V Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

26 a 29/04/2022, UFRN, Natal (RN), evento online / remoto

ST10 - Inovações Democráticas Digitais

INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA DIGITAL: um estudo de caso sobre a Consulta Popular no âmbito do Acordo Judicial de Reparação do rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho

Fernando Resende Anelli – SEPLAG/MG

Renata Anício Bernardo – SEPLAG/MG

Natal

2022

Resumo: O Acordo Judicial de Reparação dos danos ocorridos pelo rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho, firmado em 04/02/2021, previu em seu texto a realização de uma consulta à população atingida para fins de priorização de projetos de reparação socioeconômica. Com a previsão de envio de projetos pelas comunidades atingidas e pelas Prefeituras Municipais, foi feita a consolidação e categorização das propostas enviadas em temas e subtemas. O processo de priorização ocorreu por meio de uma inovação democrática digital, qual seja a criação de um menu em um aplicativo de serviços do Governo de Minas Gerais. O trabalho tem como objetivo geral apresentar uma breve descrição e análise crítica da realização do processo de Consulta Popular. Apesar dos avanços e da inovação, foram identificados desafios e lacunas. O processo foi concluído com 10.843 cidadãos participantes e 162.645 prioridades indicadas.

Palavras-chave: Inovação democrática digital; Consulta Popular; participação social; Acordo Judicial de Reparação; Brumadinho.

1. Introdução

Em 25 de janeiro de 2019, às 12h28min ocorreu o rompimento da Barragem I (B-I), que gerou o rompimento em sequência das Barragens IV (B-IV) e IV-A (B-IV-A), da Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho – Minas Gerais. As barragens, que ficavam em um complexo minerário de propriedade da Vale S.A., eram localizadas em local próximo ao refeitório dos trabalhadores da empresa. O rompimento gerou um carreamento de aproximadamente 12 milhões de m³ de rejeitos e a morte de 272 pessoas – sendo dois nascituros -, representando uma tragédia que gerou alguns dos maiores danos ambientais, sociais, humanitários e trabalhistas já ocorridos no mundo.

Com o objetivo de promover a reparação integral dos danos, impactos negativos e prejuízos socioambientais e socioeconômicos gerados pelo rompimento e seus desdobramentos, foi firmado em 04 de fevereiro de 2021 um Acordo Judicial de Reparação, doravante denominado Acordo – tendo como compromitentes o Governo de Minas Gerais, o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) e a Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG) e como compromissária a Vale S.A., com mediação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), por meio do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) de 2º grau.

O Acordo Judicial prevê ações para todo o Estado de Minas Gerais, com foco especial em ações a serem executadas nos 26 municípios diretamente atingidos, que se localizam na calha do Rio Paraopeba e no entorno do Lago de Três Marias. São eles: Abaeté, Betim, Biquinhas, Brumadinho, Caetanópolis, Curvelo, Esmeraldas, Felixlândia, Florestal, Fortuna de

Minas, Igarapé, Juatuba, Maravilhas, Mário Campos, Mateus Leme, Morada Nova de Minas, Paineiras, Papagaios, Pará de Minas, Paraopeba, Pequi, Pompéu, São Gonçalo do Abaeté, São Joaquim de Bicas, São José de Varginha e Três Marias.

O Acordo é organizado em anexos temáticos, que contemplam grupos de projetos, além de prever outras ações específicas. O Anexo I contempla o Programa de Reparação Socioeconômica, que inclui o Projeto de Demandas das Comunidades Atingidas - Anexo I.1 (R\$3 bilhões) e o Programa de Transferência de Renda – Anexo I.2 (R\$4,4 bilhões), além de projetos específicos para o fortalecimento do serviço público municipal - em áreas como saúde, assistência social, agricultura, infraestrutura - que serão objeto da presente análise. Os projetos em questão estão previstos nos Anexos I.3 – Projetos para Bacia do Paraopeba (R\$2,5 bilhões para 25 municípios atingidos) e Anexo I.4 - Projetos para Brumadinho (R\$ 1,5 bilhão). A aplicação dos recursos previstos nestes dois anexos tem como requisito duas etapas prévias de participação social.

A primeira delas é a possibilidade de apresentação de propostas de projetos pelas comunidades e municípios atingidos para compor a consulta a ser realizada, em conjunto com a lista indicativa de projetos já previstas no texto do Acordo – que foram construídas pelos órgãos estaduais. Tais projetos, vale ressaltar, deveriam estar relacionados ao fortalecimento dos serviços públicos e à reparação dos efeitos do rompimento na região e puderam ser elaborados e enviados ao Comitê de Compromitentes entre fevereiro e junho de 2021. A segunda delas é a realização de uma consulta junto à população atingida para a indicação de áreas prioritárias para a execução de projetos. Realizada em novembro de 2021, a “Consulta Popular: Reparação Brumadinho” representou uma etapa importante para a identificação das áreas prioritárias para investimentos, além de ter viabilizado a construção de uma ferramenta participativa importante.

Diante do exposto, este trabalho tem como objetivo geral apresentar uma breve descrição e análise crítica da realização deste processo de consulta, enquanto uma inovação democrática digital, que permitiu às instituições do poder público responsáveis pela tomada de decisão conhecerem os temas mais relevantes para a população de cada município. Dessa forma, a definição de quais projetos serão aprovados para início do detalhamento e posterior execução partiu da percepção das prioridades locais e foi conjugada com análises para verificar a viabilidade técnica e financeira das propostas. Para além disso, serão analisadas algumas especificidades de um processo de consulta que se insere num contexto mais amplo de reparação de um desastre. Considerando que a população mais diretamente atingida pelo rompimento era o público-alvo mais específico da consulta, nos deparamos com o seguinte desafio: este é provavelmente o grupo que ficou mais vulnerabilizado com o rompimento e que, portanto, teria mais dificuldades práticas de participação. Neste sentido, o presente trabalho relata a construção de mecanismos complementares para ampliar as possibilidades

de participação da população que foi mais vulnerabilizada pelos efeitos do rompimento, tais como a elaboração de materiais informativos impressos e a adoção de estratégias de comunicação específicas, bem como a estruturação de pontos de apoio, entre outros.

