

# PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NO SITE E-DEMOCRACIA<sup>15</sup>

MARCELO IGOR DE SOUSA<sup>16</sup>

## RESUMO

O propósito do artigo é realizar um estudo da participação pública promovida pelo site e-Democracia (<http://edemocracia.camara.gov.br/>), da Câmara dos Deputados, a partir dos referenciais teóricos de deliberação online. O artigo se desenvolve por meio de uma avaliação descritiva do site e de uma análise do teor dos conteúdos das participações cidadãs. Aos referenciais teóricos e descritivos, alia-se uma análise empírica da Comunidade Legislativa Participativa (CLP) “Política Sobre Drogas”, hospedada no referido site, observando, em alguns termos, os seus aspectos refletidos no relatório final da Comissão Especial sobre o mesmo tema. Como apontamentos da pesquisa, indica-se que o site cumpre, por meio de suas ferramentas, o papel de aproximar os cidadãos do processo legislativo e de formar um espaço público virtual potencialmente deliberativo. Destaca-se também a identificação das características específicas da participação do público em um site governamental, visto que existem outras experiências de participação online criadas e administradas independentemente de alguma ligação com um ente governamental. Essa ligação pode ser positiva com manutenção de um nível argumentativo de debate, mas pode, em contrapartida, afastar outros cidadãos que não se sintam amadurecidos satisfatoriamente para expressar seus pontos de vista. O artigo aponta para uma constatação de oferta de ferramentas de significativo potencial participativo pelo site, mas que, de fato, os usos dessas ferramentas e os níveis de interação entre os participantes ainda são insatisfatórios, com um pequeno número de interagentes para uma proposta de alcance nacional. Dois elementos ainda podem ser indicados como carentes nesses processos de participação online: a necessidade de estruturas político-administrativas mais porosas e realmente abertas à participação; e uma verdadeira gestão do conteúdo apresentado pelos cidadãos para que sintam que sua participação gera uma interferência no campo político.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação; Internet, e-Democracia

<sup>15</sup> Trabalho apresentado no GT5 – Comunicação, Mídia e Ciberpolítica, do IV Seminário Nacional Sociologia & Política, de 25 a 27 de setembro de 2012.

<sup>16</sup> Mestre em Comunicação Social pela Universidade Federal de Goiás e professor adjunto na Faculdade Araguaia.

## INTRODUÇÃO

O uso de ferramentas de comunicação nas estratégias de participação política e cidadã é, cada vez mais, difundido e aperfeiçoado. Nesse sentido, surgem projetos de aproximação entre as esferas de decisão política e os cidadãos em espaços de debate e conversação pública que fazem uso das ferramentas da Internet. Este artigo tem o objetivo de analisar os modos em que cidadãos e políticos se relacionam, comunicam-se e participam dos debates públicos midiatizados pelo site *e-Democracia*.

A análise dos processos se dá no contraste do encontro do denso fluxo do processo legislativo, com sua burocracia e formalidade, com os processos de escuta dos cidadãos, a partir de diálogos mais próximos da informalidade. Esse processo de encontro das esferas é analisado em sua capacidade de gerar deliberações mais participativas e a partir da argumentação dos cidadãos. O foco da pesquisa está nas formas de participação dos cidadãos no site e em seus diversos aspectos: o *design* do site, as diversas ferramentas oferecidas e os elementos presentes nas conversações cidadãs, além de aspectos de “grau de deliberatividade”. São destacados ainda a conjuntura, o contexto dos cidadãos e o *design* das ferramentas.

### 1. PONTOS DE PARTIDA

Os governos democráticos, independentemente da Internet, realizam experiências de participação como modo de incremento da democracia e justificação da representação. São exemplos: audiências públicas; encontros dos representantes com os cidadãos – nas reuniões itinerantes –; recebimento de sugestões pelos diversos meios de contato; envio de abaixo-assinados; e, em um nível de maior participação, a elaboração de um projeto de lei de iniciativa popular. A pesquisa analisa as interações realizadas utilizando ferramentas da Internet, disponibilizadas em site específico e que aponta como proposta a aproximação dos legisladores e da legislação com os cidadãos, e a aproximação entre os cidadãos em torno de um debate cívico.

A deliberação, entendida em sentido amplo, pode acontecer em diferentes arenas, em instituições formais ou em espaços políticos informais. As experiências participativas

têm sua influência em diversos níveis de decisões coletivas: no poder educativo, na promoção do senso comunitário, no aprimoramento do senso democrático, na construção de uma racionalidade prática, na promoção de um ideal democrático (MAIA, 2008). Mas a promoção de impactos significativos da participação política *online* nas esferas de decisão pode ser entendida como um processo de progressão de experiências mais elementares, como as apresentadas nesta pesquisa.

A justificativa de um site de participação cidadã liderado pela Câmara vem da necessidade de os legisladores apresentarem justificativas de suas ações e decisões para os cidadãos, o que favorece uma transparência. A criação do site surge como uma alternativa às participações no legislativo que ainda são de acesso a um público limitado e, em certa medida, especializado. As ferramentas 2.0 da Internet são utilizadas como uma possibilidade de ampliar a participação, diminuir distâncias e aproximar os cidadãos “menos” especializados do processo legislativo.

A Internet e as novas tecnologias podem ajudar representantes e representados a diminuir o déficit na representação por meio de suas ferramentas, mas essa redução ainda vai depender, em sua maior parte, do interesse de ambas as partes em realizar isso, ressaltando que depende diretamente da disposição dos representantes e, indiretamente, da cobrança dos cidadãos. No caso do site selecionado, o *e-Democracia*, é uma iniciativa da Câmara dos Deputados com o objetivo de escutar os cidadãos sobre temas específicos de políticas públicas e sobre elaboração de novas leis.

