
ENTRE O NEOINSTITUCIONALISMO E A DEMOCRACIA DIGITAL? A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO ATRAVÉS DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

BETWEEN NEOINSTITUTIONALISM AND DIGITAL DEMOCRACY? SOCIAL PARTICIPATION IN THE BRAZILIAN LEGISLATIVE PROCESS THROUGH THE PARTICIPATORY LEGISLATION COMMITTEE OF THE CHAMBER OF DEPUTIES

¿ENTRE EL NEOINSTITUCIONALISMO Y LA DEMOCRACIA DIGITAL? PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO BRASILEÑO A TRAVÉS DEL COMITÉ DE LEGISLACIÓN PARTICIPATIVO DE LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS

Licemar Vieira Melo¹

Resumo

Este artigo divulga dados preliminares de uma pesquisa, em andamento, que está analisando a participação social no processo legislativo brasileiro sob a ótica do Neoinstitucionalismo e da Democracia Digital. Para isso, voltamos o olhar para a Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados que, desde 2001, se configura em um espaço institucionalizado de participação social e, portanto, de interações socioestatais. Essa comissão recebe sugestões de projetos de lei enviadas por organizações da sociedade civil como ONGs, sindicatos, associações e órgãos representativos de classe, e, nesse sentido, se configura como um ponto de acesso dos atores coletivos ao Estado, especificamente ao Poder Legislativo Federal. Nessa pesquisa estamos identificando os atores sociais que estão encaminhando sugestões legislativas à CLP e suas demandas. Também estamos identificando os Dispositivos Tecnológicos Digitais disponibilizados pela CLP, para, posteriormente, buscarmos perceber se e como eles impactam na participação social no processo legislativo, através da CLP. Essa pesquisa utiliza método quali-quantitativo e se configura em um estudo de caso. Os resultados parciais obtidos a partir de uma coleta de dados piloto, de maio de 2021, apontam que a maioria das 186 sugestões legislativas que foram aprovadas na CLP - entre 2001 e 2020 - e tramitam na Câmara Federal como projetos de lei, foram apresentadas por 76 diferentes organizações da sociedade civil. A maioria dessas sugestões se referem às temáticas de: a) Política e Administração Pública; b) Direitos Humanos; c) Trabalho, Previdência e Assistência. Ainda não é possível perceber se os DTDs influenciam na participação social no processo legislativo através da CLP.

¹ Mestre em Ciências Sociais. Doutoranda no PPG em Ciências Sociais da UNISINOS/São Leopoldo-RS. E-mail: licemarvm@gmail.com

Palavras-chave: Neoinstitucionalismo histórico; Democracia digital; Processo legislativo; Participação *online*.

Abstract

This article discloses preliminary data from ongoing research that is analyzing social participation in the Brazilian legislative process. For this, we turn our gaze to the Participatory Legislation Commission (CLP) of the Chamber of Deputies, which, since 2001, has been configured as an institutionalized space for social participation and, therefore, for socio-state interactions. This commission receives suggestions for bills sent by civil society organizations such as NGOs, unions, associations and class representative entities, and, in this sense, is configured as an access point for collective actors to the State, specifically to the Federal Legislative Power. In this research, we are identifying the social actors that are forwarding legislative suggestions to the CLP, based on which guidelines. We are also identifying the Digital Technological Devices made available by the CLP, in order, later, to seek to understand if and how they impact social participation in the legislative process, through the CLP. This research uses a quali-quantitative method and is configured in a case study. The partial results obtained from a pilot data collection, from May 2021, indicate that most of the 186 legislative suggestions that were approved in the CLP - between 2001 and 2020 - and are being processed in the Federal Chamber as bills of law, were presented by 76 different civil society organizations. Most of these suggestions refer to the themes of a) Public Policy and Administration; b) Human Rights; c) Work, Welfare and Assistance. It is still not possible to see whether DTDs influence social participation in the legislative process through the CLP.

Keywords: Historical neoinstitutionalism; Digital democracy; Legislative process; Online participation.

Resumen

Este artículo revela datos preliminares de una investigación en curso que analiza la participación social en el proceso legislativo brasileño. Para ello, dirigimos nuestra mirada a la Comisión de Legislación Participativa (CLP) de la Cámara de Diputados, que, desde 2001, se ha configurado como un espacio institucionalizado de participación social y, por tanto, de interacciones socio-estatales. Esta comisión recibe sugerencias de proyectos de ley enviadas por organizaciones de la sociedad civil como ONG, sindicatos, asociaciones y órganos de representación de clase, y, en este sentido, se configura como un punto de acceso de actores colectivos al Estado, específicamente al Poder Legislativo Federal. En esta investigación, estamos identificando a los actores sociales que están remitiendo sugerencias legislativas al CLP, en base a qué lineamientos. También estamos identificando los Dispositivos Tecnológicos Digitales puestos a disposición por el CLP, para, posteriormente, buscar entender si y cómo impactan en la participación social en el proceso legislativo, a través del CLP. Esta investigación utiliza un método cuali-cuantitativo y se configura en un estudio de caso. Los resultados parciales obtenidos de una recolección de datos piloto, a partir de mayo de 2021, indican que la mayoría de las 186 sugerencias legislativas que fueron aprobadas en el CLP -entre 2001 y 2020- y están siendo procesadas en la Cámara Federal como proyectos de ley, fueron presentadas por 76 organizaciones diferentes de la sociedad civil. La mayoría de estas sugerencias se refieren a los temas de: a) Política y Administración Pública; b) Derechos humanos; c) Trabajo, Bienestar y Asistencia. Aún no es posible ver si los DTD influyen en la participación social en el proceso legislativo a través del CLP.