Como objetivos específicos, tem-se: apresentar brevemente o processo de formulação, o escopo e o desenho da Consulta Popular realizada – em formato digital, mas com ações complementares à lógica digital; discutir as questões potencialmente dificultadoras para a promoção da participação social, apontando as ações mitigatórias que foram construídas – e as lacunas decorrentes de questões estruturais; discutir a operacionalização do processo, com foco nos principais desafios, dificuldades e problemas; indicar as principais correções de rumos adotadas; apresentar os desdobramentos do resultado da Consulta Popular, em especial os primeiros projetos aprovados para detalhamento; e indicar possibilidades de uso da ferramenta e metodologia criadas para promoção de outras experiências participativas.

Além desta introdução, o presente trabalho apresenta o referencial teórico adotado para subsidiar a análise de um caso concreto de participação, com destaque para os conceitos de e-participação, democracia digital e inovações democráticas. A partir deste arcabouço teórico, será possível analisar o caso concreto da Consulta Popular, compreendendo os limites e avanços desta experiência. Para tanto, na segunda seção será descrita a metodologia aplicada na elaboração deste trabalho, que será a pesquisa exploratória e qualitativa, com a abordagem de estudo de caso. A terceira seção apresenta uma descrição da consulta popular, com destaque para o desenvolvimento da ferramenta digital utilizada e para a consolidação e categorização das propostas. Nesta seção serão discutidos, ainda, os desafios estruturais identificados para viabilizar a participação da população mais vulnerável e as medidas adotadas para mitigação destes, bem como os problemas e desafios enfrentados ao longo da operacionalização da consulta, que levaram ao desenvolvimento de melhorias nos processos e na própria ferramenta. . Por fim, a quarta e última seção apresenta as considerações finais e reflexões propiciadas por este trabalho.

2. Referencial teórico

A análise da experiência da “Consulta Popular: Reparação Brumadinho” será feita à luz dos conceitos de participação social, democracia digital, e-participação e inovações democráticas. A partir da análise desses conceitos, torna-se possível compreender em que medida o caso estudado é relevante e quais são seus limites e possibilidades.

Pateman (1970) entende que participar é incidir nas decisões a serem tomadas pelo poder público. Diante disso, analisa, dentre outras questões, que a ampliação dos espaços participativos traria benefícios para a sociedade, aumentando a legitimidade atribuída às

ações governamentais, proporcionando maior conscientização social em relação aos problemas coletivos, além de uma sensação de maior proximidade dos centros de poder. Em resumo, a participação social viabiliza uma incidência da população nos processos decisórios, por meio de processos consultivos ou deliberativos, que ocorrem para além dos processos eleitorais periódicos.

O Brasil possui um histórico de proliferação e consolidação de instâncias, mecanismos e experiências participativas, que passaram a florescer, em especial, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 - também conhecida como “Constituição Cidadã”, por sua abertura à participação popular e amplo reconhecimento de direitos. Avritzer (2010) contextualiza a expansão do associativismo e das formas de organização da sociedade civil na cena política a partir de 1980. Tais movimentos foram responsáveis, por meio de um processo de mobilização social que viabilizou a elaboração de uma série de emendas populares no âmbito do processo constituinte, por uma contribuição significativa na construção das bases legais “para práticas participativas nas áreas de políticas públicas, em particular na saúde, na assistência social, nas políticas urbanas e no meio ambiente” (AVRITZER, 2010, p. 29). Em convergência com o autor, Doimo (1995) identifica um ciclo reivindicativo popular relevante entre 1975 e 1990, com um acúmulo de energia sociopolítica que deu fôlego à criação de novas alternativas de participação que foram implementadas em uma interseção entre o Estado e a sociedade, em especial com a promulgação da CF/88.

Nesse mesmo sentido, Lavalle, Houtzager e Castello (2006) apontam para uma multiplicação de experiências diversas de instâncias de participação e de representação coletiva capazes de atuar de maneira significativa não apenas na definição de prioridades públicas, mas também no desenho e supervisão de políticas. Os números da participação institucionalizada a partir do marco da CF/88 são relevantes, segundo Avritzer (2016), enfatizando a criação de mais de 20 mil conselhos de políticas públicas e, a partir de 2003, o surgimento das conferências nacionais na esfera federal, com a realização de mais de 100 edições, com mais de seis milhões de participantes.

Outra experiência exitosa de instância participativa criada após a promulgação da Carta Magna de 1988 é o Orçamento Participativo (OP). Surgido em 1990, durante o governo municipal do prefeito Olívio Dutra, pode ser considerado o principal mecanismo participativo não previsto no texto constitucional que ganhou destaque nacionalmente. Segundo Avritzer (2016), foi possível mapear até o ano de 2008 mais de 201 municípios que adotaram o OP, ainda que com algumas variações em relação ao seu escopo inicial.

Com o passar dos anos e a difusão das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), o OP passou a contar também com versões digitais da experiência - denominadas de Orçamento Participativo Digital (OPD). Abreu e Pinho (2014), ao abordar o trabalho de Santos (2002) concluem que o uso das TIC, como no caso dos OPD, seria necessário para a

diversificação dos canais participativos – viabilizando a inclusão dos cidadãos, em um cenário de demanda crescente por incidência nos assuntos públicos, nos processos participativos que se destacam. Iasulaitis *et al* (2019, p. 1092), em diálogo com o trabalho de outros autores, indica que o arranjo institucional dos OPDs tem como

(...) principais objetivos (...): a) incluir segmentos pouco participativos; b) reduzir os custos da participação política; e c) ampliar o acesso dos cidadãos às informações e aos processos decisórios (Coleman & Sampaio, 2016). As principais vantagens de realizar um OPD estariam em seu menor custo, na conveniência para participar, nos resultados agregados para os gestores, na apresentação de informação interativa e clara e na possibilidade de existir um ponto central de informação (Luehrs & Heaven, 2013).