Os espaços de conversação propostos no site favorecem a construção coletiva do sentido acerca das questões políticas. Isso parte do princípio de que “as pessoas, ao conversar, e trocar pontos de vista umas com as outras, podem melhorar formas de pensar e de interpretar questões políticas que afetam diretamente suas vidas, e, ainda, aperfeiçoar os modos de formular verbalmente questões tidas como relevantes” (MARQUES; MAIA, 2008, p. 148). As conversações são importantes para os processos deliberativos por produzirem contranarrativas, revelar premissas de fundo, identificar questões sensíveis e serem o ponto de partida para o risco de ingressar ou não no debate.

Um aspecto importante de partida para a análise do site deve ser a consideração do panorama político brasileiro. O contexto político-social do cidadão e o desenho estrutural da sociedade influenciam nos resultados. No caso do Brasil, há déficits no

amadurecimento das instituições democráticas, no interesse e na motivação da sociedade para o engajamento político e na desburocratização de espaços de discussão de políticas públicas. Além disso, um aspecto muito particular do caso brasileiro e que aparenta ser fruto de um preconceito é a especialização das funções políticas, ou seja, de maneira geral, há uma delegação que é dada com o voto e que exclui os cidadãos das demais decisões políticas.

## 2. METODOLOGIA

Para as especificidades desta pesquisa, a metodologia segue por dois níveis: **a) análise dos aspectos gerais:** do desenho institucional, dos aspectos de funcionamento das ferramentas, do *design* das mesmas e das realidades que querem interferir; **b) análise do conteúdo da participação:** avaliação das estratégias de participação e deliberação e do modo como são ofertadas e concretizadas essas estratégias.

O primeiro plano de análise tem a ver com o perfil dos temas e dos atores responsáveis pela hospedagem e pelas características básicas. Para a captura dessas informações, foram realizadas varreduras no site, entrevistas com os idealizadores, análise dos objetivos e das temáticas em destaque. A descrição das ferramentas participativas no site traz: título, funcionalidade do mecanismo e modo como é utilizada pelos participantes. A análise do plano estrutural afere as formas de participação oferecidas, como comentários, fóruns e bate-papos, com suas regras específicas e condições de participação, suas possibilidades e limitações, além das práticas de moderação. Portanto, as ferramentas são identificadas com descrições sobre seu funcionamento e a organização das discussões, incluindo as restrições de acesso. As ferramentas dependem do uso que os cidadãos fazem delas, podendo influenciar a sociedade civil de forma positiva ou negativa. A usabilidade é a característica de sites para avaliar se os participantes conseguem ter acesso às ferramentas, navegar de forma simplificada pelo site, e se conseguem encontrar aquilo que procuram ou realizar a interação a que se propõem.

Em um segundo plano, estão os usos que são feitos das trocas discursivas, ou seja, a deliberação propriamente dita, que será analisada pelo conteúdo das mesmas. A deliberação é uma atividade que demanda, em seu sentido estrito, um alto grau de

aperfeiçoamento e regras muito específicas e rígidas. Alcançar esses elementos “ideais” é algo que já pode ser descartado, a princípio, de ser encontrado nas experiências de participação estudadas pela pesquisa. De fato, “(...) uma deliberação pressupõe requisitos normalmente difíceis de serem preenchidos regularmente, entre os quais se alinha a discussão racional, moderada e orientada para a resolução de problemas sociais” (FARIA, 2012, p. 53). Nos termos da teoria da democracia deliberativa, a investigação deve se direcionar para “a qualidade, a substância e a racionalidade dos argumentos e das razões acionados para defender as leis e políticas” (CHAMBERS, 2009, p. 242). Esses elementos são vistos nos fóruns deliberativos, pois esses podem ser defendidos, como legitimidade das decisões, aumento do espírito público e do respeito mútuo e o aprimoramento das decisões.

A escolha do material do *e-Democracia* se deu em uma comunidade temática específica: “Política sobre drogas”, pelo fato de já ter encerrado os debates e realizado os encaminhamentos da Comissão Especial. O período foi o de início e término dos debates, de junho a dezembro de 2011. A partir disso, então, foram identificados nove fóruns e, dentre esses, cinco com temáticas específicas de desmembramento do tema: a) prevenção; b) tratamento e acolhida; c) reinserção social e requalificação profissional; d) repressão ao tráfico de drogas; e) legislação. Em cada fórum, há conversas específicas seguidas de comentários. Ao todo, foram 33 itens nos fóruns, nos cinco temas, com a contribuição de 222 comentários, com uma média de 6,72 comentários em cada item.

<b>Temática</b>	<b><i>e-Democracia</i></b>	
	<b>Tópicos</b>	<b>Comentários</b>
a) Prevenção	6	14
b) Tratamento e Acolhida	3	13
c) Reinserção Social e requalificação	3	3
<b>d) Repressão ao tráfico de drogas</b>	<b>7</b>	<b>57</b>
e) Legislação	14	135
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>222 (6,72)</b>

Tabela 1: Tópicos e comentários realizados nos fóruns

Um subtema foi escolhido, por se aproximar da média de tópicos e comentários nos itense – *d) Repressão ao Tráfico de Drogas* –, para a análise de conteúdo, a partir das categorias, sobre seus resultados de deliberatividade. As categorias, baseadas em autores que estudam a temática (principalmente em SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010; SAMPAIO, 2010), são as seguintes:

- a) **anônimo e identificado** – quanto à identificação dos envolvidos nas trocas discursivas;
- b) **dialógico e monológico** – quanto à reciprocidade ou não dos comentários;
- c) **de justificação externa ou interna e sem justificação** – quanto à utilização de fontes externas ou do próprio ponto de vista, além de participações de posicionamento injustificado;
- d) **concordância, resposta ou reação negativa** – quanto à relação dos comentários em comparação com um anterior, em sentido de concordância, resposta ou de reação negativa;
- e) **respeito e desrespeito** – quanto à aceitação ética e à escuta respeitosa.

