e institucional das ações de participação eletrônica (e-participation) existentes no Poder Legislativo brasileiro e sua relação com a democracia, com foco na participação democrática e promoção da cidadania. O pressuposto básico é o de que o desenho institucional de uma Casa Legislativa tem relação direta com o objetivo estratégico de aproximar o Parlamento da sociedade civil, fortalecendo a democracia. Pressupõe-se também que os mecanismos institucionais voltados para a participação eletrônica realizada

por intermédio das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) pela sociedade civil no processo legislativo podem contribuir para fomentar uma cultura política democrática e favorecer práticas de cidadania. O estudo investigará os espaços participativos digitais instituídos pela Câmara dos Deputados e sua efetividade em termos de promoção da participação social, sendo realizado com base em pesquisa bibliográfica e documental, análise de conteúdo, observação participante, entrevistas e grupos focais.

2. APRESENTAÇÃO

No âmbito mundial, os últimos 200 anos têm sido caracterizados pelo distanciamento entre o corpo político (representantes) e os cidadãos (representados), o que a literatura denomina de "déficit democrático" das democracias liberais contemporâneas. Nesse período, os tradicionais mecanismos de representação política, principal elemento das democracias modernas, entram em transformação, revelando fissuras profundas que afetam a legitimidade e a eficácia da democracia.

Ressalta-se que a democracia participativa não se contrapõe à representativa. De acordo com Nadia Urbinati, existe uma complementariedade entre elas (Urbinati, 2006; Pitkin, 2006).

O desafio de aproximar representantes de representados pode demandar transformações na estrutura e dinâmica organizacional das Casas Legislativas para que possam responder adequadamente ao anseio por maior participação social dos cidadãos no processo de elaboração das leis e na formação da agenda política. A estrutura e dinâmica organizacionais das Casas Legislativas podem viabilizar e potencializar os resultados de iniciativas digitais de e-democracia (democracia eletrônica) ou podem contribuir para uma baixa efetividade de tais iniciativas.

É necessário compreender o tipo de relação que existe entre o desenho institucional – entendido como o processo de projetar instituições, conceber regras, procedimentos e estruturas organizacionais (ALEXANDER, 2005) - e a promoção da participação social na deliberação e decisões políticas. A compreensão desta relação pode fornecer elementos para a construção de ações de participação social por meio de tecnologias digitais que sejam mais consequentes e efetivas em termos de redução do déficit democrático, contribuindo para aumentar a legitimidade dos trabalhos legislativos perante a sociedade. Este é o pressuposto básico que embasa o projeto de pesquisa aqui proposto.

3. PROBLEMA

A Constituição Federal de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, inovou pela introdução de formas adicionais de participação social, como os conselhos de políticas e as conferências nacionais. A maioria das implementações dos novos dispositivos de intensificação da participação social, entendida como a participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado, institucionalizada pela Constituição de 1988, ficou, contudo, restrita aos poderes Executivo e Judiciário.

Valendo-se do potencial democratizante das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), a Câmara dos Deputados vem constituindo novos espaços de participação popular nos processos de deliberação e decisão políticas no âmbito das atividades desenvolvidas pela Casa Legislativa. Exemplos desses novos espaços virtuais de interação Parlamento-Sociedade são o portal e-democracia, o Laboratório *Hacker*, a criação da Comissão de Legislação Participativa

(CLP) e a institucionalização da Coordenação de Participação Popular na Secretaria de Comunicação Social (SECOM), com a atribuição de coordenar as atividades necessárias para desenvolver a interação e o diálogo entre os cidadãos e a Câmara dos Deputados, elaborar relatórios de manifestação da sociedade, pesquisas de opinião e sondagens, analisar e divulgar seus resultados, definir parâmetros de relacionamento (telefone e e-mail) pela Central de Interatividade Telefônica (Disque-Câmara 800), gerenciar as mídias sociais da SECOM, dentre outras.

A literatura especializada na área da democracia participativa aponta para a relevância do desenho institucional para a efetividade das iniciativas de aproximação da sociedade civil do Estado (CUNHA, 2014). Os problemas relacionados à baixa efetividade da participação social – desigualdade e cooptação (ABERS, 2000), podem estar associados a limitações impostas pelo desenho institucional das organizações governamentais (agências estatais, ministérios, casas legislativas).