No entanto, não se pode desconsiderar que o menor custo para a participação também dificulta o diálogo e a troca de razões entre os participantes - que poderiam enriquecer o processo participativo. Adicionam-se a isso as dificuldades relacionadas à inclusão digital e ao acesso à internet, em particular de populações em situação de vulnerabilidade social, principalmente ao se utilizar mecanismos digitais como aplicativos de celulares e sítios eletrônicos.

Bragatto, Sampaio e Nicolás (2015) discutem a democracia digital a partir do trabalho de diversos autores. Em uma das perspectivas apresentadas apontam que as experiências participativas em formato digital atenderiam a uma necessidade de reduzir a distância entre os representantes eleitos e os cidadãos - que, na medida em que recebem a devida atenção e recursos, seriam capazes de participar a partir de sua experiência e conhecimento. Os autores também discutem que a realização de consultas online poderia: gerar ou reforçar a exclusão digital; reforçar desigualdades sociais, tendo em vista a maior facilidade de acesso por cidadãos com mais renda, tempo e conhecimento formal; e entregar ferramentas pouco adaptadas às necessidades dos cidadãos ou mal desenvolvidas. No entanto, apesar de tais desafios e dificuldades, em outra perspectiva, Bragatto, Sampaio e Nicolás (2015, p. 128) discutem que

Por outro lado, acredita-se que a internet possa abrir novos espaços para consultas bem-sucedidas, uma vez que elas seriam mais convenientes para pessoas muito ocupadas, dificultariam o julgamento dos participantes por questões físicas ou morais e gerariam, assim, menos constrangimentos. Além disso, as limitações espaço-temporais seriam menores, visto que os jovens estariam mais propensos a se engajarem em tais processos. Da mesma maneira, as consultas providenciariam mais informação relevante aos cidadãos, aumentariam a responsividade do governo mediante mais mecanismos de feedback e criariam, potencialmente, políticas públicas melhores e mais legítimas, podendo fomentar a confiança da população na classe política (COLEMAN; GIBSON; SCHNEEBERGER, 2012; MACINTOSH; WHYTE, 2008).

Avançando nos conceitos relacionados à democracia digital, destaca-se a e-participação, que é discutida por Sampaio (2016) a partir da definição trazida por Sæbø, Rose e Flak (2008, p. 416):

e-participação refere-se ao emprego espontâneo de tecnologias de comunicação e informação por agentes da esfera civil, buscando-se influenciar o processo de tomada de decisão de modo que seus resultados gerem, incrementem ou corrijam algum valor democrático em benefício da comunidade política.

O autor destaca, como atividades de e-participação por meio dos diversos usos das TICs, três formas principais: a primeira seriam os programas de e-participação com foco na deliberação - que se vincula à uma lógica de debate argumentativo e troca de razões entre os cidadãos para que possam realizar julgamentos; a segunda seriam os programas consultivos – em que se utiliza as TICs para consultar opiniões, vontades e posições dos cidadãos sobre os mais diversos temas; e a terceira seriam os programas baseados na decisão - utilizados como uma etapa para permitir, guiar ou incrementar as tomadas de decisão (SAMPAIO, 2016). Os OPDs, segundo o autor, inserem-se nesta última categoria. No entanto, para o objeto deste trabalho, entende-se que, apesar de algumas semelhanças com os OPDs, a categoria que melhor subsidia a caracterização da Consulta Popular é a segunda (programas consultivos) que, na íntegra, seriam

formas de e-participação nas quais agentes políticos, geralmente governamentais, utilizam as TICs para consultar opiniões, vontades e posições dos cidadãos sobre uma questão (ou um conjunto delas) de interesse público ou que dizem respeito à gestão da coisa pública, gerando, potencialmente, políticas públicas melhores e mais legítimas, fomentando a confiança da população na classe política (Marques, 2010; Shane, 2012; Van Dijk, 2012) (SAMPAIO, 2016, p. 940).

Outro importante conceito para a discussão da Consulta Popular é o de inovações democráticas, conceituadas por Elstub e Escobar (2017, p. 25, tradução dos autores) como “processos ou instituições desenvolvidas para reimaginar e aprofundar o papel dos cidadãos em processos de governança, ao aumentar oportunidades de participação, deliberação e influência”. Na tipologia apresentada pelos autores para a caracterização das inovações democráticas, destaca-se a categoria de “participação digital”, que pode abranger uma gama de métodos de seleção, modos de participação e tomada de decisões e níveis de influência - ainda que os casos de autoridade direta não sejam usuais (ELSTUB e ESCOBAR, 2017). Cabe destacar que essa categoria é maleável em termos de área de política pública e nível de governança, podendo haver experiências do tipo projetadas para incidir durante vários estágios de política, desde o *crowdsourcing* até análise e priorização.

Nos próximos capítulos será descrita e analisada, com mais detalhes, a Consulta Popular realizada para a priorização de temas e subtemas de projetos para a reparação socioeconômica do desastre da Vale S.A., em Brumadinho. Com os elementos teóricos aqui discutidos, pretende-se caracterizar e compreender de maneira adequada a experiência.

3. Aspectos metodológicos

O presente trabalho pretende descrever e analisar uma experiência de participação digital, em cuja operacionalização os autores estiveram inseridos enquanto servidores públicos integrantes do Comitê Gestor Pró-Brumadinho, instância responsável pela coordenação da execução das medidas do Acordo Judicial. Portanto, nos termos da classificação proposta por Marconi e Lakatos (2003), trata-se de uma pesquisa descritiva que envolveu a coleta de dados a partir da observação direta e participante.

Em relação à abordagem, trata-se de pesquisa qualitativa que adota o método do estudo de caso. A coleta de dados foi realizada pelos autores no próprio ambiente de construção da ferramenta ora analisada e na operacionalização do processo de consulta, sendo o pesquisador o instrumento-chave (SILVA, 2005). Nesse sentido, é importante destacar que o presente trabalho se insere na esteira de uma reflexão mais ampla, que culminou com a produção de outros dois trabalhos que analisam a experiência da Consulta Popular por óticas distintas¹.