### **3. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO *E-DEMOCRACIA***

O site *e-Democracia* foi lançado em 3 de junho de 2009, como uma promoção da Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados. O site está organizado em forma de portal, estruturado principalmente no formato de comunidades temáticas, em vista da construção de políticas públicas específicas, com participação dos legisladores e dos cidadãos, por meio de ferramentas conversacionais e produção colaborativa do texto legislativo.

Da forma como está organizado, o site propõe a concentração por assuntos em um mesmo espaço e, nas comunidades, os debates são direcionados para questões claras e sobre temas concorrentes. Segundo indica a seção de apresentação do site, o *e-Democracia* tem a proposta de “incentivar a participação da sociedade no debate de temas importantes para o país.” (E-DEMOCRACIA, 2011). São dois grandes espaços que

estruturam o site<sup>17</sup>: as Comunidades Legislativas, que seguem temáticas apresentadas para o debate e o Espaço Livre.

Segundo Trechsel et al. (apud PERNA, 2010), podem ser três perspectivas de intenção do uso de um site participativo: para aumentar a transparência do processo político, para fortalecer o envolvimento direto dos cidadãos e para melhorar a qualidade da formação da opinião, por meio de espaços de informação e deliberação. Pelas propostas indicadas nos seus objetivos, o *e-Democracia* pretende cumprir, principalmente, os dois últimos itens indicados.

### 3.1 LAYOUT E FUNCIONALIDADE

O *design* do site é muito simples e de fácil uso, mas na questão visual, beira a rigidez, sendo muito formal e com ferramentas não muito bem identificadas. Como os debates e as discussões podem ser acessados apenas por meio das comunidades, já existe o empecilho de perder um usuário-interagente pelo fato de este não saber o modo de se comportar, visto que pode desistir pela falta de compreensão. A justificativa, dada pelos responsáveis para divisão por comunidades, está na valorização da qualidade das discussões, em detrimento da quantidade de participantes<sup>18</sup>.

Uma das análises de funcionalidade indica para a “regra dos três cliques”. O site deixa a desejar neste item, sendo necessário, para algumas funções, um número bem maior que o indicado pela “regra”. Um exemplo disso é que, na página inicial, o participante precisa executar *login*, entrar em uma comunidade, escolher a ferramenta de participação e ingressar em um dos tópicos para deixar seu comentário. Desse modo, o site coloca o conteúdo das participações em um lugar de difícil acesso, prejudicando o contato com o inúmero material acumulado e, de algum modo, afastando possíveis participantes que se envolveriam com a proposta a partir de algum contato inicial com as discussões.

### 3.2 FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO

---

<sup>17</sup> Conforme entrevista com Cristiano Faria Ferri para esta pesquisa.

<sup>18</sup> Em entrevista realizada para fins desta pesquisa (FARIA; SHIM, 2012).

Nas comunidades disponibilizadas no site, são diversas ferramentas que favorecem a participação e interação entre os cidadãos. Elas seguem a temática proposta e o processo legislativo. A seguir, são apresentadas as ferramentas, a partir de suas funcionalidades e do uso que os participantes fazem da mesma.

*a) Biblioteca Virtual*

A ferramenta biblioteca virtual conta com as seguintes seções: legislação, proposições legislativas, artigos e publicações, notas de audiências públicas, vídeos, divulgação na Câmara, outros sites, blogs e fóruns. A biblioteca virtual tenta cumprir a função de oferecer material para uma melhor participação, desde o material legislativo até notícias e links para páginas de conteúdo diversificado sobre o tema. O acesso dos participantes a essa ferramenta é razoável, com uma maior procura pelo material informativo, artigos e publicações, em relação ao conteúdo legal.

*b) Wikilegis*

Wikilegis é uma ferramenta de participação direta no texto legislativo, com sugestões de alterações feitas pelos membros da comunidade legislativa virtual. É uma forma de transportar as participações e contribuições para o âmbito legal, uma ferramenta que ajuda na organização dos argumentos. As contribuições são feitas diretamente no texto original ou no substitutivo. O nível de interferência cidadã dessa ferramenta é grande, mas ainda não há um significativo uso dessa ferramenta, devido, novamente, à falta de familiaridade dos cidadãos com o texto legislativo.

*c) Bate-papo*

Os bate-papos são ferramentas de conexão do público da comunidade legislativa com as audiências públicas que acontecem na Câmara. Formam uma estratégia de aproximação de públicos mais variados, aqueles que não participariam de uma audiência pública em Brasília. O uso é feito no formato de chat acompanhado do vídeo da audiência. Ele depende da conexão online durante o evento.

*d) Fóruns*

A ferramenta de fóruns é a mais utilizada no site e reúne o maior material participativo. Funciona como um bate-papo, em um processo contínuo, com a participação se estendendo a dias e meses. Os comentários são postados nos tópicos pelos participantes que têm a possibilidade de interagirem e responderem. O uso dessa ferramenta foi mais bem funcional, com espaço para a participação tanto de um cidadão

qualificado e disposto a apresentar argumentos fundamentados até a participação daquele cidadão que pretendia apresentar seu ponto de vista ou testemunho.