Palabras Clave: Neoinstitucionalismo histórico; Democracia digital; Processo legislativo; Participación online.

INTRODUÇÃO

Um novo espaço de participação social no processo legislativo brasileiro, assim podemos nos referir à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. A CLP, criada em 2001 como uma comissão permanente, tem a finalidade de promover a participação da sociedade no processo legislativo brasileiro e recebe – por meio de organizações da sociedade civil como ONGs, sindicatos, associações, órgãos de classe, portanto de atores coletivos – sugestões legislativas como propostas de leis ordinárias.

Essa comissão acaba se configurando em um ponto de acesso dos atores sociais ao Estado, especificamente ao Poder Legislativo Federal brasileiro, e, portanto, se apresenta como um espaço de interações socio-estatais e de novas práticas democráticas. Quem são os atores sociais que ocupam esse ponto de acesso? A partir de que pautas? Essas são algumas questões norteadoras da investigação aqui divulgada.

Em outra medida, não deixamos de considerar que vivemos um contexto em que as Tecnologias da Informação e Comunicação estão mediando as relações sociais, inclusive na esfera política. Nesse sentido, percebemos que a CLP conta com dispositivos tecnológicos digitais, considerados, nessa pesquisa, como todos os recursos e ferramentas da internet que podem ser utilizados para promover a participação social, no processo legislativo, e, em última análise, interações socio-estatais.

Seguramente, a internet tem se apresentado como mais um canal de interação entre o Estado e a sociedade capaz de propiciar novas práticas democráticas contemporâneas. Esse fenômeno tem sido estudado no Brasil a partir do conceito de democracia digital (cf. GOMES; MAIA, 2008; SILVA; BRAGATTO; SAMPAIO, 2016), que contempla a relação entre a comunicação, através do uso de dispositivos tecnológicos, e a democracia.

Os fenômenos associados à democracia digital têm sido impulsionados pelo desenvolvimento das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação (NTICs), especificamente a Internet, e pressionados por uma suposta crise da democracia

representativa (cf. BONAVIDES, 2006). A partir disso surgem novos “desenhos democráticos”. (ARAÚJO; PENTEADO; SANTOS, 2015), propostos pela sociedade civil ou pelos próprios Poderes do Estado.

Nesse artigo, apresentamos alguns dados preliminares coletados sobre a participação das organizações da sociedade civil no processo legislativo brasileiro, a partir da CLP, bem como identificamos os dispositivos tecnológicos digitais disponibilizados pela comissão, no intuito de facilitar essa participação. Numa fase posterior vamos buscar analisar as implicações desses dispositivos tecnológicos na participação social.

O marco teórico dessa investigação é o Neoinstitucionalismo Histórico e, como a abordagem também vislumbra o uso de dispositivos tecnológicos digitais como potenciais promotores da participação social no processo legislativo, também discutimos a democracia digital. Esses conceitos são revisitados, na parte inicial deste artigo. Na sequência, discorremos sobre a Comissão de Legislação Participativa e, por fim, apresentamos e discutimos alguns achados preliminares desta investigação.

REVISITANDO CONCEITOS: O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

A escola de pensamento denominada Neoinstitucionalismo é recente: surgiu na década de 1970 e se expandiu nas duas décadas seguintes, como uma forma de superação do velho institucionalismo, vigente desde as primeiras décadas do século XX, que observava as instituições a partir das estruturas, sem considerar os atores sociais (cf. CAVALCANTE, 2011; ROCHA, 2005; HALL e TAYLOR, 2003; LEONE, 2003).

O institucionalismo clássico, tradicional, teve um enfoque formal e legal, de influência positivista (“dever ser”), influenciado pelo Direito e pela Filosofia Política; com grandes referências da Ciência Política britânica. Seu enfoque estava na lei e na constituição² – como evoluíram em suas diferentes formas o Estado, a soberania, as jurisdições, e os instrumentos legais e legislativos – e se valia dos modelos pluralista³

² Peres (2008) enfatiza que os aspectos normatizador e formalista, do velho institucionalismo, passaram a se mostrar ineficientes para explicar os fenômenos políticos que surgiram a partir da década de 1930, como o nazismo, o fascismo, as crises do liberalismo e da representação.

³ Concebia a distribuição do poder como um aspecto permanente das sociedades, que são vistas como se formadas por diversos centros de poder, nenhum deles soberano; adota o conceito de grupos de interesse ou grupos de pressão para o processo de decisão política, possibilitando coalizões em busca de certos objetivos. O Estado é visto como algo neutro, com a função de promover a conciliação dos distintos interesses presentes na sociedade. (Dahl *apud* ROCHA, 2005)

e marxista⁴ para realizar as análises sociais e políticas. Apesar de se colocarem em lados opostos do debate, o pluralismo e o marxismo unem-se na ênfase analítica centrada na sociedade. Para ambas as perspectivas, a ação estatal é sempre resposta a estímulos vindos da sociedade (cf. LEONE, 2003; ROCHA, 2005).

É, portanto, como um contraponto a esses dois modelos – pluralismo e marxismo – que o Neoinstitucionalismo⁵, busca se consolidar como uma referência entre as teorias sociais contemporâneas. Nesse sentido, ele representa um ressurgimento da preocupação com as instituições – numa perspectiva que parte do Estado - agora entendidas não apenas como estrutura, mas também numa relação de interação socio-estatal, ou seja, do Estado com os demais atores sociais.

Nesse novo panorama a relevância das instituições está relacionada não somente ao sistema político, a democracia: “mas também, e, especialmente, nas nossas práticas políticas, comportamentos, regras, normas, rotinas, códigos e naturalmente os processos de socialização, participação e interação social e política” (LEONE, 2003, p. 37, tradução nossa).