Neste sentido, a presente proposta de pesquisa pretende buscar respostas à seguinte pergunta central: *Qual a relação entre o desenho institucional da Câmara dos Deputados e a efetividade na promoção da participação popular no processo legislativo através dos espaços participativos virtuais existentes nesta Casa Legislativa?*

Para responder à pergunta central, a pesquisa precisa lidar com a questão da mensuração da efetividade das ações voltadas para a ampliação da participação popular no Legislativo, o que implica em responder às seguintes perguntas complementares: *Que conjunto de critérios (indicadores) pode ser utilizado para avaliação da efetividade na promoção da participação popular no processo legislativo através de espaços participativos virtuais?* e *Que ações no campo da governança corporativa e de TI podem ser realizadas que contribuam para a ampliação e democratização da participação cidadã nas atividades desenvolvidas pela Câmara dos Deputados?*.

4. OBJETIVOS

1. Objetivo geral:

Ampliar a compreensão sobre a relação e dinâmicas entre desenho institucional e participação popular em instituições participativas que utilizem as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) como mediadora da interação Parlamento-sociedade.

2. Objetivos específicos:

- a. Auxiliar a Câmara dos Deputados na missão de ser um parlamento moderno, transparente e com ampla participação dos cidadãos, por meio de estudo da relação entre desenho institucional e participação social.
- b. Adaptar o quadro de referência teórico existente ao estudo específico dos parlamentos, particularmente ao estudo da relação entre desenho institucional da Câmara dos Deputados e participação popular em espaços constituídos para este fim, a exemplo do portal e-democracia, TV Câmara, Rádio Câmara, Comissão de Legislação Participativa (CLP) e Ouvidoria (SisOuvidor);
- c. Desenvolver indicadores e metodologia para avaliação da efetividade da participação popular no processo legislativo;
- d. Desenvolver metodologia para avaliação de impacto de fatores de Governança corporativa e de TI nos objetivos de projetos de democracia digital;
- e. Desenvolver estudos que permitam a construção de indicadores para monitoramento e

avaliação das ações voltadas à transparência e à participação popular.

- f. Desenvolver ações de colaboração acadêmica com outras Casas Legislativas, em âmbito nacional e internacional, que promovam a inovação em serviços de TIC voltados à participação popular, à transparência e ao uso de dados abertos.

5. JUSTIFICATIVA

A formação deste novo GPE se mostra oportuna em função da visão da Câmara dos Deputados estabelecida no Ato da Mesa nº 59, de 8 de janeiro de 2013, em “consolidar-se como o centro de debates dos grandes temas nacionais, moderno, transparente e **com ampla participação dos cidadãos**”.

Considerando o objetivo estratégico de “**aprimoramento e a ampliação da oferta de serviços de TIC dirigidos à participação popular**”, conforme estabelecido no Plano Estratégico de Tecnologia da Informação para o período de 2014 a 2018, aprovado pela Portaria nº 348, de 17 de novembro de 2014, a pesquisa a ser desenvolvida no âmbito do GPE aqui proposto poderá contribuir de forma significativa para o atingimento deste objetivo.

Na medida em que a interação Estado-Sociedade passa a ocorrer cada vez mais por meio da medição das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), como a TV interativa e a Internet, assumem relevo os novos espaços virtuais constituídos para ampliação da participação popular no processo de decisão política. Ao mesmo tempo, recentes estudos destacam a importância do desenho institucional sobre a efetividade das instituições participativas. Neste sentido é que uma investigação do atual desenho institucional da Câmara dos Deputados e de sua relação com os espaços de participação popular existentes na Casa pode contribuir para melhor compreensão desta relação e produzir subsídios para eventuais mudanças no desenho institucional, para a criação de novos espaços de participação popular e adequação dos já existentes, com o fim de promover uma participação mais equânime e efetiva.

6. REVISÃO DA LITERATURA

A presente proposta de pesquisa está inserida no campo dos estudos sobre as instituições participativas. De acordo com Leonardo Avritzer, a participação política no Brasil democrático tem sido marcada por dois fenômenos importantes: a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das chamadas instituições participativas (AVRITZER, 2007), aqui entendidas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2009).