Assim como nos demais estudos, para este trabalho foram compiladas informações detalhadas sobre o caso tanto na elaboração e análise de documentos internos, quanto na interlocução direta com os usuários e na identificação concreta dos problemas que serão relatados. A análise do caso foi feita à luz da pesquisa bibliográfica já apresentada.

Tudo isso permitiu a compreensão em profundidade dos aspectos qualitativos da consulta e, principalmente, a elaboração de conclusões quanto à relevância do processo e das inovações desenvolvidas. E esta, segundo Creswell (2014), é uma das características definidoras dos estudos de caso qualitativos: o estudo em profundidade de um caso peculiar, que geralmente implica em terminar com conclusões a respeito do significado global do caso.

4. Consulta Popular: Reparação Brumadinho

O processo de consulta popular foi instituído pelo Acordo Judicial como etapa obrigatória em que a população atingida poderia indicar as áreas prioritárias para projetos de

¹ O primeiro artigo, intitulado “Comunicação pública institucional para promoção da participação social: uma análise da Consulta Popular para reparação socioeconômica de Brumadinho e demais municípios atingidos” (Anelli et al, 2022a), aborda os aspectos específicos da comunicação do processo de consulta. Por sua vez, o trabalho “Consulta Popular – Reparação Brumadinho: autenticação e votação virtual pelo aplicativo MG App” (Anelli et al, 2022b) enfatiza os aspectos técnicos do desenvolvimento da ferramenta.

reparação socioeconômica. O objetivo é que o resultado desse processo serviria de subsídio para a tomada de decisão das instituições públicas responsáveis. Estabeleceu-se, ainda, que além dos projetos já discriminados no próprio instrumento, os municípios e pessoas atingidas poderiam apresentar propostas de projetos, com pertinência temática à reparação, destinados prioritariamente ao fortalecimento dos serviços públicos, no prazo de 90 dias após a homologação do Acordo.

Contudo, foram definidas apenas estas diretrizes gerais, uma vez que o Acordo não estabeleceu o formato de consolidação e agregação das propostas, o prazo para a consulta, bem como a metodologia e a ferramenta a serem adotadas. Nesse sentido, foram criados procedimentos e etapas preparatórias, bem como uma ferramenta digital e um método para apoio presencial aos cidadãos, para viabilizar o ato da participação e a disponibilização dos resultados do processo, conforme será descrito a seguir.

4.1. Recebimento, análise e categorização de propostas de projetos

Conforme abordado anteriormente, o Acordo definiu como etapas prévias à realização dos projetos de reparação socioeconômica duas fases participativas. A primeira delas, de envio de propostas pelas comunidades atingidas e municípios, será abordada neste tópico. Como uma atividade preparatória a esta primeira fase participativa, visando garantir que as informações mínimas necessárias constassem nas propostas enviadas, foi elaborado pela equipe do Comitê Gestor Pró-Brumadinho um modelo de formulário para preenchimento (indicando escopo, objetivos, entre outras informações básicas).

O modelo foi divulgado para acesso geral no portal Pró-Brumadinho e, também, junto às prefeituras e às Assessorias Técnicas Independentes (ATIs)², atores que apoiaram na divulgação e mobilização nos territórios. Destaca-se que os projetos poderiam ser enviados individual ou coletivamente, além de, nos casos das pessoas atingidas, poder contar ou não com o apoio técnico das ATIs para a formulação. O prazo previsto para envio de propostas era de até 90 dias após a homologação do Acordo, ou seja, 04 de maio de 2021.

Contudo, considerando os relatos de dificuldades de acesso à internet e de limitações impostas pela pandemia da Covid-19, as ATIs e pessoas atingidas solicitaram a prorrogação do prazo para envio das propostas. O pedido foi acatado pelos Compromitentes e o prazo final passou a ser 04 de junho de 2021. Após este prazo, além dos projetos propostos pelos órgãos estaduais, constantes do Acordo, foram recebidas milhares de propostas, totalizando mais de 3 mil projetos.

² As ATIs são três entidades eleitas pela população atingida antes mesmo do Acordo para atuação nas cinco regiões em que os 26 municípios estão divididos, prestando assessoramento técnico, jurídico, além de promover a mobilização e a garantia do direito à participação informada.

Considerando que dificilmente um indivíduo conseguiria analisar e comparar um quantitativo tão expressivo de projetos - com escopos, valores e níveis de detalhamento distintos -, para permitir a adequada visualização das alternativas pelos cidadãos participantes, criou-se uma lógica de agregação das propostas específicas em grandes grupos de temas – categorias macro, como saúde, desenvolvimento social, meio ambiente, dentre outras - e subtemas – categorias micro, conforme a pertinência do escopo, desenho ou abordagem a cada uma destas categorias. Importante destacar que para cada município foi elaborada uma lista específica de temas e subtemas, de acordo com os projetos propostos para cada município.

Com a classificação dos projetos nestas categorias, foi possível reduzir o número de itens a serem considerados na análise individual a uma quantidade compreensível. Como regra geral, estabeleceu-se que cada participante teria direito a selecionar cinco temas e três subtemas de cada um destes temas escolhidos, totalizando 15 prioridades.

Conforme destacam Anelli *et al* (2022a), inicialmente todas as propostas recebidas passaram por uma análise de pertinência à premissa de fortalecimento do serviço público e reparação socioeconômica. Em seguida foram identificadas as sobreposições entre as propostas de projetos, tendo em vista que em diversos municípios as propostas da comunidade foram convergentes com as do município e até mesmo com as proposições iniciais do governo estadual. Também foram identificadas propostas que tinham mais alinhamento com outros anexos do Acordo, como por exemplo, projetos de caráter mais comunitário - que são mais convergentes com o Anexo I.1 (Projetos de Demandas das Comunidades Atingidas) - e propostas de cunho ambiental - relacionadas mais diretamente ao Anexo II (Programa de Reparação Socioambiental). Nestes casos, quando constatado que a proposta já estava adequadamente contemplada no escopo de outro anexo, ela não foi incluída na listagem para priorização.

