

Participação popular no Maranhão: Uma análise sobre a eficiência democrática da plataforma virtual “Participa MA”, do Governo estadual.

*Bruno LACERDA*³²

*Márcio Carneiro dos SANTOS*³³

RESUMO: Este trabalho é o resultado de um estudo sobre a plataforma estadual de participação popular do Maranhão (“Participa MA”) em seus 11 primeiros meses de funcionamento. Através de uma pesquisa analítico-descritiva, fez-se um diagnóstico sobre a efetividade da sua implementação nesse período. Foram revistos os conceitos de participação cívica, internet e democracia digital a partir do contexto socioeconômico maranhense. Com o estudo, percebeu-se a insipiência no cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos para a “Participa MA”, sobretudo em virtude do baixíssimo grau de engajamento dos usuários, razão pela qual apresentam-se sugestões para uma melhor implementação da estratégia.

PALAVRAS-CHAVE: Participação popular. Maranhão. “Participa MA”. Democracia digital. Eficiência democrática.

ABSTRACT: This work is the result of a study on the state’s platform of popular participation of Maranhão (“Participa MA”) in its 11 first months of operation. Through an analytical-descriptive research, a diagnosis on the democratic efficiency of the platform’s implementation was made. The concepts of civic participation, internet and digital democracy were revisited, and the socioeconomic context of Maranhão. With the study, it was perceived

32 Graduado em Comunicação Social - Jornalismo pela Universidade Federal do Maranhão. E-mail: brlacerda@gmail.com

33 Doutor em Tecnologias da Inteligência e Design Digital pela PUC-SP com estágio Pós Doutoral na UNB . Mestre em Comunicação. Bolsista de Produtividade DT-II do CNPq. Professor Adjunto do Departamento de Comunicação Social da UFMA na área de Jornalismo em Redes Digitais. Coordenador do Laboratório de Convergência de Mídias – LABCOM. E-mail: mcszen@gmail.com

some incapacity to meet the goals and targets set for "Participa MA", especially because users engagement is very low; reason why there are some suggestions presented for a better implementation of strategy.

KEYWORDS: Popular participation. Maranhão. "Participa MA". Digital Democracy. Democratic efficiency.

1. Apresentação

Em 5 de Outubro de 2014, o candidato Flávio Dino sagrou-se vencedor das eleições majoritárias ao Governo do Estado do Maranhão para o período 2015 – 2018. Eleito com 63,52% dos votos válidos, sua vitória rompeu a continuidade da corrente política predominante no Estado desde o ano de 1966.

O discurso de inclusão popular ("Maranhão de todos nós") e a construção da imagem de um virtual "governo de todos" foram alguns dos importantes triunfos ideológicos da equipe do postulante a Governador. Uma vez eleito, o *slogan* de campanha foi adaptado e se transformou no lema da gestão estadual, gerando expectativas de maior abertura à participação popular na esfera administrativa estadual.

Anunciada ainda em 2014, a reestruturação administrativa dos órgãos estaduais trouxe consigo a incorporação de um apêndice de participação popular à Secretaria de Estado de Direitos Humanos, que passou a ser chamada de Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP) desde janeiro de 2015. Tornou-se responsabilidade basal deste órgão a elaboração da política estadual de participação popular, atualmente em construção.

Neste cenário, surgiu como importante ferramenta a plataforma de participação popular "Participa MA". Segundo o decreto de criação da política estadual de participação popular, a plataforma se configura como uma ferramenta de participação em base digital, que utiliza a internet e outras tecnologias da informação e comunicação para promover o monitoramento das ações e o diálogo entre a administração pública estadual e sociedade civil.

Neste trabalho, pretende-se analisar qual o nível de efetividade alcançada na implementação da plataforma Participa MA durante os primeiros 11 meses da gestão estadual – em observância à proposta apresentada no projeto de fundamentação da iniciativa. À luz dos conceitos de esfera pública, democracia digital e participação cívica, a pesquisa foi realizada

com elementos analíticos e descritivos, contando principalmente com tarefas de análise de dados e entrevistas.

Avaliaram-se os contextos social e econômico que permearam a criação da plataforma, além dos indicadores auferidos neste primeiro ano – dentre outros: volume de participação, cumprimento de objetivos, desenvolvimento de potencialidades e o conteúdo gerado nas interações de usuários.

2. Democracia, internet e participação popular

O conceito de “governo do povo” surge no período Arcaico (800 – 500 a.C.), em Atenas, após as reformas constitucionais promovidas por Clístenes³⁴, que ampliaram os poderes da assembleia popular e geraram os princípios de isonomia (igualdade sob a lei) e de *isegoria* (igualdade no direito de falar) entre os cidadãos atenienses.

Ao redor de 460 a.C., sob o comando de Péricles, o general, duas classes sociais (a dos magistrados e a dos deputados) passaram a ter uma influência ainda maior na vida da cidade-estado e a democracia ateniense deu lugar àquilo que conhecemos como aristocracia (o governo dos melhores).

Apesar da rápida implosão da democracia em Atenas, suas bases foram fundamentais para o estabelecimento de todas as formas de Governo existentes desde então e muitos dos seus princípios foram a base dos sistemas políticos contemporâneos. Mesmo assim, entre o fim da Idade Antiga e o fim da Idade Moderna, o feudalismo e o absolutismo ocultaram considerável parte os princípios democráticos.

Foi apenas no século XVIII, com as revoluções burguesas (francesa e americana), que os ideais da democracia voltaram a emergir. Rompia-se o esquema absolutista no qual os homens eram súditos, tornando-se, desta forma, cidadãos. Democracia passa, então, a estar associada à organização da sociedade e ao Estado Moderno democrático de direito, de inspiração liberal.