Do lado da sociedade civil, diversos atores pertencentes a esse campo político reivindicaram, a partir do processo de redemocratização, uma maior presença em instituições encarregadas da deliberação sobre políticas públicas nas áreas da saúde, assistência social e políticas urbanas (COELHO, 2004; CUNHA, 2004). Ainda segundo Avritzer, tal reivindicação gerou uma série de formatos híbridos caracterizados pela presença de instituições com a participação da sociedade civil e de atores estatais nas áreas de assistência social, saúde, meio ambiente e políticas urbanas (ABERS e KECK, 2006).

Avritzer identifica pelo menos três formas de participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão política: o *desenho participativo de baixo para cima*, o processo de *partilha do poder* e o processo de *ratificação pública* (AVRITZER, 2008). No caso do desenho participativo de baixo

para cima, do qual o orçamento participativo no Brasil é o exemplo mais conhecido, há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima. O processo de partilha do poder opera pela constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente, não incorporando um amplo número de atores sociais, sendo determinado por lei e pressupõe sanções em casos de não instauração do processo participativo. Já a ratificação pública estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente.

Archon Fung propõe uma estrutura para a compreensão das possibilidades institucionais para a participação cidadã. Ele identifica três dimensões importantes ao longo das quais as formas de participação direta variam: (1) quem participa (escopo de participação); (2) como os participantes trocam informações e tomam decisões (modo de comunicação e de decisão); e (3) descrição da ligação entre discussões e ação política ou pública (extensão da autoridade) (FUNG, 2006). Estas três dimensões - âmbito da participação, modo de comunicação e de decisão, e extensão da autoridade - constituem um espaço no qual qualquer mecanismo específico de decisão pública pode ser localizado.

Erik Olin Wright e Archon Fung introduzem a noção de *Empowered Participatory Governance* (EPG) (FUNG e WRIGHT, 2003), um tipo de governança participativa que busca estender a aplicação da deliberação, de questões abstratas sobre conflitos de valores e princípios de justiça para questões muito concretas, tais como pavimentação de rua, melhoria de escolas e gestão do ambiente. A abordagem proposta por Fung e Wright também localiza deliberação empiricamente, em organizações e práticas específicas, com o objetivo de orientar a experiência social para o aprofundamento da compreensão sobre a deliberação prática e explorar estratégias para melhorar a sua qualidade.

A abordagem EPG é parte de um trabalho mais amplo de colaboração para descobrir e imaginar instituições democráticas que sejam ao mesmo tempo mais participativas e efetivas em relação à configuração convencional da representação política e da administração burocrática. Essas experiências institucionais democráticas estão atreladas a três princípios gerais: (1) foco em problemas específicos e tangíveis, (2) envolvimento de pessoas comuns afetadas por esses problemas e funcionários próximos a elas e (3) desenvolvimento deliberativo de soluções para estes problemas.

7. METODOLOGIA

O estudo parte, como inquietação fundante a orientar a estratégia da pesquisa, da seguinte pergunta:

Qual a relação entre o desenho institucional e a efetividade da participação popular no processo legislativo através de ambientes virtuais de interação entre o Parlamento e a sociedade civil?

Para tentar responder à pergunta de pesquisa, procura-se percorrer o caminho coerente e necessário entre ontologia, epistemologia e metodologia (MASON, 2002).

1. **Reflexão ontológica:** “Qual a natureza do fenômeno ou realidade social que pretende-se estudar?”;
2. **Reflexão epistemológica:** “O que pode representar conhecimento ou evidências da realidade social que pretende-se estudar?”;
3. **Reflexão metodológica:** “Quais metodologias, consistentes com a ontologia e a

epistemologia adotadas, que permitem responder à pergunta de pesquisa?”.

Com a etapa da reflexão ontológica pretende-se gerar subsídios para a escolha da abordagem ontológica para o estudo do fenômeno da participação social e sua relação com o desenho institucional.

Uma vez escolhida a ontologia, passa-se à etapa de construção do estudo de caso a partir de reflexões prévias de natureza epistemológica e metodológica. A reflexão epistemológica se faz necessária para a identificação e caracterização do que pode representar fontes de conhecimento ou de evidências para a realidade social que se pretende investigar.