Para a categorização, as propostas foram elaboradas planilhas específicas por município e, com base nos formulários encaminhados pelos proponentes, foram registradas as seguintes informações: município, proponente, tema, subtema, nome da proposta recebida, nome do projeto após análise, descrição. Tais planilhas posteriormente serviram como base de dados para que a Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (Prodemge) conseguisse operacionalizar o processo consultivo popular por meio do MG App e de sua interface web Cidadão MG. De modo a tornar a linguagem mais simples, objetiva e acessível, realizou-se uma parceria com a equipe do Laboratório de Inovação em Governo (LAB.mg), que realizou a aplicação da metodologia de linguagem simples, que promoveram ajustes na redação inicialmente proposta.

4.2. Processo de formulação da Consulta Popular: criação da ferramenta para a realização de priorizações pelos municípios atingidos

A segunda fase participativa da Consulta Popular, realizada após o processo de recebimento, consolidação, análise e categorização de propostas de projetos, foi feita de maneira digital. Resgatando o conceito de inovações democráticas construído por Elstub e Escobar (2017), entende-se que a ferramenta construída para a realização da Consulta Popular, que será detalhada nesta seção, pode ser enquadrada enquanto tal, tendo em vista sua incidência para a priorização de temas e subtemas de projetos pelos cidadãos de municípios atingidos enquanto etapa para a definição e posterior execução dos projetos de reparação socioeconômica do desastre da Vale S.A. em Brumadinho.

Destaca-se que, no ano de sua realização (2021), a pandemia de Covid-19 seguia demandando a existência de protocolos de distanciamento social e de cuidados sanitários - sendo este uma das motivações iniciais para a realização do processo digital. Além disso, concluiu-se que a utilização do aplicativo traria confiabilidade, segurança, legitimidade e, ainda, maior facilidade na apuração do resultado. Constatou-se, no entanto, que pelas desigualdades socioeconômicas e regionais, além da exclusão digital de parcelas da sociedade, seria fundamental adotar um olhar atento para viabilizar a participação social – sendo estas questões tratadas mais à frente neste trabalho.

Diante da decisão por um processo participativo digital, que se alinha ao conceito de e-participação discutido por Sampaio (2016) a partir do trabalho de Sæbø, Rose e Flak (2008), optou-se pela utilização do aplicativo MG App e de sua interface *web* Cidadão MG. Criado em 2016, o aplicativo disponibiliza o acesso a mais de cem serviços ao cidadão mineiro, como emissão de documentos e certidões, informações diversas sobre serviços essenciais, impostos, taxas e, até mesmo, agendamento de serviços. Tendo em vista ser um aplicativo com processos sólidos de desenvolvimento e número de acessos significativos, optou-se por utilizá-lo. Com isto, a partir da demanda de realização da Consulta Popular, o Comitê Gestor Pró-Brumadinho, juntamente com a Subsecretaria de Governança Eletrônica (SUBGOVES) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais - SEPLAG e a Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (Prodemge) - responsável pelo desenvolvimento e gestão do aplicativo - iniciaram um processo de análise dos limites e possibilidades da ferramenta para o uso pretendido.

Após a realização de uma série de rodadas de discussões, alinhamentos e de desenvolvimento, foi construído um menu específico no aplicativo para a realização da “Consulta Popular: Reparação Brumadinho”. Em síntese, o cidadão deveria acessar o MG App ou sua interface *web* Cidadão MG e realizar o *login* por meio de sua conta “gov.br” - uma conta de serviços do Governo Federal, que possui acesso único e autenticado, sendo pessoal e intransferível, com validação de dados pessoais para sua criação. Em seguida, deveria buscar a seção específica para a realização da consulta e acessá-la para que pudesse participar do processo de priorização.

Aqui, cabe um aparte para destacar que, visando garantir que apenas os cidadãos moradores dos municípios atingidos pudessem participar e que cada cidadão tivesse direito a apenas uma priorização, foram discutidas soluções utilizando o cruzamento de bases de dados. Isto porque a conta “gov.br” possui o CPF como dado obrigatório, mas o município como dado facultativo. Diante disso, foram utilizadas: a base de dados do cadastro junto à Justiça Eleitoral dos cidadãos dos 26 municípios atingidos, cruzando o CPF com o domicílio eleitoral; e a base de dados do Pagamento Emergencial pago pela Vale S.A. após o rompimento, cruzando o CPF com o município de residência do cadastro individual. Nos casos em que o cidadão não fosse identificado como elegível a participar o sistema não permitia o acesso e já indicava os possíveis motivos para tanto.

Nos casos em que o cidadão fosse elegível, a página inicial da Consulta Popular apresentava, além do texto introdutório com a contextualização do processo, a logomarca das instituições compromitentes do Acordo (Governo de MG, MPMG, MPF e DPMG) e o município para o qual realizaria a priorização - já identificado no processo de cruzamento das bases de dados -, também os elementos ‘clicáveis’ para acessar mais informações - sendo redirecionado para uma seção específica do Portal Pró-Brumadinho em que estavam disponíveis as informações sobre todos os projetos, temas e subtemas – e para iniciar a priorização.

As telas criadas no processo de desenvolvimento previam um procedimento fluido e contínuo. Na primeira tela o cidadão teria acesso aos temas, devendo escolher cinco deles; na segunda tela teria acesso aos temas escolhidos, devendo clicar em cada um deles para prosseguir; na tela seguinte o cidadão escolheria três subtemas para o tema selecionado; em seguida, retornava à tela dos temas inicialmente escolhidos – passando a constar um tique verde naquele com priorizações já realizadas. Ao final do processo, quando todos os temas passassem a contar com um tique verde, poderia concluir a priorização.

4.3. Identificação prévia de lacunas e problemas estruturais e as ações mitigatórias desenvolvidas

O território atingido conforma, conforme já discutido anteriormente, 26 municípios atingidos e inúmeras comunidades. Nesse sentido, há desigualdades sociais, econômicas e regionais marcadas de maneira visível, em especial ao se comparar as áreas urbanas e rurais. Tais desigualdades se desdobram, principalmente nas comunidades mais distantes das sedes municipais, em maiores dificuldades de acesso à internet e a sinal de telefonia móvel e de manuseio de aplicativos e soluções digitais – o que também pode ser observado nas áreas urbanas, em especial para grupos em situação de vulnerabilidade social, que vivenciam maior dificuldade material para a inclusão digital. Estes aspectos, que dificultam o processo

participativo realizado de forma digital, convergem com as questões discutidas por Bragatto, Sampaio e Nicolás (2015).