É também no contexto de transformações da sociedade feudal e do advento do

34 Filósofo, político e legislador de Atenas. Muitos o consideram o “pai da democracia”.

Estado Moderno que se dá a conhecer o conceito de esfera pública³⁵. Atividades que eram designadas para a formação social e vinham de instituições públicas, agora eram promovidas por organizações cuja atividade não era pública, segundo Habermas (2003).

No âmbito familiar ocorrem transformações fundamentais. O papel do patriarca é alterado, passando a ser parte das garantias oferecidas pelo Estado. E na medida em que os senhores feudais perdem o controle da influência política, uma nova classe assume este papel – a burguesia, equilibrando o centro de poder, outrora função exclusiva do Estado.

Aninhado à esfera pública, o desenvolvimento da opinião pública e da imprensa – também consequências de um novo modelo de organização da sociedade burguesa – têm forte carga de poder na geração de debates políticos na esfera social. Em países como a Inglaterra e a França, por exemplo, a superação da censura prévia permitia que a agenda de debate político passasse a ser influenciada pela imprensa, intimamente ligada à estrutura da esfera pública.

Ainda hoje, o estado de direito prevalece como forma de organização política majoritária no mundo. A organização do estado único em três esferas de poder (legislativo, executivo e judiciário) representa uma das principais características da democracia contemporânea – a institucionalização de procedimentos e decisões.

Para Norberto Bobbio (2000, p. 18-19), a democracia contemporânea se configura em “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. Na democracia representativa, se fazem cada vez mais fortes, portanto, as instituições democráticas – responsáveis por mediar os interesses privados dos indivíduos e o próprio poder; adotando, em suas práticas, as regras estabelecidas estatutária ou constitucionalmente.

No entanto, com o advento das novas tecnologias de informação e comunicação e as novas e múltiplas possibilidades que surgem com elas, é recorrente em alguns autores a afirmação de que a democracia moderna enfrenta uma crise.

(...) no momento mesmo em que a democracia se expande ela corre o risco de se corromper, já que se encontra continuamente diante de obstáculos não previstos que precisam ser superados sem que se altere a sua própria natureza, e está obrigada a se adaptar continuamente à invenção de novos meios de comunicação e de formação da opinião pública, que podem ser usados tanto para infundir-lhe nova vida quanto para entorpecê-la. (BOBBIO, 2000, p. 17).

35 Segundo Charles Taylor (2010, p. 4), “A esfera pública é um espaço comum em que, supostamente, os membros da sociedade se encontram através de uma variedade de meios para discutirem assuntos de interesse comum e, deste modo, serem capazes de formar a seu respeito uma mente comum”.

Neste ponto, os chamados fenômenos comunicacionais, no contexto da sociedade digital, demandam inovações e dão à democracia um novo significado – o que para Benkler (2006) se configura em uma economia da informação em rede, com importância cada vez maior para a produção de conhecimento e difusão de informação.

É então, neste âmbito de democracia digital, que são avaliadas as novas possibilidades de participação civil na condução da vida pública. Para Wilson Gomes,

Democracia digital [é] qualquer forma de emprego de dispositivos (...), aplicativos (programas) e ferramentas (...) 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, 2005, p. 27-28).

Não é de se estranhar, conseqüentemente, que o sistema democrático-participativo também passe por transformações fundamentais na relação entre governantes e representados. Para Benkler (2006, p. 212) “a facilidade de comunicar-se efetivamente na esfera pública permite que indivíduos passem de leitores e ouvintes passivos para potenciais falantes e participantes numa conversa”. Nesta lógica, a democracia se transforma em digital e a interatividade é o principal elemento desta transformação.

2.1. Participação Popular: Conceitos e Práticas na Web

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, o Brasil passa por uma série de transformações sociais e políticas, através das quais se instaura uma nova ordem jurídica no país. Ao emergir de uma situação de governo militar, a transparência passa a ser um dos principais pilares defendidos pela Constituinte brasileira.

No Brasil, a participação popular tornou-se base do princípio democrático e da cidadania. Se antes vivíamos uma democracia representativa pura, desde 1988, o Estado brasileiro também deu espaço à configuração de uma democracia socialmente inclusiva.

Por um lado, existiam anseios de maior controle e transparência; por outro, popularizou-se a plataforma que daria base a este anseio, a internet. Gomes (2005, p. 216) define que,

(...) as ferramentas e dispositivos eletrônicos das redes contemporâneas (...) comportam para a implementação de um novo modelo de democracia capaz de incluir de maneira mais plena a participação da esfera civil na decisão política”.

A isso vale adicionar o ambiente de questionamento da esfera representativa da política, considerados os inúmeros escândalos envolvendo os principais atores políticos. Em âmbito de crise de representatividade da democracia (exercida quase apenas em ocasião eleitoral), gera-se o espaço para fomentar o que a opinião pública encorajava – a democracia participativa.

Mas qual a perspectiva necessária para entender a implementação da participação social na vida democrática? Neste âmbito, Wilson Gomes (2005) defende a existência de cinco diferentes graus de participação social no campo político, classificados de acordo com a função que desempenham.