#### e) *Demais Ferramentas*

No e-Democracia, destacam-se ainda: as Notícias disponibilizadas e abertas para comentários; o Calendário de eventos; “Veja o andamento do Projeto”, que acompanha o processo do texto legal; Relatórios finais enviados aos membros da comunidade; Estatísticas de comentários e usuários mais ativos; e busca automática do termo política sobre drogas no Twitter.

### **4. PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NO CONTEÚDO DOS COMENTÁRIOS**

Nesta seção, os índices serão avaliados de acordo com as categorias indicadas no segundo item da metodologia:

#### **4.1 ANÔNIMO E IDENTIFICADO**

A primeira característica de análise dos comentários segue um passo anterior ao conteúdo e diz respeito a um aspecto que interfere na discussão online. Como o site exige o cadastro, em todos os comentários do corpus havia identificação de nome e sobrenome. Os índices de 100% de identificação são apontados como facilitadores do debate pelo fato de deixarem claro quem é o interlocutor e de dificultar situações de sabotagem do debate e situações desrespeitosas. No caso do tema drogas, a identificação não foi impedimento para postagens reveladoras de aspectos importantes, como o testemunho de um usuário de maconha, que se apresentou com nome e sobrenome e ainda confirmou que continuará utilizando “ela sendo proibida ou não”.

#### **4.2 DIALÓGICO E MONOLÓGICO**

Os espaços criados para a participação dos cidadãos têm a proposta de serem ambientes comunicacionais em que atores sociais e políticos realizem trocas discursivas em vistas da construção de políticas públicas ou textos legislativos. Se, potencialmente,

os espaços são lugares para diálogo, na prática, algumas vezes, o espaço acabou se tornando espaço sem nenhuma participação ou de participação única. No site, oito itens ficaram sem comentário e três receberam apenas um. O comentário foi considerado monológico, quando se tratava de um ponto de vista sem consideração dos demais participantes do debate. O comentário dialógico é aquele em que o participante faz referência a outro participante ou a algum elemento trazido por este.

De todos os comentários inseridos no site e tiveram alguma continuidade, quase 95% tiveram alguma característica dialogal, enquanto apenas pouco mais de 5% se tratavam de comentários sem diálogo. Alguns aspectos que ajudam a explicar esse índice: a ferramenta de resposta com a possibilidade de conservar o texto para o qual se está respondendo, assim como o nome do outro participante; o fato de o site congregar pessoas que tenham grande interesse pela temática específica; e também o tempo menor em que as respostas são dadas, visto que o site está organizado com começo e fim e as propostas seguem em tempos mais ou menos específicos.

#### 4.3 JUSTIFICAÇÃO INTERNA, JUSTIFICAÇÃO EXTERNA E SEM JUSTIFICAÇÃO

A apresentação de argumentos nos comentários é realizada com justificação, que pode ser interna, quando é feita a partir dos próprios pontos de vista, ou seja, baseada em seus valores e opiniões. Pode ser externa, quando baseada em argumentos científicos ou técnicos, apresentados em pesquisas ou em dados apurados por grupos ou comunidades. Nos dados apurados, a maior parte dos comentários foram apresentados com justificação interna, com 59,65%. Este índice aponta para o uso que os cidadãos fazem do site: participam do ambiente dispostos a dizer aquilo que pensam sobre o tema, dar uma opinião a partir de seus valores e aspectos morais.

Quanto à justificação externa, o índice foi de 15,79%. Os participantes lançaram mão de aspectos como citação de reportagens, pesquisas científicas e resultados de estudos sobre o tema. Um dos exemplos traz elementos de reportagem jornalística sobre uma pesquisa científica. Comentários sem nenhuma justificação somam 24,56% no e-Democracia. A falta de justificação é um elemento negativo para o debate de posicionamentos e indica fragilidade no espaço público formado.

#### 4.4 CONCORDÂNCIA, RESPOSTA E REAÇÃO NEGATIVA

O posicionamento dos participantes, em relação ao comentário dos demais ou ao tópico apresentado como princípio dos debates, pode se caracterizar em três direcionamentos diferentes: concordância, resposta e reação negativa. A concordância acontece quando há persuasão, convencimento, ou seja, quando o participante usa seu comentário para reafirmar algo já exposto. Os índices de concordância foram de apenas 17,54%.

O índice de resposta foi de 64,91%. Este índice indica quando há progressão nos debates com a apresentação de uma posição diferente da anterior ou do texto inicial de cada item. É o mais relevante para aspectos de um espaço público forte, pois a argumentação se dá na troca discursiva entre os participantes, e o maior resultado disso está nos momentos em que os participantes consideram os outros e são capazes de apresentar um ponto de vista diferente.

Em alguns momentos, os participantes dos debates não elaboram concordâncias nem respostas, mas agem em um terceiro sentido, de radicalização, quando há uma reação negativa a algo que foi apresentado anteriormente, de forma abrupta e que impossibilita ou dificulta a progressão dos debates. Os índices foram de 17,54%.

#### 4.5 RESPEITO E DESRESPEITO

A indicação está para o comentário que resguarda o respeito ao conteúdo apresentado por outro participante e também ao nível de respeito às outras pessoas incluídas ou citadas no debate. Os índices de respeito foram bons, com 84,21%. A falta de respeito, nos comentários, pode prejudicar o andamento dos debates, enfraquecendo o espaço público e, também, causando abandono tanto de participantes ofendidos quanto de participantes que podem deixar de dar crédito à ferramenta.