As bases da teoria neoinstitucionalista são apresentadas pela socióloga norte-americana Theda Skocpol nas décadas de 1980 e 1990. Em um primeiro momento, Skocpol parte da ideia geral da autonomia dos Estados em relação às demandas sociais (*State centered*) e numa segunda fase ela amplia a abordagem do neoinstitucionalismo que deixa de ser centrado no Estado para centrar na política (*polity-centered*), que pressupõe um processo de interação socioestatal.

O neoinstitucionalismo, enquanto teoria social, se apresentada como uma unidade de análise multidisciplinar e que, portanto, pode estudar a realidade social a partir de diferentes enfoques entre eles o sociológico, o econômico, o político ou o histórico (cf. HALL; TAYLOR, 2003; LEONE, 2003; PÉREZ; ESCAMILLA, 2004).

Nessa pesquisa utilizamos o viés histórico, perspectiva na qual as instituições englobam “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes a estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196). Portanto, se relaciona aos procedimentos – formais e

⁴ Análises centradas nas relações entre economia, classes sociais e Estado. As relações de classe são essencialmente relações de poder, constituindo o instrumento analítico para a interpretação das transformações sociais e políticas. As políticas estatais, nesse sentido, aparecem como reflexo dos interesses do capital.

⁵ Conforme Pérez e Escamilla (2004) a retomada da preocupação com as instituições foram identificadas por March e Olsen (1997) como Neoinstitucionalismo.

informais – enraizados na estrutura do Estado e compreende a ação dominadora deste ator social e a sua estrutura burocrática, sendo que a associação de ambas (ação e estrutura) molda, norteia e influencia o comportamento dos demais atores sociais.

A opção pela vertente histórica do Neoinstitucionalismo se dá pelo fato da investigação aqui divulgada buscar perceber quais são os canais – dispositivos tecnológicos digitais – através dos quais os atores sociais buscam institucionalizar, ou seja, fazer chegar ao Estado – Poder Legislativo Federal – numa perspectiva de interação socio-estatal. Também, buscamos identificar quais são as reivindicações sociais dos atores que estão conseguindo ocupar esse espaço, nesse contexto histórico específico, no qual as Tecnologias da Informação passam a mediar as relações sociais.

PONTOS DE ACESSO, ENCAIXE E DOMÍNIO DE AGÊNCIA

Ao abordar a teoria neoinstitucionalista de enfoque histórico, três conceitos chaves são pertinentes a esse estudo que busca identificar as implicações da participação social, via dispositivos tecnológicos, no processo legislativo brasileiro, são eles: pontos de acesso, encaixe institucional e domínio de agência.

O conceito de pontos de acesso (*points of access*) apresentado em Skocpol (1992) diz respeito aos espaços abertos pelo Estado através do qual este emana poder de influência sobre os atores sociais e, ao mesmo tempo, pode ser influenciado por eles, ou seja, se refere aos espaços (num sentido de estrutura burocrática/ação) que viabilizam as interações socioestatais.

Outro conceito lançado por Skocpol (1992) e mencionado em Lavallo et al. (2019) é o de encaixe institucional (*institucional fit*). Os encaixes são definidos como

sedimentações institucionais de processos de interação socioestatal que ganham vida própria (artefatos: instrumentos, regras, leis, programas, instâncias, órgãos) e mediante as quais atores sociais são, em alguma medida, bem-sucedidos em dirigir de modo contínuo a seletividade das instituições políticas ao seu favor, ampliando sua capacidade de agir (LAVALLO et al., 2019, p. 47).

O conceito de encaixe está relacionado, portanto, a ocupação dos pontos de acesso, abertos pelo Estado, por parte dos atores sociais e a implicação desse processo no que se refere às interações socioestatais.

Já o conceito de domínios de agência se apresenta como decorrência das interações socioestatais, já referidas, com enfoque “dinâmico e relacional dos processos políticos, cujas condições são apreendidas como mecanismo interveniente, simultaneamente produtor e produto das interações socioestatais” (LAVALLE et al., 2017, p. 23). Esses mesmos autores definem domínios de agência como

produto de histórias de conflito, aprendizagem e cooperação (...) cada domínio responde a uma articulação de elementos produzidos em diferentes momentos: regulações, repertório de atuação considerados legítimos e capacidades de ação dos atores sociais e do Estado (LAVALLE et al., 2019, p. 26).

Quando, a partir da ocupação dos pontos de acesso e da ocorrência de encaixes, os atores sociais têm o domínio da ação, ou seja, conseguem a permanência de suas pautas sociais, que podem se transformar em políticas públicas de Estado, por exemplo, independentes do governo e de questões eleitorais tem-se o que Skocpol (1992) denomina de domínio de agência. Para que ele ocorra, pressupõe-se capacidades de ação específicas tanto dos atores sociais, quanto do próprio Estado⁶.

Nessa investigação especificamente, estamos entendendo a CLP como um ponto de acesso ao Estado, aqui entendido como o Poder Legislativo em nível federal. A partir disso, estamos procurando identificar: quem são os atores sociais (organizações da sociedade civil) que têm procurado ocupar esses espaços? A partir de que demandas sociais?

Também, nesta pesquisa, estamos considerando como encaixe institucional o momento em que os atores sociais coletivos têm as suas sugestões legislativas aprovadas na CLP e, a partir disso, essas sugestões participarão, efetivamente do processo legislativo, tramitando como Projetos de Lei nas outras comissões da Câmara e do Senado. O encaixe, portanto, acontece quando essas sugestões se transformam em Projetos de Lei. Estamos verificando quais são os dispositivos tecnológicos digitais disponibilizados pela CLP, para, posteriormente, identificarmos como esses dispositivos influenciam (se influenciam) na participação das OSC no processo legislativo.