Quadro 1 – Graus de participação democrática

Grau	Definição
Primeiro Grau	<ul style="list-style-type: none"> - Interação predominantemente de mão única: o governo disponibiliza informações ou torna a prestação de serviços mais eficiente, através do emprego destas tecnologias de comunicação; - Ênfase na eficiência instrumental da relação política; - Papel de um governo que busca suprir as necessidades de informação básica, serviços e bens públicos ao cidadão; - Papel de um cidadão que aguarda receber, sem transtornos e com rapidez (em casa, se for possível), esses serviços públicos oferecidos; - Prevalece a busca por produtividade e otimização da máquina estatal.
Segundo Grau	<ul style="list-style-type: none"> - Configuração de "um Estado que consulta os cidadãos pela rede para averiguar a sua opinião a respeito de temas da agenda pública"; - Canal de comunicação, embora a emissão continue predominantemente de mão única; - Abertura governamental à participação popular através de canais de sondagem de opinião sobre determinados assuntos públicos, não significando necessariamente que esta opinião aferida será plenamente acatada em todos os campos da produção da decisão

	política.
Terceiro Grau	<ul style="list-style-type: none"> - Princípios da transparência e da prestação de contas (<i>accountability</i>); - Maior permeabilidade da esfera governamental para alguma intervenção da esfera civil; - Maior preocupação na responsabilidade política e, com isso, um maior controle popular sobre as ações governamentais.
Quarto Grau	<ul style="list-style-type: none"> - Baseado na "democracia deliberativa". - Criação de processos e mecanismos de discussão, visando o convencimento mútuo para se chegar a uma decisão política tomada pelo próprio público, definindo práticas mais sofisticadas de participação democrática.
Quinto Grau	<ul style="list-style-type: none"> - Mais idealista na escala de participação civil, - Sua implementação acarretaria uma mudança significativa no modelo democrático. - As TICs teriam uma função fundamental: retomar o antigo ideal da democracia direta (a tomada de decisão não passa por uma esfera política representativa) - “Só argumentar não seria suficiente: é preciso deixar que o povo decida. Isto significaria ‘um estado governado por plebiscito’” - Prevalece a idéia de que, com as possibilidades interativas em massa das novas tecnologias da comunicação, a decisão deveria estar assim transferida diretamente para a esfera civil

Fonte: Gomes (2004, p. 849-869), adaptado pelo autor.

A descrição em graus, apesar de seguir uma lógica hierárquica, não se configura em parâmetros imutáveis. É possível, portanto, que uma mesma iniciativa possua características de diferentes classificações; ainda assim, a existência de determinadas características, dentre as mencionadas anteriormente, não garante a existência plena e o funcionamento ideal de canais de participação popular.

Por outro lado, é importante avaliar o cenário de acesso à participação. No Brasil temas como o acesso universal à internet ainda são projetos em andamento. Apenas 48% dos domicílios possuem conexão à internet no Brasil. Em estados como o Maranhão, este índice cai para 19,6% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013-2014).

Estas desigualdades digitais entram em jogo e corroboram a tese de Bucy e Gregson (apud GOMES, 2005). Vemos, portanto, que a participação popular via web, no Brasil, tal como a democracia digital, não são tão democráticas em seu contexto atual.

2.2. Internet, Um Meio Democrático?

Sempre que são mencionadas as novas tecnologias de informação e comunicação, faz-se necessário reconhecer e dar protagonismo à relevância da Internet neste processo; seja como plataforma, ou como meio de comunicação.

A integração potencial do texto, imagens e sons num mesmo sistema – interagindo a partir de pontos múltiplos, no tempo escolhido (real ou atrasado) em uma rede global em condições de acesso aberto e de preço acessível – muda de forma fundamental o caráter da comunicação. [...] O surgimento de um novo sistema eletrônico de comunicação caracterizado pelo seu alcance global, integração de todos os meios de comunicação e interatividade potencial está mudando e mudará para sempre nossa cultura (CASTELLS, 2007, p. 414).

Criam-se, portanto, novos arranjos e possibilidades da esfera pública por meio digital (o espectador agora é usuário, produtor e consumidor tendo maior acesso à informação); deste modo, ganha um novo sopro a democracia participativa.

Para Benkler (2006), esta transição (da sociedade industrial, para uma sociedade amparada no digital) gerou uma série de adaptações econômicas, culturais, sociais e políticas que transformaram a forma com que construímos e consumimos a informação.

A mudança é tanto qualitativa quanto quantitativa. A mudança qualitativa é representada na experiência de ser um falante em potencial, em oposição a simplesmente um ouvinte ou eleitor. Isso está relacionado à auto-percepção dos indivíduos na sociedade e na cultura de participação que eles adotam. (BENKLER, 2006. p. 212).

À medida que o usuário tem nesta nova plataforma um potencial de produtor e de consumidor, a internet representa o que Castells (2007) chama de “a revolução da tecnologia

da informação”. Neste âmbito, define que vivemos a era de um capitalismo avançado, onde a informação é o maior capital – o “informacionalismo”.

É informacional porque a produtividade e a competitividade de unidades ou agentes nessa economia (sejam empresas, regiões ou nações) dependem basicamente de sua capacidade de gerar, processar, e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimentos. (CASTELLS, 2007, p. 119).

Se faz importante, no entanto, trazer a perspectiva da internet como canal de comunicação e as respectivas mudanças na lógica de produção de conteúdos imbuídas neste processo. Mais que uma simples transposição de conhecimento, a internet se torna uma plataforma na qual novos saberes são produzidos – seja pelas múltiplas personalidades assumidas pelo usuário, ou pelas possibilidades de interação oriundas deste meio. A esfera pública passa a obedecer a uma nova dinâmica, visto que novos arranjos e possibilidades do meio virtual geram novos espaços para o debate público, traduzidos potencialmente em uma democracia mais forte.