### 5. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ANÁLISES

De forma geral, houve, ao menos em um sentido potencial, a geração de ambientes públicos de discussão que fomentassem participação e deliberação. Os

detalhes de enfraquecimento desses níveis se devem mais por características da falta de motivação do público participante e da falta de garantias da interferência das participações nas agendas públicas. O processo de deliberação no site é, também, estendido no tempo, ou seja, não está em seu todo representado nas pesquisas empíricas de análise de conteúdo ou pesquisas de avaliação das ferramentas e dos produtos da plataforma em si. O processo é estendido, de forma que não pode ser alcançado em sua totalidade pela pesquisa. A ampliação pode ser: nas redes sociais, nas conversas informais ou mesmo nos bastidores das negociações políticas ou na repercussão da conversação em um blog.

Não se pode afirmar que o e-Democracia seja um espaço formal de discussão, mas ele se aproxima disso em alguns momentos e de espaço público informal, em outros. A presença de deputados no debate, o contato direto com o texto legislativo e a proposta de elaboração de um texto legal o encaminham para uma maior formalidade. Esse aspecto guarda, por um lado, a vantagem de poder ser mais bem aproveitado para a constituição do texto legal, mas pode, por outro, excluir grande número de participantes que não se sintam qualificados o bastante para ingressar nas discussões. Rousiley Maia (2008) afirma que, de forma geral, quando as pessoas argumentam, elas pretendem que suas discussões e seus posicionamentos influenciem e até modifiquem as opiniões dos outros e, também, refletem nas decisões coletivas. Ela ainda aponta que os espaços institucionais tendem a favorecer uma melhor deliberação devido à maior disposição à apresentação de argumentos por parte dos participantes que se esforçam mais para justificarem suas opiniões.

A questão do agendamento do campo político é um aspecto que merece destaque. Os assuntos públicos são o conteúdo mais constante no site, mas a interferência dessa participação, no campo político decisório, ainda depende de ferramentas e de contatos que façam essa ligação. Em razão de sua manutenção do e-Democracia ser feita pela Câmara dos Deputados, há participação de deputados e técnicos legislativos e os resultados são apresentados aos membros das comissões especiais temáticas. Mesmo assim, ainda persiste a ressalva de que o processo não funciona plenamente, com reclamações quanto à falta de presença continuada dos deputados e falta, pois, uma verdadeira e consistente identificação de que as contribuições foram consideradas, já que

fica a critério do deputado relator aceitar as intervenções que desejar, podendo ser, até mesmo, nenhuma.

É preciso ainda, pelos aspectos da deliberação, indicar qual o nível de “uso” de poder administrativo que os cidadãos têm, ou seja, pelo acesso ao poder de deliberação, identificar em que a participação dos cidadãos se reflete em ações concretas, nesse caso, no conteúdo das leis. O diferencial positivo no e-Democracia está no fato de ser um instrumento da Câmara dos Deputados elaborado para fins de uso da casa legislativa e ter a participação direta, em certos momentos, dos Deputados Federais. No trecho a seguir, do texto do relatório final da comissão, o relator cita a origem de demandas na participação popular no e-Democracia:

Quanto ao acolhimento e tratamento, os participantes debateram a necessidade de construir políticas interssetoriais para lidar com o uso de drogas. **A Comissão acolheu esta sugestão e elaborou uma série de recomendações para o fortalecimento do sistema de políticas sobre drogas, a criação de uma rede nacional**, entre outras (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011a, p. 87-88).<sup>19</sup>

Para uma deliberação concreta, o público participante precisa ter evidências de que aquilo que foi discutido seria aproveitado e de que causaria alguma repercussão na agenda legislativa<sup>20</sup>, como acontece nos casos de Orçamento Participativo Digital, em que, geralmente, o voto dado é o único fator determinante para a ação do agente político. Na maioria das ações, é promovida a conversação entre os cidadãos e são oferecidas informações sobre o processo legislativo.

## 6. ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO

A organização da participação no site, por parte dos responsáveis, inicia-se com a seleção da temática da comunidade e com o convite de consultores legislativos e convidados iniciais do debate. Além disso, a preparação ainda inclui o material disponibilizado na biblioteca e a escolha dos tópicos dos fóruns. Com o lançamento da comunidade, buscam-se cidadãos interessados em integrar a comunidade por meio de

---

<sup>19</sup> Grifo no original.

<sup>20</sup> Andrea Perna (2010) pesquisou experiências de participação em legislativos de diversos países da América Latina e constatou que ainda é quase nula uma real repercussão dessa participação no processo legislativo.

redes sociais. Uma vez membros das comunidades, os interagentes têm as ferramentas principais como possibilidade de participação.

A deliberação *online* e a presencial aparecem como complementares, em alguns momentos, como no caso da participação no Seminário de Política sobre Drogas (espaço formal), que contou com os participantes tradicionais, que vão até a Câmara dos Deputados, e com os participantes no bate-papo (espaço informal) que foi realizado de forma simultânea ao ato público da casa legislativa. Isso pode ser notado no exemplo do cidadão Bruno Porto que participou da comunidade “Política sobre Drogas” no *e-Democracia* e foi convidado a compor uma das mesas e a realizar uma interlocução no seminário nacional promovido pela Comissão Especial Temática na Câmara dos Deputados. Ele destacou a participação dos cidadãos nos fóruns:

E o Portal *e-Democracia* dá abertura à população para poder realmente estar em contato com os seus representantes, com a Câmara dos Deputados, e participar ativamente do processo de criação de leis. Muitas vezes, a gente não tem acesso a eles, mas vocês também não têm acesso às nossas opiniões diretas ou às nossas experiências de vida, como um cidadão mesmo, que convive diariamente com o problema das drogas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011b, p. 53).