⁶ Lavalle et al. (2017) citam como exemplos de domínio de agência, no Brasil, no período pós-transição democrática, os relativos à área da saúde, especificamente nos campos da atenção básica, da saúde da população negra, da política do HIV/AIDS e do ensino e pesquisa da medicina social.

TICS E PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS: DEMOCRACIA DIGITAL E OUTROS CONCEITOS

Abordar o uso de Dispositivos Tecnológicos Digitais para a participação no processo legislativo remete a temática – ou conforme defende Wilson Gomes (2016) a um campo de pesquisa, claramente delimitado e autônomo – sobre o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) em práticas democráticas. Esse tema faz parte de um debate nacional e internacional, a partir de distintos conceitos, entre esses: democracia eletrônica (e-democracia), ciberdemocracia, teledemocracia e democracia digital.

O conceito de *democracia eletrônica* (e-democracia) é referido por Martin Hagen (1997)⁷, Steven Clift (2003)⁸ e Joan Subrats (2016)⁹. Hagen relaciona a democracia eletrônica a qualquer sistema político democrático no qual os computadores passam a desempenhar funções cruciais no processo democrático como: informação e comunicação; articulação; agregação de interesses e tomada de decisão. Clift (2003) relaciona a democracia eletrônica ao uso das TICs e estratégias por setores democráticos dentro dos processos políticos em diferentes níveis – do local ao global. E Subrats defende que essa se refere à “intenção de melhorar, usando a internet, a política, quer dizer, a forma concreta do sistema ou regime político e as relações entre instituições e cidadania” (SUBRATS, 2016, p. 59).

Pierre Lévy (1999)¹⁰ utiliza o conceito de *ciberdemocracia* para se referir ao uso das tecnologias da informação e comunicação, na promoção da democracia, a partir do incentivo à participação popular. Lévy propõe, nesse sentido, a criação de uma “ágora virtual”, que, para Angelo et al. (2014) se configura em uma “hipótese utópica de uma plataforma virtual de democracia direta” (p. 15), capaz de explorar as potencialidades do ciberespaço na busca dos problemas, na promoção de debates

⁷ Cientista político italiano.

⁸ Norte-americano que em 1994 criou o site E-democracy.org, tido como o primeiro site sobre eleições do mundo. Discute a participação aberta do governo e da sociedade, através da internet, para fortalecimento da democracia em nível local. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/champions/civic-hacking-and-open-government/steven-clift>. Acesso: 17 jun. 2021.

⁹ Professor de Ciência Política, investigador e diretor do Programa de Doutorado do Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona – Espanha. Disponível em: https://www.cidob.org/expertos/joan_subirats. Acesso: 18 jun. 2021.

¹⁰ Filósofo e sociólogo francês, pesquisador da área de Ciência da Informação e Comunicação, que estuda a cibercultura, o ciberespaço e os impactos da internet na vida social.

pluralistas, na tomada de decisão coletiva e na avaliação dos resultados, aproximando as comunidades envolvidas.

Kenneth L. Hacker e Jan Van Dijk¹¹, apresentaram a *democracia digital* como o uso da tecnologia da informação e comunicação (TIC) e da comunicação mediada por computador (CMC) “com o objetivo de melhorar a democracia política ou a participação dos cidadãos na comunicação democrática” (cf. HACKER; DIJK, 2000, p. 01). Esses autores enfatizam a preferência pelo uso do termo democracia digital, em detrimento de outros semelhantes, pelo fato deste estar claramente relacionado ao uso da TIC e da CMC nas práticas democráticas e a definem como “uma reflexão de tentativas de praticar a democracia sem os limites de tempo, espaço e outras condições físicas” (*ibidem*), embora tenham destacado que o uso da TIC e da CMC não substitui as práticas políticas tradicionais ‘analógicas’.

Encerrando o panorama do debate internacional temos a discussão de Antonio-Enrique Pérez Luño¹², que, por sua vez, opta por utilizar o termo *teledemocracia* – expressão já utilizada em Hagen (1997), que relacionou esse termo a um tipo específico de democracia eletrônica. Pérez Luño se referiu à teledemocracia como o conjunto de teorias e fenômenos referentes

à incidência das Novas Tecnologias na política. Em sua acepção mais ampla e genérica, a teledemocracia pode definir-se como a projeção das Novas Tecnologias aos processos de participação política nas sociedades democráticas” (PÉREZ LUÑO, 2014, p. 13, tradução nossa).

A partir dos conceitos aqui apresentados que integram o debate internacional, percebemos que a discussão sobre o uso de dispositivos tecnológicos em práticas democráticas é interdisciplinar – proposta por pesquisadores de diversas áreas - e reitera o surgimento de novos espaços para participação política e engajamento dos cidadãos.

O DEBATE BRASILEIRO

O debate em torno dos dispositivos tecnológicos em práticas democráticas, entre os pesquisadores brasileiros, é mais recente do que o debate internacional e com menor diversidade de expressões para se referir a esse fenômeno já que, aqui, o termo recorrente é democracia digital. No Brasil, a principal referência nessa

¹¹ Pesquisadores da área da comunicação - norte-americano e neerlandês, respectivamente.

¹² Pesquisador da área do Direito, da Universidade de Sevilha, na Espanha.

discussão é Wilson Gomes¹³. Para Gomes, a *democracia digital* corresponde “à experiência da internet e de dispositivos que lhe são compatíveis, todos eles voltados para o incremento das potencialidades de participação civil na condução dos negócios públicos”. (GOMES, 2005, p. 217).