Na evolução simbólica em que o usuário passa a ser responsável não só por aceder à mediação da informação, mas passa a ser responsável pela filtragem do que consome (BENKLER, 2006), dá-se a ressignificação do conceito de *gatekeeping*, que agora assume a roupagem de *gatematching*. Em sua medida, a própria função social do jornalista também muda. Este, no contexto da rede global de dados, passa a atuar mais como um curador do que um mediador propriamente dito.

Entende-se, portanto, que é maior (e quase irrestrito) o acesso à informação. De toda forma, é importante distinguir informação de notícia – visto que a abertura das fontes e dos bancos de dados *per se* não garantem entendimento e contextualização dos fatos, função que, todavia, desempenham os jornalistas.

3. Contexto estadual: inclusão digital e participação

O Maranhão é o oitavo maior estado brasileiro em extensão territorial. Encontra-se na transição entre o Norte e o Nordeste do Brasil – sendo oficialmente parte deste último. Tem uma população de cerca de 7 milhões de habitantes, segundo últimos levantamentos do

IBGE³⁶ (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013-2014) e um PIB (Produto Interno Bruto) de aproximadamente 67,6 bilhões de reais (17º lugar entre as 27 unidades da federação). Possui 217 municípios.

É o vigésimo sexto estado brasileiro em Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), superando apenas Alagoas; localiza-se na última posição de renda média mensal por indivíduo (R\$ 461) e nas penúltimas posições nos índices de expectativa de vida (69,7 anos) e mortalidade infantil (29‰)³⁷.

Considerados os dados socioeconômicos, é importante indicar uma possível correlação destes com o alto índice de exclusão digital existente no estado. Aqui, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios realizada em 2014 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013-2014), apenas 15,67³⁸% dos domicílios permanentes possuem microcomputador com acesso à Internet (em contraposição aos 27,73% do Nordeste e aos 42,09% do índice nacional); 69% da população do Estado possui telefone celular, dos quais 18,7% têm neste o modo único de acesso à rede mundial de computadores.

Algumas iniciativas têm sido adotadas nos últimos anos em nível estadual (em alguns casos, também com apoio de recursos federais), com o objetivo de diminuir este abismo. Vale destacar os programas “Viva Internet”, “Cidades Digitais” e iniciativas relacionadas ao Plano Nacional de Banda Larga (PNBL).

Essas três iniciativas, no entanto, não conseguiram alcançar seus objetivos originais. Seja por baixo investimento público, por abandono do programa ou por baixa competitividade de mercado, muitos municípios do Maranhão continuam enfrentando a realidade da exclusão digital.

Aqueles com acesso limitado à Internet continuam sem a possibilidade de aproveitar o potencial oferecido pelos formidáveis bancos de dados que usuários e instituições tornam disponíveis; ou sequer chegam a conhecer os canais de participação existentes em experiências patrocinadas por algumas instituições do Estado. (MARQUES, 2014, p. 103)

36 "Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2015" (PDF). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 28 de agosto de 2015. Consultado em 28 de janeiro de 2016.

37 PNUD Brasil e IBGE. "Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2010 - Todos os Estados do Brasil"; "Atlas Brasil 2013". Consultado em 29 de janeiro de 2016.

38 IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2014

3.1 A Política Estadual Da Participação Popular No Maranhão

Retomando o tema da participação popular, é justo e necessário aclarar que esta não se dá apenas através de meios digitais; pelo contrário – sua maior expressão é *off-line*, por mecanismos como os instrumentos de controle social, os diálogos sociais e as decisões orçamentárias. Neste trabalho, tais mecanismos não serão abordados com intensidade, visto que o objeto aqui estudado faz parte do eixo de participação popular digital, que tem como principal expressão no Maranhão a Plataforma “Participa MA”.

Em 18 de Julho de 2015, através da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), o Governo do Estado do Maranhão anunciou o início dos trabalhos para a instituição da Política Estadual da Participação Popular – “um conjunto de medidas institucionais que busca a articulação, fortalecimento e aperfeiçoamento dos instrumentos e instâncias de cada eixo de participação”, de acordo com a publicação original.

Na ocasião do anúncio, foram divulgados, ainda, a criação de um Plano Estadual de Participação Popular, para sistematizar os canais de participação e a sua dinâmica de funcionamento. Dita política se ampara e segue os preceitos da Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), formulados pela Presidência da República em maio de 2014.

O texto do decreto maranhense, publicado na Plataforma de Participação Popular do Estado, tampouco entrou plenamente em vigor. Desde a sua publicação (julho/2015), foi aberto um período de consulta pública para o documento – que esteve disponível para comentários *on-line* entre os dias 5/11 e 20/12 de 2015.

Segundo a Coordenadora Estadual de Participação Digital Elen Mateus, a pouca capacidade de divulgação do serviço gerada, à época, pela inexistência de uma prestadora de serviços licitada para publicidade, impactou sua primeira meta. Foram apenas 327 acessos no texto-base do Decreto durante o período de consultas. A contribuição social foi pequena e não cumpriu com os objetivos propostos.

Como parte da política estadual de participação popular, a plataforma Participa MA compõe a lista de diretrizes gerais da mesma. Descrita como uma “ferramenta de participação em base digital, que utiliza a internet e outras tecnologias da informação e comunicação para promover o monitoramento das ações e o diálogo entre a administração pública estadual e sociedade civil” (PLATAFORMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR, 2015).

Em conversa realizada no dia 22 de fevereiro de 2015, a Coordenadora Elen Mateus detalhou o processo de criação, os objetivos e o funcionamento atual da plataforma.