Para mitigar as problemáticas discutidas acima, que se relacionam diretamente às dificuldades práticas em se desenvolver processos participativos digitais que deem conta de tais especificidades, foram desenvolvidas algumas soluções e alternativas.

Em primeiro lugar, destaca-se a articulação promovida com as ATIs e Prefeituras Municipais, que resultou na estruturação de cerca de 220 pontos de apoio, capilarizados em áreas urbanas e rurais dos 26 municípios atingidos. Tais estruturas tinham como objetivo propiciar acesso à internet e a atendimento e suporte técnico presencial aos atingidos que tivessem dificuldades com o manuseio da ferramenta ou qualquer dúvida sobre a Consulta Popular.

Também foram criados materiais informativos e de comunicação, envolvendo a elaboração de: cartilha – impressa (600 unid.) e digital; cartaz de divulgação - impresso (5 mil unid.) e digital; panfleto de divulgação - impresso (25 mil unid.) e digital; caderno de temas, subtemas e projetos por município - impresso (336 unid.) e digital; faixa de identificação dos pontos de apoio – impressa (180 unid.); e peças para redes sociais – digital. Todos os materiais digitais foram disponibilizados previamente ao período da Consulta Popular no Portal Pró-Brumadinho. Além disso, foram contatados carros de som, para divulgação da Consulta em locais com difícil acesso à internet e feitas diversas inserções em rádios locais, divulgando a existência dos pontos de apoio.

Destaca-se que a identidade visual utilizada foi similar à do MG App, de modo a gerar assimilação entre o conteúdo e a ferramenta. Além disso, foram utilizados personagens em diálogos para tornar a linguagem mais simples, acessível e ilustrativa. Por fim, ressalta-se a adoção da ferramenta *DataStudio* para a criação de painéis digitais para acesso a informações diversas – desde a lista de temas, subtemas e projetos à lista de pontos de apoio, com endereços e horários de funcionamento. Destaca-se que cada ponto de apoio recebeu um kit completo com materiais impressos, visando balizar a orientação da população pelos técnicos envolvidos e a participação informada.

Gerencialmente, foram estruturadas equipes para responder às demandas e dúvidas decorrentes de e-mails recebidos e do “Fale Conosco” do Portal Pró-Brumadinho. Por fim, foi estruturado, em parceria com a SUBGOVES/SEPLAG, um plantão do serviço da Unidade de Atendimento Integrado Virtual (UAI Virtual) para a recuperação mais célere de acesso a contas “gov.br”. Para tanto, foi criado um material orientativo, repassado às equipes das ATIs e das Prefeituras Municipais, instruindo acerca do envio dos dados pessoais e das informações necessárias para que os atendentes pudessem realizar a modificação dos dados cadastrais e o envio das senhas provisórias aos usuários.

Nesta seção, portanto, destaca-se uma série de iniciativas complementares à realização do processo participativo digital que visaram mitigar as questões estruturais e demais problemáticas que foram identificadas previamente à realização do processo enquanto obstáculos para a adequada participação das pessoas atingidas inseridas em contextos ou realidades de vulnerabilidade social e exclusão digital.

4.4. Execução da Consulta Popular e correção de rumos a partir das lacunas e problemáticas identificadas

A Consulta Popular foi prevista para ocorrer entre os dias 5 e 12 de novembro de 2021, mas foi prorrogada, a pedido das pessoas atingidas, movimentos sociais, entidades representativas, ATIs e com a aprovação das instituições comprometidas, sendo concluída em 22 de novembro de 2021. Ao longo do período de realização da consulta, além do plantão realizado pela equipe da UAI Virtual, a equipe do Comitê Gestor Pró-Brumadinho se organizou para atuar em três frentes.

Parte da equipe se dedicou a recepcionar as dúvidas, questionamentos ou reclamações direcionadas aos canais oficiais de comunicação do Comitê (e-mail e “Fale Conosco” do site). Outra parte da equipe, que participava das capacitações, atuou no desbloqueio de senhas e contas e auxiliou usuários remotamente, para viabilizar o acesso ao ambiente da priorização. Por fim, diversos integrantes da equipe percorreram os municípios atingidos, para acompanhar a implantação dos pontos de apoio e verificar se a distribuição do material estava ocorrendo adequadamente; dialogar diretamente com cidadãos participantes; esclarecer dúvidas dos pontos focais das prefeituras e das ATIs; e, residualmente, auxiliar presencialmente no processo de disponibilização de nova senha ou desbloqueio dos usuários. A partir dessa atuação coordenada e do contato direto e intenso com os pontos focais, foi possível identificar as dúvidas mais recorrentes, bem como lacunas e falhas na realização da consulta e, na medida do possível, intervir para solucioná-los tempestivamente.

Em primeiro lugar, foram identificadas, em conformidade com a avaliação prévia, questões estruturais em algumas comunidades, que possuíam dificuldades de acesso à internet e a sinal de telefonia móvel. Em muitos casos o acesso à internet nos pontos de apoio foi suficiente, mas em outros, outras dificuldades seguiram impedindo a participação em um primeiro momento.

Contextualiza-se que a conta “gov.br”, obrigatória para acesso ao MG App e, conseqüentemente, à ferramenta construída para viabilizar o processo de priorização, em muitos casos precisava ter o acesso recuperado pelo cidadão. Isto porque, conforme relatado ao longo da realização do processo, por ser uma conta utilizada para acesso a programas e serviços governamentais, não raro eram criadas por terceiros – como familiares, técnicos de entidades representativas, advogados, servidores da saúde e da assistência social etc. -, com

consentimento dos cidadãos, para auxiliá-los em procedimentos específicos. Nesse sentido, muitas das vezes tais contas precisavam ter a senha ou o acesso recuperado pelos cidadãos para poderem ser por eles utilizadas.