As primeiras discussões teóricas em torno da democracia digital no Brasil são da primeira década do século XXI¹⁴ e também foram marcadas pela alusão à participação da sociedade na esfera política, através da internet. Nesse caminho Rafael Sampaio define a democracia digital como “o uso das tecnologias para energizar a vida política e democrática da nação, buscando modernização constitucional, tomada de decisões descentralizadas, aumento da transparência e dos direitos dos cidadãos” (SAMPAIO, 2013, p. 59).

Sivaldo Silva et al. (2016, p. 17) afirmam que a democracia digital se refere à uma “complexa relação entre tecnologias digitais de comunicação e as práticas democráticas” e destacam que a noção de democracia digital historicamente reforçou o imaginário das “potencialidades técnicas dos recursos digitais para resolver problemas ou melhorar o desempenho das democracias modernas” (SILVA et al., 2016, p. 17). Segundo Sampaio et al. (2019), em termos de abordagem, a literatura brasileira sobre democracia digital contempla três aspectos: a e-participação, a deliberação *online* e a transparência digital (SAMPAIO et al., 2019). Gomes propõe uma ampliação da abordagem da democracia digital, que não fica mais restrita à participação social, mas passa a se referir a própria interlocução entre o Estado e a sociedade, mediada pelo processo comunicativo (internet), e aos potenciais ganhos democráticos advindos desse processo. Assim, a democracia digital passou a ser entendida como

qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, smartphones, *palmtops*, *ipads*...), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais, mídias sociais...) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos em benefício do teor democrático da comunidade política (GOMES, 2011, p. 27-28).

¹³ Wilson Gomes é pesquisador no Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporânea na Universidade Federal da Bahia (UFBA). É autor e coautor de artigos e livros sobre o tema e coordena o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD) que envolve pesquisadores 51 pesquisadores brasileiros, de 20 Programas de Pós-graduação nas áreas de Ciência Política, Comunicação, Administração, Direito, Ciência da Computação e Interdisciplinar e 36 pesquisadores estrangeiros, de 23 instituições. Informação disponível em: <https://inctdd.org/institucional/#sobre>. Acesso: 17 set. 2019.

¹⁴ Nessa revisão de literatura, a primeira discussão teórica encontrada sobre o conceito de democracia digital, no Brasil, é de Gomes (2005).

Mais recentemente, Gomes sintetizou a democracia digital definindo-a como “simplesmente o conjunto dos recursos, ferramentas, projetos, experimentos, experiências e iniciativas em que se usam tecnologias para produzir mais democracia e melhores democracias” (GOMES, 2018, p. 98).

A partir dessas abordagens que integram o debate brasileiro sobre o uso de dispositivos tecnológicos em práticas democráticas e da utilização aparentemente consensual do conceito de democracia digital, percebemos que, além do aspecto relacionado ao surgimento de novos espaços para a participação política e engajamento cívico dos cidadãos, as questões relacionadas ao acesso às informações públicas (e-transparência) e a deliberação *online* também são evidenciados.

TEMÁTICA ABRANGENTE

São várias as possibilidades de práticas democráticas a partir dos dispositivos tecnológicos. No debate nacional Silva et al. (2016), numa referência ao pensamento de Gomes (2007) destacam que nos estudos de democracia digital há uma distinção entre iniciativas de ênfase social e de ênfase institucional, conforme o(s) ator(es) social(is) que a(s) propõe(m).

A ênfase social abrange “questões como o engajamento político, o fortalecimento da esfera pública, a apropriação política das ferramentas digitais; a relação entre novas tecnologias e capital social” (SILVA et al., 2016, p. 20). É nessa perspectiva que se localizam as ações de ativismo digital, ou ciberativismo, que se referem às “práticas comunicacionais que, utilizando plataformas, redes e suportes digitais, sobretudo na internet, visam entrosar e dar maior visibilidade às lutas no interior da sociedade” (EISENBERG, 2015, p. 131). Um exemplo recente de iniciativa de democracia digital com ênfase social foi a petição *online* em defesa da Amazônia que, em agosto de 2019, através da plataforma *Change.org*, conseguiu 4 milhões de assinaturas¹⁵.

As iniciativas de democracia digital de ênfase institucional abrangem, por sua vez:

¹⁵ Disponível em:
https://www.huffpostbrasil.com/entry/amazonia-abaixo-assinado_br_5d5dccc5e4b02cc97c8803d3.
Acesso: 08 jul. 2020.

(a) o estudo sobre a conformação digital das instituições da democracia em sentido estrito (cidades e governos digitais, parlamentos online) ou lato (partidos políticos online); (b) as iniciativas institucionais no vetor que vai do Estado aos cidadãos (como a prestação de serviços públicos *online* e governo eletrônico); (c) iniciativas institucionais no vetor cidadãos-Estado (oportunidades de participação ou de oferta de inputs por parte da cidadania na forma de votos, respostas a sondagens, decisões ou sugestões orçamentárias, registro e discussão de opiniões em fóruns eletrônicos, etc) (GOMES *apud* SILVA et. al., 2016, p. 20-21).

Como exemplos de iniciativas de democracia digital com ênfase institucional temos, entre outros: as consultas públicas *online*, por parte de agências reguladoras do Estado, ou do próprio parlamento; os *websites* do Governo Federal, Governos Estaduais, do Parlamento (Câmara Federal e Senado), das Prefeituras, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, que disponibilizam informações que permitem a transparência pública e a prestação de contas por parte dos agentes públicos; e as iniciativas de Orçamento Participativo Digital.