O objetivo é participação digital, porque a plataforma é só uma ferramenta. (...) O objetivo é conseguir perceber como fortalecer aquilo que já existe, até dar visibilidade a elas e fazer com que as pessoas conheçam e se aproximem dessas formas; mas, por outro lado, você cria espaços virtuais, na nuvem, para que o cidadão comum se aproxime e participe. (MATEUS, 2016)

Estruturalmente, a viabilidade da iniciativa se deu graças à utilização de parcerias estratégicas, com especial destaque à plataforma de participação popular do Governo Federal, a Participa BR.

O primeiro trimestre foi de pesquisa, de ver como a gente ia fazer. Diante dessa nova configuração, e com as condições que a gente tinha, como é que a gente ia conseguir desenvolver ações de participação digital se isso não está previsto? Aí é que a gente foi atrás das parcerias estratégicas. Então, o Participa BR é uma parceria estratégica. A gente viu que não ia conseguir fazer, porque a própria Secretaria Adjunta de Tecnologias de Informação da Secretaria de Planejamento não tinha no início do ano passado um cenário favorável. Então a gente percebendo essas dificuldades aqui e a gente entrou em contato com a coordenação do Participa BR e aí eles explicaram pra gente que a gente poderia ter um espaço dentro da plataforma deles com o nosso endereço, com a nossa identidade visual, mas hospedados sem custo. Lá pelo mês de abril, maio, a gente fez uma videoconferência com o Participa BR para ver as possibilidades e uma segunda para concretizar a parceria. (MATEUS, 2016)

4 Analisando a “Participa MA”

Esta pesquisa tem o objetivo de responder a uma pergunta central: quão eficiente é a plataforma digital de participação popular do Governo do Estado, após o 1º ano de sua implementação?

Neste sentido, foi feita uma avaliação da efetividade da plataforma a partir das métricas que compõem o projeto de fundamentação da “Participa MA”: cumprimento de objetivos, alcance das metas, campos de atuação e desenvolvimento das potencialidades.

Adotou-se então, o método qualitativo, com elementos de natureza descritiva e explicativa (quanto aos fins) e do estudo de caso (quanto aos meios), dada a natureza da questão que guia o trabalho.

A pesquisa *in loco* realizou-se ao longo dos primeiros três meses de 2016, na sede da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), localizada, no bairro do Calhau, em São Luís.

Foram realizadas pelo menos cinco visitas ao local. De modo complementar, manteve-se contato frequente com parte da equipe da Superintendência de Participação Popular por meio telefônico e virtual.

As entrevistas foram realizadas entres os meses de fevereiro e março, adotando uma abordagem semi-estruturada. A cada visita, também foi possível acompanhar a dinâmica de funcionamento da referida superintendência, com ênfase à gestão da plataforma Participa MA e em seus temas correlatos.

Posteriormente, em março, foram cedidos à pesquisa documentos complementares, como o Decreto Estadual de Direitos Humanos, o projeto de elaboração da plataforma estadual da participação digital e o planejamento de evolução das funcionalidades da plataforma, dentre outros. Também neste mês, foi concedido acesso aos pesquisadores às comunidades virtuais da plataforma Participa MA, de modo a que se pudesse avaliar o conteúdo gerado e a interatividade decorrente deste.

4.1. Sobre a estrutura do “Participa MA”

Em linhas gerais, a plataforma de participação popular assemelha-se a uma rede social, através da qual o usuário se registra e obtém um acesso individual – que o permite criar ou participar de grupos temáticos (comunidades), alimentar um blog pessoal e interagir com outros usuários e suas ações.

Ao entrar o usuário passa a ter acesso a duas novas funções: meu perfil (dados pessoais) e meu painel (configurações).

Figura 1 - Perfil de usuário "Participa MA"



Fonte: Elaborado pelo autor.

Atualmente, existem 7 comunidades disponíveis na plataforma – 6 abertas ao público e 1 interna (chamada ajuda). Todas as comunidades foram criadas pela equipe da Superintendência de Participação Popular.

O espaço das comunidades dispõe de uma tela inicial de apresentação, através da qual o usuário pode interagir com o conteúdo disponível no espaço. Dois deles (orçamento participativo e conferências 2015-2016) trazem uma barra de navegação que dá acesso mais rápido à informação mais relevante disponível; os outros têm *layout* básico.

Figura 2 - Página inicial comunidade



Fonte: Elaborado pelo autor.

Exceto pela postagem “Decreto de criação da política estadual de participação popular”, nenhuma publicação recebeu comentários dos usuários nas comunidades.

4.2 Análise do Projeto e da Plataforma “Participa MA”

Composto de sete páginas, o projeto descritivo da plataforma de participação popular do Maranhão é responsável pela demarcação das características basilares da Participa MA.

A iniciativa está inserida no eixo da participação digital do Sistema Estadual de Participação popular, cujo objetivo consiste no uso da internet e tecnologias da informação e comunicação como importante instrumento para o diálogo entre a administração pública estadual e sociedade civil.

A Participa MA é definida como “um espaço de referência na internet para participação do cidadão maranhense no que se refere às decisões sobre o Orçamento Estadual (Orçamento Participativo), organização e discussões relativas aos Conselhos Setoriais e de Direitos e demais formas de participação” (PLATAFORMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR, 2015). Em seu projeto, estão previstos dois eixos de atuação: participação digital e formação política.

Os eixos de atuação se concretizam nos objetivos traçados para a plataforma, que podem ser sintetizados em duas principais categorias: a criação de um espaço de fórum virtual para debate dos temas de interesse da sociedade civil e a implementação de mecanismos adicionais de controle e transparência para as esferas da gestão pública.

Dada a natureza da iniciativa, seu público-alvo é amplo, contemplando organizações sociais de diversas naturezas. As metas estabelecidas são bastante pontuais e, em certa medida, pouco estratégicas. Traduzem-se em ações que são correlatas às da Secretaria, o que não representa quase nenhuma inovação na gestão do setor.