O trabalho de filtro das participações é feito pelos moderadores de conteúdo, os consultores legislativos<sup>21</sup>. Eles são responsáveis pela análise da viabilidade legal das propostas apresentadas e de elaboração de uma síntese com os principais pontos discutidos. Mesmo assim, é o relator responsável quem decide o que acata do material apresentado. No caso da comunidade em estudo, o relator, Givaldo Carimbão (PSB/AL), afirma em alguns trechos o recebimento dos debates do *e-Democracia*.

No entanto, ainda há lacunas no processo de participação, com uma intensidade grande no início dos debates e um posterior decréscimo numérico e de resposta com itens sem nenhum comentário. O aprimoramento da gestão da informação é necessário para que o site e suas ferramentas possam ser mais bem utilizados. No próprio relatório final da comissão, há a indicação de um problema que pode prejudicar o interesse dos participantes. Um dos temas mais discutidos foi a liberação da venda da maconha, mas a explicação final era de que esse não era o foco da comissão.

---

<sup>21</sup> Especialistas em diversos temas de políticas públicas, cerca de duzentos profissionais, distribuídos em vinte e uma áreas temáticas, que auxiliam os deputados brasileiros no processo legislativo (FARIA, 2012, p. 146; FARIA; SHIM 2012).

Houve um intenso debate, na comunidade, sobre as vantagens e desvantagens da liberação da venda e uso da maconha. Esse tópico, no entanto, não estava no escopo do trabalho da Comissão uma vez que sua instalação se deu, prioritariamente, para tratar das ações de enfrentamento ao Crack. Esse debate, então, ficará para a próxima fase quando serão tratadas as medidas legislativas no contexto do PL nº 7.663, de 2010 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010a).

O processo de execução do *e-Democracia* ainda está em fase de aperfeiçoamento, com a experimentação de novas ferramentas e estratégias de organização da informação. Além disso, é preciso o estímulo ao cidadão para a participação que está muito ligado ao fato de que o participante sinta que sua colaboração foi útil no processo. Como afirma Perna (2010, p. 223), “de pouco adianta proporcionar o acesso ao parlamento se não se testemunha o uso daquele recurso participativo para o aprimoramento das práticas democráticas”. O site apostava em uma coprodução de leis entre cidadãos e atores políticos, mas os resultados ainda são incipientes se o objetivo a ser alcançado for, de fato, a criação de um sistema híbrido, que ainda vai depender de um aperfeiçoamento no uso das ferramentas, do comportamento de políticos e cidadãos e de uma guinada das esferas estatais. Mas o fato de não alcançar seu objetivo audacioso não impede de constatar-se que o site tem sua contribuição para a participação e a deliberação. O site fornece, ainda, textos legislativos sobre o tema e material complementar, que, em um dos destaques positivos da experiência, pode ser também disponibilizado pelos próprios participantes.

O fato de o site *e-Democracia* debater de forma aprofundada e reunir um público com certo conhecimento técnico tem a vantagem de gerar contribuições mais densas e, por outro lado, pode deixar de agregar cidadãos não especialistas. Mas o índice maior de interação não gera, por si só, um melhor resultado deliberativo, pois o aperfeiçoamento desse espaço vai depender do uso dado pelos participantes e do reflexo das discussões nas práticas sociais e políticas. Quanto às promessas de participação, há o problema da frustração que o site pode causar no cidadão quando oferece uma possibilidade de intervenção no campo decisório que ele não pode cumprir, dando uma falsa sensação de poder. Nos acordos, há promessas que levam os participantes a se disporem a “gastar” seu tempo investindo nessa participação. Quanto maiores são as expectativas, maiores são as cobranças. Esse aspecto pode ser visto quando os participantes sentem falhas em suas expectativas, são mais veementes em demonstrar sua insatisfação. Uma “promessa

“não cumprida” de um espaço de interferência pode ser até pior democraticamente que um espaço que não se propõe a interferir diretamente na esfera decisória de poder. Isso gera uma sensação de suspeita por parte de participantes. Vale a ressalva, ainda, de que a oferta de possibilidades de acesso e de participação dos cidadãos no processo legislativo nem sempre resulta em melhor governança ou em mudanças nas estruturas institucionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na perspectiva deliberativa, a relação entre representantes e representados é um processo essencialmente comunicacional. E um processo comunicacional corretamente executado gera maior transparência dos diversos processos da estrutura do legislativo e “combate” vícios e desvios do processo de representação, como o afastamento entre o desejo da população e as decisões legislativas. Além disso, o processo de maior participação e deliberação se encaminha para uma inversão na concepção de que a política é um campo restrito e faz parte do mundo de uma elite burocrática incumbida de decidir pelos demais, a parte desinteressada e incapacitada de contribuir satisfatoriamente com esse campo, restando-lhe apenas o papel de escolher seus representantes.

O conceito tratado na pesquisa de deliberação *online* pode ser analisado por suas características ideais, como uma irrestrita inclusividade, uma igualdade entre os cidadãos e efeitos concretos nos sistemas de produção de decisões públicas e políticas. Mas esses aspectos ideais têm também níveis menos exigentes de possibilidades de geração de inclusão cidadã, mesmo ainda não se tratando de elevados níveis de deliberação, mas de significativos índices de participação, inclusão e práticas comunicativas que apresentem aspectos deliberativos, que, de igual modo, podem ser identificados como elementos cidadãos.