No debate internacional, a utilização de ferramentas tecnológicas, através da internet, nos regimes democráticos, aparece associada à promoção do engajamento cívico pela abertura de novos espaços institucionalizados de participação social, como já referido, mas também, como apontam autores como Musso et al. (2000), Schneider e Moreira (2016) e Subtrats (2016) servem para a oferta de serviços públicos *online* e melhoria da gestão pública.

Os aspectos acima corroboram com o fato de que a temática da democracia digital é muito abrangente pois abarca uma multiplicidade de subtemas que estão imbricados a partir da utilização de dispositivos tecnológicos em contextos democráticos e que, portanto, permeiam as relações entre o poder público, em diferentes esferas, e os distintos atores sociais; contemplando tanto os novos espaços de interação entre o Estado e a Sociedade Civil, a partir do incentivo à participação, à deliberação *online*, a transparência pública e accountability, mas também a prestação de serviços públicos através da internet.

A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

A Comissão de Legislação Participativa (CLP) é uma comissão permanente da Câmara dos Deputados. Criada pela resolução 21/2001, por iniciativa do então Presidente da Câmara, Deputado Aécio Neves (PSDB-MG), e instalada em 08 de agosto de 2001, a CLP surgiu com o propósito de

facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa. Através da CLP, a sociedade, por meio de qualquer entidade civil organizada, ONGs, sindicatos, associações, órgãos de classe, apresenta à Câmara dos Deputados suas sugestões legislativas. Essas sugestões vão desde propostas de leis complementares e ordinárias até sugestões de emendas ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Por meio desta Comissão, a Câmara dos Deputados abre à sociedade civil um acesso ao sistema de produção das leis do País, chamando o cidadão a levar diretamente ao Parlamento sua percepção dos problemas e demandas da vida real e cotidiana¹⁶.

A CLP é, portanto, um espaço aberto pelo Estado – Poder Legislativo Federal – para promover a participação social de atores coletivos no processo legislativo¹⁷. A Comissão conta com 18 titulares e 18 suplentes, entre deputados federais de diferentes partidos e blocos políticos e tem os trabalhos coordenados pela presidência da Comissão, da qual fazem parte um Presidente e três Vice-presidentes. No início de cada novo ano legislativo, no mês de fevereiro, novos parlamentares passam a integrar a CLP.

Para enviar sugestões legislativas à CLP, as entidades da sociedade civil devem preencher um cadastro e anexar a documentação da entidade como Estatuto ou Registro no Ministério do Trabalho, comprovação legal da diretoria e ata da reunião em que a entidade decidiu enviar a sugestão legislativa¹⁸. É necessário também preencher um formulário, disponível no website da Câmara dos Deputados, identificando a entidade proponente, informando a ementa do projeto, explicando a sugestão legislativa e apresentando uma justificativa.

O envio das sugestões legislativas pode ser feito por e-mail ou por meio de correspondência. Pelo *website* da Câmara dos Deputados é possível acompanhar a tramitação das sugestões legislativas, na CLP, onde elas são apreciadas por um relator que dá o seu parecer favorável ou contrário à aprovação da sugestão e o parecer é votado pelos demais membros da comissão em reunião ordinária. Quando as sugestões são aprovadas na CLP elas passam a tramitar em outras comissões da Câmara dos Deputados, como projetos de lei, não mais de autoria da organização da sociedade civil que a encaminhou, mas a própria CLP passa a ser considerada a

¹⁶ Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/atribuicoes>
Acesso: 29 jul. 2021.

¹⁷ A Constituição Federal de 1988 prevê a participação dos cidadãos no processo legislativo a partir de referendos, plebiscitos e iniciativas populares de lei.

¹⁸ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/participacao/sugira-um-projeto> Acesso: 29 jul. 2021.

autora. Se aprovado na Câmara Federal o projeto de lei é votado no Senado e, se aprovado, passa pela sanção ou veto do Presidente da República.

A CLP conta com dispositivos tecnológicos digitais (DTDs) com potencial de promover a participação social no processo legislativo e, portanto, uma interação socioestatal. Até o momento foram identificados como DTDs: o e-mail institucional, o *website* da Câmara dos Deputados, fóruns *online* e enquetes *online*.

ALGUNS ACHADOS PRELIMINARES

Uma coleta de dados piloto realizada em maio de 2021 no *website* da Câmara dos Deputados, demonstra que 186 projetos de lei que estão tramitando na Câmara dos Deputados, atualmente, se originaram de sugestões legislativas encaminhadas por Organizações da Sociedade Civil (OSC) a CLP, entre 2001 e 2019¹⁹. Essas sugestões foram aprovadas na Comissão de Legislação Participativa e, agora, tramitam como projetos de lei, em outras comissões da Câmara dos Deputados. Nesse caso, quando já aprovadas na CLP e transformadas em Projetos de Lei (PL), a matéria passa a tramitar em outras comissões da Câmara como sendo de autoria da CLP e não da OSC que a apresentou.

As 186 sugestões, transformadas em projetos de lei, foram encaminhadas por 76 OSC, a maioria delas identificadas como Institutos, Conselhos, Associações, Sindicatos e Federações. Ou seja, a CLP, enquanto ponto de acesso ao Estado - Poder Legislativo Federal - tem sido ocupada por diferentes atores sociais coletivos, de todas as regiões do país. A maior parte desses atores, entretanto, é da região sudeste e do Distrito Federal, responsáveis respectivamente por 144 e 25 projetos de lei, de um total de 186, em tramitação na Câmara dos Deputados.

Atualmente há 111 sugestões legislativas tramitando na Comissão de Legislação Participativa. Elas foram apresentadas entre 2009 e 2021²⁰. Ou seja, há atores sociais que, a partir da apresentação de sugestões legislativas estão buscando

¹⁹ Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaProposicoes&pagina=1&order=data&abaEspecificada=true&filtros=%5B%7B%22emTramitacao%22%3A%22Sim%22%7D%5D&q=autores.codOrgao%3A5438> Acesso em 31 jul. 2021.