Uma vez abrangidos a fundamentação teórica, o contexto externo e os objetivos para os quais fora criada a plataforma, assim como a dinâmica de funcionamento da mesma, temos os subsídios necessários para proceder com a avaliação dos dados colhidos durante a execução deste trabalho.

Foram analisados os indicadores auferidos até o primeiro trimestre de 2016 – dentre outros: volume de participação, cumprimento de objetivos, desenvolvimento de potencialidades e o conteúdo gerado nas interações de usuários.

No período compreendido entre a criação da plataforma (maio/2015) e o último mês de março, o número de novos registros para acesso a “Participa MA” é consideravelmente pequeno, frente ao público em potencial. Foram somente 125 pessoas, segundo o fluxo mensal de cadastramentos:

Tabela 1 - Número mensal de registros

Mês/ano	Nº de registros	Mês/ano	Nº de registros	Mês/ano	Nº de registros	Mês/ano	Nº de registros
MAI/15	5	AGO/15	14	NOV/15	42	FEV/16	13
JUN/15	3	SET/15	0	DEZ/15	7	MAR/16	12
JUL/15	16	OUT/15	4	JAN/16	9		

Fonte: Relatório de atividades da plataforma de participação popular do Maranhão, 2015.

Um pico de ingresso foi registrado no mês de novembro de 2015, na ocasião da publicação do texto-base do Decreto Estadual da Política de Participação Popular, disponível para consulta e colaboração virtual. Entretanto, como vimos anteriormente, o volume de participação na discussão foi irrisório.

Como observamos na obra de Benkler (2006), é a capacidade de interação e diálogo do cidadão com a dinâmica da esfera pública a principal validação daquilo que chamamos democracia digital. Por isso, entender o número de usuários registrados na plataforma se faz tão relevante no contexto deste trabalho.

Elementos como a reduzida publicização da existência da plataforma, ou mesmo a falta de uma geração ativa de espaços de discussão pública apontam algumas das razões pelas quais a plataforma de participação popular do estado se faz tão restrita.

Em relação ao número e tipos de consultas geradas pelos usuários no período estudado, elas se podem dividir em quatro principais categorias: sugestões, comentários, reclamações e pedidos de informação adicional sobre artigo publicado pela equipe da SEDIHPOP. Foram 24 interações geradas no período estudado.

Considerada a natureza das solicitações não se pôde evidenciar, portanto, a existência de um fluxo dinâmico entre distintos órgãos estaduais na ocasião da obtenção de respostas para temas complexos, visto que as perguntas ou requisições feitas por usuários são de nível técnico bastante simples.

Vale frisar, ainda, que as possibilidades de interatividade na plataforma são limitadas. Em linhas gerais, a usabilidade encontra-se em fase básica de desenvolvimento e a interface é pouco convidativa em relação aos aspectos de gamificação que se propunham alcançar. Outro ponto que desperta relevante atenção é a inexistência de conteúdo hipertextual e de compartilhamento multiplataformas.

Entende-se, portanto, que a Participa MA se encaixa entre o primeiro e segundo graus de participação popular propostos por Gomes – evidenciados, sobretudo, pelo direcionamento prioritariamente linear no fluxo de informação e na falta de canais de retorno sobre a implementação das propostas efetuadas.

Pode-se dizer que o novo nível de diálogo público que propõe Gibson (2001) não se encontra plenamente presente, dado que um diálogo presume participação ativa de pelo menos dois atores políticos, e a capacidade de ação, resposta e reação contínua.

4.1.1. Cumprimento de objetivos

Quanto ao cumprimento de objetivos, o projeto que norteia a plataforma Participa MA descreve a sua ação central como: “Possibilitar aos cidadãos e cidadãs do estado do Maranhão a participação direta na proposição, deliberação, avaliação e fiscalização de políticas públicas, utilizando tecnologias digitais para isso”.

Neste aspecto, entende-se que o alcance do objetivo geral é insatisfatório, visto que apenas duas ações estão diretamente relacionadas às categorias propostas no projeto: a votação do orçamento participativo e a consulta pública no texto do Decreto estadual da política de participação popular. Não foram criados, por exemplo, canais, espaços e oportunidades para a efetivação da deliberação e fiscalização de políticas públicas, conforme proposto.

Quanto aos objetivos específicos da plataforma, a realidade não dista em muito do caso dos objetivos gerais, conforme se pode evidenciar no quadro abaixo:

Quadro 2 - Revisão de cumprimento de objetivos

Tipo	Descrição	Cumprimento	Comentário
Específico	Disponibilizar ferramentas digitais que estimulem e facilitem a participação da população em debates, discussões, proposições e outras formas de diálogo <i>on-line</i>	Razoável	A criação da plataforma, em si, gera a capacidade da participação popular digital; no entanto, vale ressaltar que o diálogo se tem dado quase que exclusivamente em mão única – e que, portanto, os debates, discussões e proposições não são estratégicos em relação aos temas de interesse da esfera pública
Específico	Proporcionar maior transparência, controle e participação popular	Insuficiente	Apenas dois espaços de participação direta foram gerados, conforme mencionado anteriormente. Não

	nos processos referentes à elaboração e avaliação das políticas públicas estaduais		traduz de maneira satisfatória a expectativa transformacional demonstrada no projeto de criação da plataforma, quando do engajamento.
Específico	Fortalecer as diversas formas e linguagens participativas existentes no ambiente virtual (<i>on-line</i>) associando-as às práticas participativas historicamente consolidadas (<i>off-line</i>)	Insuficiente	Apenas uma linguagem da participação foi implementada, sem a capacidade de retorno e seguimento da evolução do debate ou tema proposto. A associação a ações <i>off-line</i> , no caso do orçamento participativo e decreto estadual da participação popular, se deu em virtude de processos burocráticos necessários e não de ações estrategicamente articuladas para este fim.
Específico	Disponibilizar informações atualizadas relativas a eventos, ações e projetos que contemplam a participação popular	Insuficiente	Eventos relacionados às políticas da SEDIHPOP tiveram espaço para divulgação na plataforma. Ações de outras esferas da administração pública ou da sociedade civil não tiveram o mesmo tratamento e tampouco foram promovidas.