Resultados expressivos do uso de ferramentas *online* de participação política só serão efetivados com o passar do tempo, a partir de um processo de amadurecimento cidadão, com a popularização dessas ferramentas e a realização de mudanças estruturais nos governos, em vista do aproveitamento das trocas discursivas. Portanto, por mais que seja prepotência ou risco afirmar, a sociedade será a responsável maior pelo

aperfeiçoamento de ferramentas como o *e-Democracia*. Em um fluxo contrário, mas não oposto, a sociedade também acaba por pressionar os representantes por mais e melhores espaços de participação e uma desburocratização da participação pública nesses espaços.

De fato, no Brasil, resultados ideais ainda não são alcançados, mas os elementos de participação e um nascente discurso de interferência cidadã no processo legislativo podem ajudar a cumprir, em um futuro próximo, um processo de elaboração de uma lei com mais justificação agregada e mais aceita socialmente. A estrutura institucional do Estado precisa se adaptar para assimilar experiências participativas e torná-las significativas para o processo. É necessário um redesenho institucional e o reposicionamento dos agentes políticos, que podem contar com os cidadãos no processo de construção de políticas públicas, desenvolvendo instituições políticas mais permeáveis à sociedade.

As opiniões e argumentações declaradas no site são úteis para as trocas discursivas entre os cidadãos, mas são ainda apenas sugestivas para as decisões legislativas, pois não há a vinculação obrigatória entre o acúmulo das participações e a decisão final dos representantes políticos. As opiniões ainda são apenas sugestivas e não geram ainda um verdadeiro impacto social e político. A relevância dessas ferramentas se amplia na medida em que podem provocar mudanças nas instâncias institucionalizadas. A grande questão está em que a abertura dos espaços decisórios à participação e a maior porosidade das administrações públicas implicam riscos, pois os espaços de participação não são automaticamente democráticos. Há ainda a necessidade de abertura dos governos e políticos para o uso das ferramentas de discussão e deliberação, pois o meio de comunicação não modifica o sistema político. Nesse sentido, a apresentação de ferramentas pode significar desde interações significativas até nenhuma interação.

Uma questão mais profunda está na necessidade de existência desses espaços de participação, pois, afinal, as pessoas debatem vários assuntos, entre eles os temas político-públicos, em diversos espaços proporcionados pela Internet, como nas redes sociais, nos fóruns, nos comentários de notícias e nos diversos blogs. Uma das possibilidades de aproximação entre cidadãos e agentes políticos poderia ser a coleta das sensações e tendências sobre os diversos assuntos nas redes, como fazem diversas empresas para identificar como a marca é vista socialmente, por exemplo. Quando se cria

um lugar específico, um espaço participativo, as pessoas precisam se sentir motivadas para a expressão de sua opinião e a troca de informações em mais um espaço, já que elas já têm a possibilidade de fazer isso em blogs, sites e redes sociais. Além disso, há outros espaços participativos que podem complementar o *e-Democracia*.

O trabalho de gestão do conhecimento é o que leva sites de participação política a congregarem as conversações e argumentações em espaços específicos, moderados e mais organizados, em vista de uma participação mais cívica. E é nessa gestão do conhecimento disponibilizado que os responsáveis têm que desenvolver estratégias mais especializadas. Esse também é um aspecto que merece mais atenção nos site. É preciso construir uma aparelhagem político-institucional capaz de gerar uma institucionalização da discussão e da participação de cidadãos (MAIA, 2011, p. 65). Nesse sentido, o site tem de ser pensados a partir de uma naveabilidade simples e de fácil compreensão e precisam ter atrativos para manutenção dos participantes nas interações. E as ferramentas devem ser adaptadas de acordo com a experiência e o acúmulo de participação de cada sociedade.

O problema é que a participação justa e igualitária dos cidadãos no processo como um ideal da democracia deliberativa está longe de ser concretizada, principalmente pelos índices baixos de acesso à Internet e menores índices de cidadãos que acessam sites e ferramentas de governança eletrônica. De fato, a participação política na Internet aponta possibilidades, mas, ao mesmo tempo, conserva o histórico de insuficiências na participação política. A Internet não pode ser retirada do contexto mais amplo da vida social, não pode ser entendida como um mundo paralelo. O desenvolvimento buscado no aspecto da inclusão é o de redução processual das diferenças e não necessariamente um envolvimento da totalidade dos cidadãos afetados. A diminuição da desigualdade, na atual situação, está na redução de déficits de participação ligados a aspectos sociais, culturais e econômicos, e não na a necessidade de que todos os cidadãos participem.

A disseminação de espaços decisórios e conversacionais *online* depende ainda de diversos aspectos já apresentados, mas, principalmente, da implantação de uma cultura que valorize esses espaços como úteis para a prática deliberativa, para o uso das deliberações para a ponderação e o discernimento de fins coletivos (HABERMAS, 1997, p. 202). É uma construção de verdadeiras assembleias públicas virtuais, com trocas discursivas de fato e não espaços dispersos. O que pode ser intuído das análises

realizadas é que nesses espaços, a Internet ainda não gerou massa crítica suficiente para provocar modificações nas relações de poder e que a complexidade do processo parlamentar ainda é um grande empecilho para a participação.