No entanto, por ser uma conta pessoal, intransferível e autenticada, há um rigor no sistema que traz maior segurança ao cidadão, mas também dificuldades para a sua recuperação. Havia casos em que o cidadão, de posse de e-mail e telefone celular cadastrados, conseguiam recuperar de maneira simplificada a senha ou o acesso por meio dos procedimentos de autoatendimento previstos no próprio aplicativo. No entanto, quando este não era o caso, havia maiores dificuldades.

Algumas situações práticas, identificadas na execução da Consulta Popular, que ilustram os casos: o cidadão não lembrava ou não sabia o e-mail e senha para acesso; o cidadão não possuía celular, acesso ao número cadastrado ou a sinal de telefonia móvel; o cidadão não recordava a senha do e-mail ou não possuía acesso ao e-mail cadastrado. Na maioria dos casos em que era possível o acesso à sinal de telefonia móvel, os técnicos que atuavam nos pontos de apoio auxiliaram os cidadãos - em alguns casos, de maneira espontânea, até mesmo na criação de novo e-mail - no encaminhamento dos documentos e informações necessárias à UAI Virtual, garantindo a recuperação do acesso. Posteriormente, como correção de rumos, fixou-se que o envio do código para recuperação de senha seria enviado por e-mail, viabilizando que os cidadãos que já possuísem a conta pudessem realizar o procedimento mesmo sem sinal de telefonia móvel.

Já no MG App houve relatos de cidadãos que ainda não haviam realizado a priorização, mas que ao acessar o menu da Consulta Popular a ferramenta indicava que já haviam participado. No processo de conferência pela Prodemge o sistema apontava não haver registros de priorização para os cidadãos em questão - constatando ser um erro do sistema.

Diante disso, foi empreendido um esforço de investigação que identificou que isso ocorria nos casos em que o e-mail utilizado pelo cidadão em sua conta “gov.br” fosse utilizado em mais de cinco contas diferentes ou que outro cidadão que também utilizasse aquele e-mail já tivesse participado. No processo de correção de rumos empreendido permaneceu a exigência de que um e-mail fosse utilizado em no máximo cinco contas distintas, mas não mais o sistema bloqueava o acesso das contas que utilizavam o mesmo e-mail.

Também foram implementadas modificações na interface do aplicativo e em suas funcionalidades, de modo a enfrentar as desconfiças geradas por esse erro e garantir maior transparência ao processo. Para tanto, criou-se a aba “Consultar minha priorização”, que permitia que os cidadãos tivessem acesso ao registro das prioridades selecionadas, além de passar a permitir que os cidadãos alterassem as prioridades inicialmente escolhidas.

Em síntese, entende-se que ainda que tenham sido promovidos avanços no desenvolvimento de uma consulta popular em meio digital e com pontos de apoio em funcionamento, em uma perspectiva crítica foi possível identificar problemas estruturais e materiais que dificultaram a promoção mais ampliada da participação social, em especial de pessoas atingidas que vivem em áreas rurais e periféricas, com escassez de acesso à internet ou a sinal de telefonia móvel.

Caso emblemático é o de uma comunidade quilombola de Brumadinho, em que não foi possível viabilizar a priorização, mesmo depois de diversas tentativas de utilização de modems de internet emprestados pelo Estado, acesso à internet e a sinal de telefonia móvel. Neste caso específico, foi realizado um processo pontual de priorização presencial, com formulários impressos, que demandou grande mobilização e apresentou custos elevados. Além da preparação dos formulários físicos, para garantir a segurança da informação, a Defensoria Pública do Estado enviou um representante para acompanhar todo o processo e representantes do Governo do Estado colheram os envelopes lacrados após o término do processo e consolidaram as informações.

Nesse sentido, entende-se que tais condições e questões podem ser consideradas limitadoras de experiências participativas digitais em geral, que devem ser observadas de maneira crítica para viabilizar a promoção de ações e medidas mitigatórias. Se por um lado, a experiência digital garantiu maior segurança, transparência e celeridade na apuração dos resultados, por outro lado, atuou em algumas situações como fator de exclusão. E no caso específico em tela, em que se adotou pontualmente a realização de um procedimento presencial com uso de formulários impressos, que foi capaz de suprir as lacunas do modelo digital para aquela comunidade, aponta-se para uma implementação extremamente complexa e com custos elevados, não sendo viável sua replicação para outras regiões ou comunidades.

4.5. Resultados da Consulta Popular e desdobramentos do processo

Entre os dias 05 e 22 de novembro de 2021, o processo de priorização no âmbito da Consulta Popular foi realizado por 10.843 cidadãos participantes, de 26 municípios, totalizando 162.645 prioridades indicadas. O resultado completo e consolidado, por município, foi publicado na íntegra no Portal Pró-Brumadinho. Contextualiza-se que a priorização envolveu a indicação de temas e subtemas prioritários que, conforme definição do Acordo, dão suporte à definição, pelas instituições comprometidas (Governo de MG, MPF, MPMG e DPMG), dos projetos que serão de obrigação de fazer da Vale S.A., ou seja, o detalhamento e execução de tais ações é de responsabilidade da compromissária, com acompanhamento dos órgãos públicos e fiscalização por auditoria externa.

Até o mês de março de 2022 já haviam sido aprovados 104 projetos para detalhamento da Vale S.A., que podem ser acessados no Portal Pró-Brumadinho e que foram selecionados

a partir da aderência aos resultados da Consulta Popular e de critérios como: viabilidade técnica, de manutenção futura do projeto, sincronia ou complementariedade a outras políticas públicas e ações em andamento no município, convergência com o desenvolvimento de vocações econômicas locais e o caráter de legado do projeto – fortalecimento da capacidade financeira local, promoção do desenvolvimento urbano e da infraestrutura, e melhoria das capacidades institucionais locais.

5. Considerações finais

Conforme analisado neste trabalho, a participação por meio digital apresenta ganhos importantes para o processo democrático, tanto em termos de criação de novos espaços ou de ampliação instâncias de participação existentes, quanto em termos do número de pessoas que se consegue envolver nesse tipo de processo. Além disso, como ficou demonstrado, há ganhos em termos de segurança, transparência e confiabilidade na utilização de ferramentas digitais, com processos de validação, como no caso do MG App.