Fonte: Projeto de elaboração da plataforma de participação popular do Maranhão, 2015. Comentários do autor.

4.1.2. Alcance das metas

Quadro 3 - Revisão do alcance de metas

#	Meta	Comentários
1	01 votação por ano para escolha de propostas referentes ao Orçamento Participativo	Cumprido

2	Mínimo de 10 comunidades temáticas de discussão criadas	Não cumprido: há apenas 6 comunidades temáticas em funcionamento). Percebe-se ainda a inexistência de qualquer menção às atividades destas comunidades.
3	01 Laboratório de Tecnologias de Participação Popular implantado, em parceria com instituições de Ensino Superior	Não cumprido
4	Mínimo de 02 projetos realizados em parceria com outras instituições	Não cumprido: o único projeto implementado em parceria foi a própria plataforma, que surgiu através da cessão de tecnologias e de infraestrutura por parte da Secretaria Geral da Presidência da República.

Fonte: Projeto de elaboração da plataforma de participação popular do Maranhão, 2015. Comentários do autor.

4.1.3. Campos de atuação

Quadro 4 - Análise dos campos de atuação

Eixo	Ação	Comentários
Participação Digital	Consultas públicas sobre planos, projetos, documentos, normativas, programas e ações de diversas secretarias e órgãos públicos do Estado	Não cumprido: as duas ações consultadas publicamente são ações da SEDIHPOP
	Votação de propostas e acompanhamento do processo do Orçamento Participativo	Cumprido parcialmente: se deu através de plataforma externa
	Fomento a discussão <i>on-line</i> de diversos segmentos sociais, a partir da criação de comunidades temáticas	Não cumprido: não existem ações e estratégias de engajamento e o volume de comunidades temáticas e de participação nas mesmas é

		reduzido
	Disponibilização de espaço para que a população possa sugerir propostas norteadoras para políticas públicas	Não cumprido: espaço inexistente
Formação Política	Criação do Laboratório de Tecnologias de Participação Popular	Não cumprido
	Estímulo à produção de conteúdo (textos, vídeos, artigos etc.) pela sociedade civil em assuntos referentes à participação	Não cumprido: além das limitações mencionadas nos tópicos anteriores, não existe suporte para conteúdo multimídia na plataforma
	Disponibilização de agenda de eventos referentes à participação popular	Cumprido parcialmente: em geral, apenas as ações referentes à SEDIHPOP recebem espaço para divulgação
	Trabalho conjunto com diversas iniciativas de formação na área de direitos humanos, educação, cultura, juventude, comunicação, entre outras	Não cumprido: nenhum canal de formação foi implementado
	Celebração de parcerias estratégicas para estimular a inclusão digital da população maranhense	Não cumprido: não há parcerias no momento e tampouco existem propostas em negociação

Fonte: Projeto de elaboração da plataforma de participação popular do Maranhão, 2015. Comentários do autor.

4.1.4. Desenvolvimento das potencialidades

Quadro 5 - Análise de potencialidades

Potencialidade	Comentários
Inserir o estado do Maranhão no rol das experiências governamentais de participação digital	Cumprido: foi criada a primeira plataforma de participação popular digital no estado

Estimular a consolidação de um relacionamento positivo entre o governo do estado e a população maranhense	Não cumprido Obs.: destaca-se a forte subjetividade da potencialidade apresentada no projeto
Manter o governo informado pelo próprio cidadão de suas demandas prioritárias	Não cumprido: se as demandas não foram expostas (graças à baixa utilização da plataforma), o governo tampouco está informado
Aumentar a possibilidade de o cidadão participar do controle social das políticas públicas de responsabilidade do governo estadual	Cumprido: a criação do novo canal aumenta a possibilidade de participação
Contribuir para a formação política, possibilitando que novos cidadãos se organizem	Não cumprido: não existem espaços ou iniciativas em execução no âmbito da formação política
Contribuir para a inclusão digital da população maranhense	Não cumprido: não há qualquer iniciativa em curso relacionada à inclusão digital da população

Fonte: Projeto de elaboração da plataforma de participação popular do Maranhão, 2015. Comentários do autor.

5. Considerações finais

Retomamos a ideia de democracia digital trabalhada por Gomes (2005, p. 27-28) para direcionar a visão do leitor especificamente “às novas possibilidades de participação e ativismo civil na condução da vida pública”. As TICs devem, portanto, “suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos em benefício do teor democrático da comunidade política”.

Especificamente no caso da Participa MA, após meses de observação prática e do desenvolvimento da pesquisa, evidencia-se que esta tem sido gerenciada inicialmente como um meio de suporte a mecanismos tradicionais de participação popular, mas não como um novo canal estratégico de ação, conforme a proposta original.

Até mesmo na estruturação da equipe de trabalho gestora da ferramenta, percebe-se um acúmulo de funções no desempenho de atividades que, em teoria, não estão diretamente relacionadas à participação digital.