²⁰ Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaProposicoes&pagina=1&order=relevancia&abaEspecificada=true&filtros=%5B%7B%22emTramitacao%22%3A%22Sim%22%7D%5D&q=estados.codOrgao%3A5438> Acesso em 31 jul. 2021.

ocupar o ponto de acesso aberto através da CLP. Mas essa ocupação, que se refere a participação no processo legislativo em si, implica que as sugestões legislativas apresentadas pelas OSC a CLP sejam aprovadas nessa comissão, para daí se transformarem em projeto de lei e seguirem a tramitação nas duas casas legislativas – Câmara e Senado Federal,

Os 186 projetos de lei, originários de sugestões legislativas encaminhados à CLP, representam um encaixe, ou seja, os atores sociais proponentes dessas sugestões estão ocupando o ponto de acesso, representado pela CLP e conseguindo participar, de forma ativa, do processo legislativo. Alguns atores, todavia, têm participado de forma reiterada do processo legislativo, enviando mais de uma sugestão legislativa, ou seja, tem ocupado, com mais frequência esse ponto de acesso. Um exemplo disso é o fato de que desses 186 projetos de lei que tramitam na Câmara dos Deputados, originários de sugestões legislativas enviadas à CLP por OSC, dois atores sociais – Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul – MG e o Sindicato dos Trabalhadores de Serviços Gerais Onshore e Offshore de Macaé, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Conceição de Macabu, Quissamã e Carapebus – RJ – responsáveis, respectivamente, pelo envio de 35 e de 13 sugestões que se tornaram projetos de lei. As pautas desses 186 projetos de lei são variadas, mas a maioria deles aborda questões relativas: a) Política e Administração Pública; b) Direitos Humanos; c) Trabalho, Previdência e Assistência.

Em relação ao *domínio de agência*, como nesses 20 anos de existência da CLP apenas duas sugestões legislativas apresentadas pelo mesmo ator social, a Associação de Juízes Federais do Brasil (AJUFE), completaram a tramitação nas duas casas legislativas e se transformaram, efetivamente, em Lei Federal – a Lei 11.419/2006 que aperfeiçoa as regras sobre a informatização do processo judicial (processo eletrônico) e a Lei 12.694/2012 que permite a formação do colegiado de juízes para julgamento de crimes hediondos cometidos por grupos organizados – ainda não percebemos a ocorrência de domínio de agência.

Quanto aos Dispositivos Tecnológicos Digitais disponibilizados pela CLP para promover a participação social, encontramos o website da Câmara dos Deputados, um e-mail institucional e audiências públicas interativas (por videoconferência). Entretanto, não conseguimos identificar, até o momento, qual o real impacto deles na participação das OSC no processo legislativo, através de envio de sugestões legislativas a CLP. Ou seja, se esses dispositivos realmente impactam, são

determinantes na ocupação do ponto de acesso aberto pelo Estado, nesse caso específico representado pela CLP.

Verificamos, todavia, que, através do *website* os atores podem obter informações sobre como enviar as sugestões legislativas (através do e-mail ou por correspondência, a documentação necessária, o cadastro prévio da entidade) e conseguem acompanhar a tramitação das sugestões na CLP e, quando aprovada por essa, na Câmara dos Deputados e posteriormente no Senado Federal. Entretanto não conseguimos perceber a disponibilização de recursos permanentes de comunicação através do qual os atores consigam dialogar (deliberar) com os Deputados da Comissão de Legislação Participativa, sobre as propostas por eles (atores coletivos) enviadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Encerramos esse artigo percebendo como viável a análise da participação dos atores sociais coletivos, no processo legislativo brasileiro, especificamente no que tange ao envio de sugestões legislativas ordinárias a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, a partir da teoria Neoinstitucionalista na sua perspectiva histórica.

Conseguimos perceber que, ao apresentarem sugestões legislativas à CLP, distintos atores sociais estão buscando ocupar esse ponto de acesso aberto pelo Estado. Também percebemos que o encaixe institucional acontece a partir do momento em que as sugestões legislativas são aprovadas na CLP e passam a tramitar nas outras comissões da Câmara dos Deputados. Isso significa que, efetivamente, as demandas enviadas por essas Organizações da Sociedade Civil, em forma de sugestão legislativa, efetivamente passam a se submeter ao processo legislativo e podem, caso sejam aprovadas nas outras comissões da Câmara dos Deputados, no Senado Federal e sancionadas pelo Presidente da República, se transformar em Lei Federal.

Não percebemos, entretanto, que tenha ocorrido domínio de agência, pois os atores sociais enviaram sugestões legislativas sobre diversos temas, nenhum deles podendo ser considerado referência absoluta em uma determinada área temática.

Já quanto a opção de analisar a CLP também pelo viés da democracia digital, já que há dispositivos tecnológicos digitais disponibilizados pela comissão para incentivar a participação das entidades da sociedade civil organizada – website, e-

mail institucional, audiências públicas interativas – avaliamos que precisamos repensar esse caminho. Até o momento não conseguimos encontrar elementos que demonstrem que esses dispositivos sejam determinantes para que os atores sociais coletivos ocupem o ponto de acesso aberto pelo Estado, representado pela CLP, já que as sugestões legislativas podem ser enviadas a essa comissão através por correspondência.