Há muitos passos a serem dados no aperfeiçoamento tanto das ferramentas, quanto de alterações mais sérias e que demandem muito esforço, como as questões estruturais das instituições governamentais, a sua dificuldade de abertura para as interferências da sociedade e o preconceito de que os cidadãos, na generalidade, não se sentem mobilizados ou não estão capacitados para intervir na política. Se ainda os níveis de participação, debate, trocas discursivas e deliberação não são satisfatórios, os elementos apresentam um potencial para um processo de amadurecimento que pode vir a tornar um excelente incremento à democracia. As críticas dos participantes já apontam cobranças que podem ajudar na efetividade das ferramentas.

Alguns indícios de que o poder comunicativo se relaciona com o poder administrativo foram apresentados, mas, além disso, um grande potencial para essa relação pode ser vislumbrado, em vista de uma democracia representativa mais justificada socialmente e, em vista disso, mais sólida; aproveitamento das contribuições dos atores cívicos; e, transversalmente, uma maior transparência no processo legislativo. Se o poder comunicativo se torna poder administrativo por meio das leis, pode-se dizer que ainda são necessárias uma especialização maior dos usos das ferramentas e uma abertura mais significativa por parte dos governos. No site, a abertura de espaço e a presença de deputados nas discussões se mostraram, em muitos casos, com expectativas frustradas, falta de resposta de deputados e fragilidades no processamento das contribuições feitas pelos cidadãos. Mas, por outro lado, o que se aponta é que há um potencial muito positivo para melhoria dessas relações, em conjunto com o desenvolvimento e aperfeiçoamento desses processos e a ampliação do engajamento dos cidadãos diante de resultados visíveis.

Em muitas situações de trocas discursivas, a escolha de uma posição vem acompanhada pela argumentação e fundamentação por parte dos cidadãos. Isso demonstra, à primeira vista, um aspecto de consistência do processo, ao menos do cumprimento da necessidade de justificação pública das razões, da busca cooperativa por soluções, mesmo que não se tenha uma decisão imediata como resultado. É preciso também superar certo ceticismo ainda existente de que a população não pode ou não tem

capacidade de contribuir com os legisladores na construção de leis e políticas públicas. O sistema político precisa mudar a disposição para considerar a participação dos cidadãos significa uma modificação e, até mesmo, uma redução no poder dos representantes constituídos. Além disso, parece muito difícil prever o impacto, no legislativo, das experiências de participação mais profundas e consistentes, com a interferência dos cidadãos e a postura diferenciada dos legisladores.

Além dessas questões, pode-se constatar que a confiança nas tecnologias como solução para os problemas de participação democrática sempre é frustrada, pois a assimilação é feita de maneira parcial. Interferem também outros fatores de teor *off-line*, como a rigidez das instituições e a disposição dos cidadãos para o uso das ferramentas. Portanto, mesmo que as possibilidades democráticas da Internet tenham sido apresentadas e, em grande medida, fizeram parte da essência das iniciativas em estudo, a execução de um projeto que intervenha consistentemente nas relações entre estado e sociedade, no que concernem às questões de elaboração de políticas públicas e de legislação, vai depender, mesmo assim, de outras questões que independem do dispositivo tecnológico. Entende-se que é imprudente afirmar que uma inovação tecnológica traz uma expansão para a democracia, pois a nova tecnologia não é democrática *per se*, mas ela traz ferramentas que podem ou não aperfeiçoar a democracia e vão depender do uso que os cidadãos fazem delas. Após as análises, pode-se afirmar que o uso é até mais determinante que qualquer outro aspecto, ou seja, o instrumento de participação é dependente do público que o acessa.

## REFERÊNCIAS

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Final:** Propostas para Políticas Públicas sobre Drogas no Brasil. 2011a. Disponível em: <<http://edemocracia.camara.gov.br/documents/69357/69392/RELAT%C3%93RIO+FINAL+DA+COMISS%C3%83O+ESPECIAL+DE+COMBATE+%C3%80S+DROGAS?version=1.0>>. Acesso em: 14 mar. 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Final:** Seminário Nacional da Comissão Especial de Políticas Públicas de Combate às Drogas. 2011b. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/politicas-publicas-de-combate-as-drogas/arquivos/nt-010911>>. Acesso em: 16 mar. 2012.

CHAMBERS, S. A teoria democrática deliberativa. In: MARQUES, A. C. S. (Org.) **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 239-267.

E-DEMOCRACIA. **Site e-Democracia (Beta)**: Participação Virtual, Cidadania Real, 2011. Disponível em: <<http://edemocracia.camara.gov.br/en/>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

FARIA, C.F.S. **O parlamento aberto na era da Internet**: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 334 p.

FARIA, C.F.S. SHIM, D. **Entrevista realizada pelo autor da pesquisa** [13 fev. 2012]. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MAIA, R.C.M (Coord.). **Mídia e Deliberação**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

MAIA, R.C.M. Internet e esfera civil: Limites e alcances da participação política. In: MAIA, R.C.M; GOMES, W; MARQUES, F. P. J. **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MARQUES, A.C.S; MAIA, R. C. M. A conversação sobre temas políticos em contextos comunicativos do cotidiano. In: **Política & Sociedade**, Florianópolis, n. 12, abr. 2008, p. 143-175.

PERNA, A. **O lado invisível da participação política**: gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da América Latina, com uma análise do caso da Câmara dos Deputados do Brasil. 2010. 271 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – UnB, Brasília, 2010.

SAMPAIO, R.C.A. **Participação e deliberação na Internet**: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. 2010. 190 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

SAMPAIO, R.C; MAIA, R. C. M; MARQUES, F. P. J. A. Participação e deliberação na Internet: estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**, Campinas, vol.16, n. 2, p. 446-477, nov. 2010.