Inicialmente, pretende-se, na primeira fase da pesquisa, realizar revisão sistemática da literatura pertinente ao tema a ser investigado. Para isso, usaremos bases de dados bibliográficas com credibilidade acadêmica, a exemplo de DUKE, EBSCO, EMERALD, GALE, JSTOR e SCIELO. O objetivo será conhecer o estado-da-arte da pesquisa sobre o tema do desenho institucional e sua relação com a dinâmica da participação social, com foco na interação parlamento-sociedade.

Vencida a etapa da revisão da literatura, a pesquisa se concentrará na investigação dos espaços institucionais da Câmara dos Deputados para a participação social que utilizam TICs - mídias de rádio, TV e Internet – na mediação Parlamento-Sociedade. Exemplos de tais espaços virtuais de participação são o portal e-Democracia, os *videochats* com deputados promovidos pela TV Câmara e as enquetes sobre temas em debate na Câmara dos Deputados, realizadas através do portal da Casa.

Para a investigação da influência do desenho institucional da Câmara dos Deputados nos espaços virtuais de participação pretende-se utilizar um levantamento dos registros da participação nos diversos canais ou mídias. Os registros consistirão de vídeos e transcrição dos diálogos entre deputados e cidadãos nos *videochats* e mensagens postadas por cidadãos no portal e-Democracia e nas enquetes.

Complementarmente, serão conduzidas entrevistas com gestores e técnicos responsáveis pela concepção e gestão dos diversos espaços virtuais de participação popular instituídos pela Câmara dos Deputados.

A metodologia inicialmente proposta será revisada e eventualmente ajustada na etapa da reflexão metodológica.

Após a coleta das informações relativas ao estudo de caso, o desenvolvimento da pesquisa entra na fase de estudo descritivo e analítico dos dados coletados, à luz da ontologia (teoria) adotada para a investigação do objeto da pesquisa.

8. CRONOGRAMA

ATIVIDADE	PERÍODO
Revisão da literatura	Abril a Dezembro de 2015
Reflexões ontológica, epistemológica e metodológica	Abril a Dezembro de 2015
Construção do estudo de caso	Maior a Dezembro de 2015
Coleta de dados (registros da participação)	Janeiro a Julho de 2016

Entrevistas	Janeiro a Agosto de 2016
Estudo descritivo e analítico dos dados	Julho a Dezembro de 2016
Recomendações, sugestões e proposições	Janeiro a março de 2017
Divulgação dos resultados obtidos – artigos e participação em congressos	Julho de 2016 a Março de 2017
Relatório Final	Abril de 2017

9. BIBLIOGRAFIA

ABERS, Rebecca N. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Lynne Rienner, 2000.

ABERS, Rebecca N. e KECK, Margareth E. *Muddy Waters: Decentralization, Coordination and Power Struggle in the Brazilian Water Management Reform*. International Journal for Urban and Regional Research, vol. 30, no 3, pp. 601-622, 2006.

ALEXANDER, Ernest. *Institutional transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design*. Planning Theory. no. 4. pp. 208-223, 2005.

AVRITZER, L. *Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação*. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, no. 3, p. 443 a 464, 2007.

_____. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, pp.43-64, 2008.

_____. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

COELHO, Vera Schattan R. P. *Conselhos de Saúde enquanto Instituições Políticas: O Que Está Faltando?*, em V. S. R. P. Coelho e M. Nobre (orgs.), *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Editora 34, pp. 255-269, 2004.

CUNHA, Eleonora S. M. *Aprofundando a Democracia: O Potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos*. Dissertação de mestrado. Departamento de Ciência Política, UFMG, Belo Horizonte, 2004.

_____. *Desenho institucional, participação e deliberação democráticas: conexões*. em CUNHA, Eleonora S. M. e THEODORO, H. D. (orgs.), *Desenho Institucional, Democracia e Participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. D'Plácido, 2014.

FUNG, A. *Varieties of Participation in Complex Governance*. Public Administration Review, Special Issue, December 2006.

FUNG, A. e WRIGHT, E. O. *Thinking about Empowered Participatory Governance*, em FUNG, A. e Wright, E. O. (orgs.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso, London-New York, 2003.

MASON, J. *Qualitative researching*. London: Sage, 2002.

PITKIN, H. *Representação: Palavras, Instituições e Idéias*. Lua Nova, São Paulo, 67, pp. 15-47, 2006.

URBINATI, N. *O Que Torna a Representação Democrática?*. Lua Nova, São Paulo, 67, pp. 191-228, 2006.