Também evidenciamos que, apesar dos dispositivos tecnológicos digitais, isso não representa a inclusão de espaços permanentes para discussões deliberativas entre as entidades autoras das sugestões legislativas e os Deputados Federais que integram a CLP. Ou seja, os dispositivos conseguem garantir a e-transparência, novos espaços de e-participação, mas a possibilidade de promover deliberação *online*, que é outro viés da democracia digital, ainda não é percebida na prática, especificamente no objeto de estudo dessa investigação, que é a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Rafael. de Paula A.; PENTEADO, Cláudio Luis C.; SANTOS, Marcelo Burgos P. dos. Democracia digital e experiências de e-participação: *webativismo* e políticas públicas. **Revista História, Ciências, Saúde**. Manguinhos-RJ, v. 22, dez. 2015. p. 1597-1619.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2006.

CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: revisão de literatura. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro, n. 45 (6), nov./dez. 2011. p. 1781-1804.

EINSENBERG, José. Ciberativismo. In: GIOVANNI, G. Di & NOGUEIRA, M. A. (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 2v. São Paulo: Fundap / Imprensa oficial, 2015.

GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital: história, problemas e temas**. Organização de Sergio Amadeu da Silveira. São Paulo: Edições Sesc, 2018. Disponível em: <https://storage.googleapis.com/stateless-inctdd-website/2019/03/e2a3d5ec-a-democracia-no-mundo-digital-wilson-gomes.pdf>.

_____. 20 anos de política, Estado e democracia digitais. In: SILVA, S. P.; BRAGATTO, R. C. e SAMPAIO, R. C. **Democracia digital, comunicação política e redes**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016, p. 39-77.

_____. Participação política *online*: Questões e hipóteses de trabalho. In.: MAIA, R. C. M., GOMES, W. e MARQUES, F. P. J. A. (Org.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 19-45.

GOMES, W. **Democracia Digital: que democracia?** In: Encontro Anual da Compolítica, 2007. *Anais ... 2.*, Belo Horizonte -MG. Disponível em: <http://compolitica.org/novo/artigo/democracia-digital-que-democracia/>.

_____. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras: estudos midiáticos**. Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS, São Leopoldo, RS, v.II, n 3, set.dez.2005, p. 214-222.

GOMES, Wilson.; MAIA, Rouseley. **Comunicação e Democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

HACKER, Kenneth. L.; DIJK, Jan.A. G. M. V. What is Digital Democracy? In: **Digital Democracy, Issues of Theory and Practice**. London: SAGE Publications, 2000.

HAGEN, Martin. **A tipology of eletronic democracy**. Article online. Germany, Justus Liebig University Giessen, 1997.

HALL, Peter. A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, nº 58, 2003. p. 193-223.

LAVALLE, Adrian.; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO José. (Org.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. 1. ed. Rio de Janeiro: IESP/EduERJ/CEM, 2019.

_____. **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência**. Textos para Discussão CEM (Online), v. 19, p. 1-40, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/35085950/Movimentos_sociais_institucionaliza%C3%A7%C3%A3o_e_dom%C3%ADnios_de_ag%C3%Aancia

LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço**. São Paulo: Loyola, 1999.

LEONE, José Antônio Rivas. El neoinstitucionalismo y la revalorizacion de las instituciones. In: **Revista Reflexion Política. Universidade Autonoma de Bucaramanga (UNAB)** – Colombia. Año 5, n.9, junio 2003, p. 36-46. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/110/11000903.pdf>

MUSSO, Juliet; WEARE, Christopher; HALE, Matt. **Designing web technologies for local governance reform: Good management or good democracy?** Political Communication, 17 (1), 1-19, 2000.

PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou instituições?** A evolução histórica no neoinstitucionalismo da Ciência Política. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 23, n. 68, outubro 2008, p. 53-71.

PÉREZ, Gabriel; ESCAMILLA., Laura Valencia. El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario. **Revista Actualidad Contable Faces**, Universidade de los Andes – Merida, Venezuela, vol. 7, núm. 8, enero-junio, 2004, pp. 85-95. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25700808>

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Teledemocracia, ciberciudadania y derechos humanos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 4, n. 2, p. 8-46, jul./dez. 2014.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. In: **Revista Civitas**. Porto Alegre-RS. v. 5, n. 1. Jan-jun. 2005, p. 11 a 28.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; BRAGA, Sérgio; CARLOMAGNO, Márcio Cunha; BRUM, Murilo; BORGES, Tiago. Estado da arte da democracia digital no Brasil: oferta e sobrevivência das iniciativas (1999-2016). In: **Revista do Serviço Público (online)**, v. 70, p. 693-734, 2019.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Democracia Digital no Brasil: uma prospecção das iniciativas relevantes. **Revista Eletrônica de Ciência Política**. Vol. 4, n. 1-2, 2013, p. 55-79. Disponível em:
<https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/33449/21574>. Acesso em: 20 set. 2019.

SCHNEIDER, Cecília. e MOREIRA, Micaela Fernanda. Alcanzar la Sociedad Red: un desafío para el desarrollo con equidade. In: SCHNEIDER, Cecília. (Org). **Democracia Digital: cambios en la gestión, el gobierno y la política en América Latina y España**. 1 ed. Avellaneda: Undav Ediciones, 2016.

SKOCPOL, Theda. **Protecting soldiers and mothers** – The political origins of social policy. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

SUBIRATS, Joan. *¿Podemos seguir haciendo lo que hacíamos?* Elementos de debate sobre democracia y Administración Pública para la nueva época. In: SCHNEIDER, C. (Org). **Democracia Digital: câmbios em la gestion, el gobierno y la política en América Latina y España**. 1 ed. Avellaneda: Undav Ediciones, 2016.

SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai. e SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Democracia digital, comunicação política e redes**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016.

* Artigo recebido em 31 de julho de 2021,
aprovado em 08 de setembro de 2021.