Seja pelo escasso volume de recursos ou pela criação recente da ferramenta, tomados em consideração os prazos da gestão pública, um dos principais elementos para o qual fora designada, a interatividade no debate político da esfera pública, que deveria aumentar a capacidade de controle e diálogo social na consolidação de uma perspectiva digital da democracia, não foi plenamente observado durante esta análise.

Desde que foi concedido ao pesquisador acesso a todas as comunidades da plataforma, em 26 de janeiro de 2016, apenas 24 atividades de interação ocorreram na Participa MA – todas, sem exceção, foram executadas pela equipe da Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular ou pelo autor deste trabalho.

Muito além da preocupação sobre a eficiência democrática da ferramenta, evidenciou-se a ineficácia da mesma, levando em consideração que sua utilização por parte daqueles que deveriam ser os principais interessados em sua existência (membros da sociedade civil) é praticamente nula.

A pouca interatividade existente se dá no efeito de ação e resposta, sem qualquer espaço para réplica ou *feedback* do usuário. Verifica-se que apenas os primeiros graus da participação se encontram razoavelmente estabelecidos, com ênfase para o primeiro, que toma do segundo grau alguns elementos, como a possibilidade, de consultoria – ainda que somente teórica, neste caso.

Não existe qualquer estímulo à geração de debates, ou mesmo de sugestões e críticas sobre a gestão estadual. Trata-se, portanto, de uma plataforma que segue engendrada e perdida no seu propósito principal.

Destaca-se, ainda, a percepção de que o cumprimento de metas, objetivos e alcance das potencialidades tem sido extremamente baixo – em parte, pelas dificuldades burocráticas de natureza da gestão pública, mas também pela baixa capacidade de implementação do órgão responsável.

Considerando o que diz Castells (2007, p. 113), a incapacidade de “gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimentos” faz da plataforma de participação popular do estado uma tentativa – ainda sem muita estruturação – de abrir caminhos para a democracia participativa no estado, através de iniciativas governamentais.

Confirma-se, portanto, que o grau de eficiência democrática da “Participa MA”, em comparação com a razão da sua criação, é extremamente pequeno, conforme argumentos apresentados anteriormente e da inexistência de um planejamento estratégico com próximos passos e prazos para execução.

Entende-se que apesar da existência de uma Superintendência Estadual da Participação Digital, a atuação desta tem sido bastante tímida, levando-se em consideração o estado de desenvolvimento da Participa MA – uma das suas principais ferramentas, senão a maior delas. A falta de planejamento estratégico e de sistemática avaliação em relação à administração dos projetos públicos são pontos a serem analisados.

É importante ponderar também que desenvolver uma plataforma eficiente de participação popular no estado do Maranhão exige uma abrangência muito mais ampla que o desenvolvimento de uma ferramenta virtual, devendo envolver diálogos multissetoriais na esfera administrativa estadual, além de parcerias público-privadas.

Considerados os índices socioeconômicos e os problemas de acesso e infraestrutura à rede mundial de computadores decorrentes destes, se fazem necessárias a execução conjunta de ações para melhorar a capilaridade e penetração da internet nos 217 municípios maranhenses e a portabilidade da plataforma para meios digitais, o que não foi levado em consideração nas ações e pleitos da Secretaria de Estado de Direitos Humanos no período observado.

Parece recomendável um entendimento mais amplo sobre a área administrativa, com ênfase na gestão em comunicação, planejamento estratégico, atenção aos *stakeholders* e medição contínua de indicadores de performance. Essa compensação se pode dar através de capacitação e treinamento da equipe gestora atual, bem como da incorporação de perfis com foco no desenvolvimento e na comunicação organizacional.

Faz-se relevante destacar que, em tese, os projetos na esfera estadual devem ser criados e estar em condições de execução em um curtíssimo intervalo de tempo, dado que um período administrativo no executivo tem a duração de quatro anos.

Caso tais compensações não sejam feitas, a boa ideia que é a Participa MA poderá se tornar – a exemplo de muitas outras ações públicas mencionadas neste trabalho – um exemplo de iniciativa com sérias dificuldades para cumprir seus objetivos.

REFERÊNCIAS

BENKLER, Y. **The wealth of networks**: how social production transforms markets and freedom. New Haven e Londres: Yale University Press, 2006.

BOBBIO, N. **O Futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CASTELLS, M. **A Galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2007.

_____. **A sociedade em rede. A era da informação**: economia, sociedade e cultura. Tradução de Roneide Venancio Majer. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, v. 1, 2007.

GIBSON, R. Elections online: assessing internet voting in light of the arizona democratic primary. **Political Science Quarterly**, New York, n. 116, p. 561-583, 2001.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras**: estudos midiáticos, São Leopoldo, v. 7, p. 214-222, set./dez. 2005.

_____. Ciberdemocracia: possibilidades e limites. In: CONFERÊNCIA INAUGURAL CONGRESSO IBÉRICO DE COMUNICAÇÃO, 2., 2004. Covilhã, Portugal, **Anais...**, Covilhã, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 398p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios - PNAD**. Brasília, DF, 2013-2014.

MARQUES, F. P. J. A. Democracia on-line e o problema da exclusão digital. **Intexto**, Porto Alegre, n. 30, jul., p. 93-113, 2014.

MATEUS, Elen. Entrevista concedida a Bruno Lacerda. São Luís, 22 fev. 2016.

PLATAFORMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. **Sobre o Participa.MA**. 22 jun. 2015. Disponível em: <<http://participa.ma.gov.br/ajuda/ajuda/sobre-o-participa.ma>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

TAYLOR, Charles. **A Esfera Pública**. Tradução de Artur Morão. Covilhã: Lusosofia Press, 2010.