Entretanto, o formato digital também apresenta desafios consideráveis, que não podem ser negligenciados ou minimizados na defesa da criação de processos participativos exclusivamente digitais. Processos de exclusão e vulnerabilidades existentes se revelam de forma acentuada diante de processos participativos digitais, portanto, o desafio que se impõe na Consulta Popular e que estará presente em qualquer arranjo do tipo, precisam ser seriamente considerados e mitigados para que o caráter democrático da participação não seja perdido. Caso contrário, os momentos de participação podem acabar aprofundando desigualdades que num primeiro momento pretenderam reduzir.

No caso da Consulta Popular analisada foram adotados mecanismos que pretendiam reduzir as assimetrias de informação e as desigualdades de acesso – à internet, telefonia, informação e ao uso de tecnologias. Além da criação dos pontos de apoio, da elaboração de materiais impressos, da utilização de carros de som e chamadas em rádio, também foram criados serviços remotos de atendimento aos usuários. Por fim, destaca-se que também foram implantadas medidas corretivas no âmbito da própria ferramenta digital, que buscaram adequar os usos à realidade local. Contudo, mesmo com todas as medidas de aprimoramento e correções, o processo de Consulta Popular evidenciou limites do procedimento como um todo, que servirão de ponto de partida para análises futuras e planejamento de novos usos para a ferramenta.

Reforça-se, que por ter sido realizado em 26 municípios do interior de Minas Gerais, as discussões aqui realizadas podem ser consideradas ainda mais potentes, tendo em vista não se tratar da realização do processo participativo em uma capital de estado – que, historicamente, possui estruturas mais consolidadas de acesso à internet e a sinal de telefonia móvel e, conseqüentemente, maior inclusão digital dos cidadãos.

Por fim, como reflexão geral sobre a Consulta Popular, indica-se que um dos resultados ou consequências do processo foi a criação de uma ferramenta participativa digital que pode ser adaptada e utilizada para processos mais amplos e distintos de participação social, com um potencial interessante de replicação em diversos usos. Cabe destacar também que as questões estruturais, dificuldades, adoção de estratégias de mitigação e a correção de rumos podem ser utilizadas como informações para melhorias e aprimoramentos, além de poderem ser transbordadas para outros processos participativos que adotem ferramentas semelhantes, constituindo uma importante contribuição nesse sentido.

Referências

- ABREU, Júlio Cesar Andrade de; PINHO, José Antonio Gomes de. Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do orçamento participativo digital. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 48, n. 4, p. 821-846, ago. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121707>.
- ANELLI, Fernando Resende; NASCIMENTO, Eduardo Lana; TOLEDO, Giovanna Lunardi; GUIMARÃES Luísa Silva. **Comunicação pública institucional para promoção da participação social**: uma análise da Consulta Popular para reparação socioeconômica de Brumadinho e demais municípios atingidos. Artigo apresentado no Congresso CONSAD. Brasília, 2022a.
- ANELLI, Fernando Resende; SILVA, Polyana; PENIDO, Bruno; e ROCHA, Damião. **Consulta Popular – Reparação Brumadinho**: autenticação e votação virtual pelo aplicativo MG App. Artigo elaborado para o Congresso CONSAD. Brasília, 2022b.
- AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2010. 158 p.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. 153 p.
- BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso; NICOLÁS, Maria Alejandra. Inovadora e democrática. Mas e aí? Uma análise da primeira fase da consulta online sobre o Marco Civil da Internet. **Política & Sociedade**, [S.L.], v. 14, n. 29, p. 125, 12 jun. 2015. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2015v14n29p125>.
- COLEMAN, S.; SAMPAIO, R. C. **Sustaining a democratic innovation**: a study of three e-participatory budgets in Belo Horizonte. *Information, Communication & Society*, 2016. v. 5, n. 20, pp. 754-769.
- CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. 3ed. Editora penso, Porto Alegre, 2014.
- DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular**: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.
- ELSTUB, S. & ESCOBAR, O. (2017, abril). **A Typology of Democratic Innovations**. Paper for the Political Studies Association's Annual Conference, Glasgow.

(mimeo)

IASULAITIS, Sylvia; NEBOT, Carmen Pineda; SILVA, Elielson Carneiro da; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Interatividade e ciclo de políticas públicas no Orçamento Participativo Digital: uma análise internacional. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 53, n. 6, p. 1091-1115, dez. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180272>.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova, São Paulo, v. 67, p. 49-103, 2006.

LUEHRS, Rolf; HEAVEN, John. The Participatory Cultures Handbook. In: DELWICHE, Aaron; HENDERSON, Jennifer Jacobs. **The Participatory Cultures Handbook**. London: Routledge, 2013. p. 153-162.

MACINTOSH, A.; WHYTE, A. Towards an evaluation framework for e-Participation. *Transforming Government. People, Process and Policy*, v. 2, n. 1, p. 16-30, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed.-São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, Francisco Paulo J. **“Muro baixo, o povo pula”**: iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. *Opinião Pública*, v. 16, n. 1, p. 117-142, 2010.

PATEMAN, Carole. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

SÆBØ, Øystein; ROSE, Jeremy; FLAK, Leif S. **The shape of e-Participation**: characterizing an emerging research area. *Government Information Quarterly*, v. 25, n. 3, p. 400-428, 2008.

SANTOS, Boaventura S. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 (Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos).

SAMPAIO, Rafael Cardoso. E-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-participação. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 50, n. 6, p. 937-958, dez. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612152210>.

SHANE, Peter. **Online consultation and political communication in the era of Obama**: an introduction. In: COLEMAN, Stephen; SHANE, Peter (Org.). *Connecting democracy: online consultation and the flow of political communication*. Cambridge: MIT Press, 2012. p. 1-21.

SILVA, Edna Lúcia da. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 4. ed. UFSC. Florianópolis, 2005.

VAN DIJK, Jan A. **Digital democracy**: vision and reality. *Public Administration in the Information Age*, v. 19, n. 1, p. 49, 2012.