

ROSSINI, Patrícia Gonçalves da Conceição

Doutoranda em Comunicação Social da UFMG.

<patyrossini@gmail.com>

O papel do cidadão nas ferramentas de Democracia Digital no Brasil: uma análise do desenho interativo das Comunidades Legislativas do Portal E-Democracia

RESUMO

A crescente adoção de ferramentas de participação digital em diversas instâncias da esfera política tem revigorado o debate acerca dos benefícios da Internet para a democracia. Partindo do pressuposto de que a participação política é resultado de uma cidadania construída, na qual a criação de ferramentas participativas não implica, necessariamente, o fortalecimento da relação entre a sociedade e a esfera política, o objetivo deste artigo é analisar o papel atribuído ao cidadão no Portal E-Democracia, da Câmara dos Deputados. O estudo parte da revisão de literatura sobre e-participação e deliberação online, enfatizando os efeitos do desenho participativo na criação de affordances e constrangimentos para a participação, com o objetivo de analisar de que maneira o desenho participativo do Portal E-Democracia afeta as possibilidades de engajamento do cidadão na tomada de decisão política.

Palavras-Chave: E-Democracia, Participação Política, Deliberação Online.

ABSTRACT

The increasing adoption of e-participation tools in various levels of the political sphere reinvigorates the debate about the benefits of the internet for strengthening democracies. Assuming that democratic participation is the result of a constructed citizenship in which the adoption of participative tools by politicians does not imply that the relationship between citizens and the political sphere will be enhanced, the goal of this study is to analyze the role assigned to citizens by the "Portal E-Democracia", an initiative of the Brazilian House of Representatives. We begin with a literature review of e-democracy, e-participation and online deliberation that emphasizes the effects of participatory design on providing affordances and constraints for participation, with the goal of analyzing how the design that this participatory website constraints citizens' engagement in decision-making processes.

Key-words: E-Democracy, Political Participation, Online Deliberation.

O papel do cidadão nas ferramentas de Democracia Digital no Brasil: uma análise do desenho interativo das Comunidades Legislativas do Portal E-Democracia

[Citizens' role on e-Democracy platforms in Brazil: a study of the partipative designs of the Legislative Communities of the Portal E-Democracia]

ROSSINI, Patrícia

O potencial da Internet para o fortalecimento da democracia em variadas instâncias é frequentemente tematizado e questionado (CHADWICK, 2009; COLEMAN; MOSS, 2012; COLEMAN; BLUMLER, 2009; DAHLGREN, 2005; GOMES; MAIA; MARQUES, 2011; KIES, 2010). Este debate é intensificado pelo crescente uso cotidiano da Internet por atores da sociedade civil organizada, políticos, instituições governamentais e não governamentais, e suscita a reflexão acerca dos possíveis efeitos deste fenômeno em diversas instâncias da política - tais como participação, governança democrática e cidadania.

Para além de uma primeira fase dos estudos sobre internet e democracia, marcada, sobretudo, pela polarização entre abordagens positivas e negativas do fenômeno (DAHLBERG, 2004; GOMES; MAIA; MARQUES, 2011; SUNSTEIN, 2001) e pela especulação acerca das possibilidades e dos limites da internet para fins políticos, o estágio atual da literatura está focado na análise de iniciativas - governamentais ou não - que podem contribuir para um

revigoramento da democracia e o fortalecimento da relação dos cidadãos com suas instituições públicas (KIES, 2010; SMITH, 2009).

Contudo, há uma lacuna entre as possibilidades de participação política dos ambientes virtuais e o fortalecimento da relação entre representantes e representados, uma vez que a participação política online não depende apenas da vontade do cidadão em participar, mas também da abertura de políticos e governos às recomendações e orientações resultantes da participação online (CHADWICK, 2009; COLEMAN; BLUMLER, 2009).

É neste contexto que o presente estudo se insere. A partir da investigação de uma iniciativa brasileira de democracia digital, o Portal E-Democracia, da Câmara dos Deputados, pretendemos refletir sobre o desenho participativo em tela e o papel atribuído ao cidadão, ou seja, a forma como ele é convidado a interagir. O artigo parte das contribuições dos estudos recentes sobre a participação virtual e a adoção de ferramentas digitais por diferentes esferas da política institucionalizada, a fim de contextualizar sua contribuição para este campo. Em seguida, apresentamos os procedimentos metodológicos que orientarão a análise das oportunidades de ação e participação no Portal E-Democracia. Em seção subsequente, são apresentados os resultados e as conclusões deste trabalho.

113

1. Participação Política na Internet: Uma agenda de pesquisa

O Brasil ocupa posição de destaque entre os países que investem em inovações democráticas (AVRITZER, 2009; GOODIN, 2008; SMITH, 2009), projetos cujo intuito é possibilitar ou fomentar a participação dos cidadãos em diferentes instâncias de tomada de decisão política. Neste âmbito, um importante exemplo nacional são os projetos de orçamentos participativos, que tiveram início na década de 1990 em várias cidades brasileiras e que, mais recentemente, passaram a

integrar etapas virtuais de consulta pública (PEIXOTO, 2009; SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010).

Embora seja necessário ressaltar que as iniciativas de democracia virtual encontram inúmeras barreiras sociais, econômicas e culturais que afetam as condições de participação (COLEMAN; BLUMLER, 2009), observa-se uma crescente adoção dessas ferramentas no Brasil e no mundo, tanto pelas instâncias de Governo – federal, estadual, municipal – como nas casas legislativas. Ademais, não obstante a adoção de mecanismos digitais de participação política seja coerente com a tradição de inovações democráticas no Brasil, é preciso ter cautela ao analisar a criação generalizada de ferramentas participativas que, à primeira vista, sugerem que a esfera política estaria disposta a ouvir o que a sociedade civil tem a dizer.

Os efeitos democráticos do uso cotidiano da internet integram uma agenda de pesquisa extensa, amplamente concentrada na reflexão acerca das oportunidades e limitações dos usos políticos dessa ferramenta (CHADWICK, 2009; CHADWICK; MAY, 2003; COLEMAN; BLUMLER, 2009; DAHLBERG, 2004; 2007; 2011; DAHLGREN, 2005; GOMES; MAIA; MARQUES, 2011; ROSSINI; MAIA, 2014; PAPACHARISSI, 2002; 2004).

Em conformidade com essa literatura, argumentamos que as ferramentas da internet podem empoderar os cidadãos em variadas circunstâncias, que vão desde a capacidade de livre expressão até a possibilidade de interferência direta ou indireta na esfera pública e na tomada de decisão política. Os custos do envolvimento com a política na internet são reduzidos por muitas razões, tais como poder participar sem sair de casa e interagir com pessoas que compartilham interesses, mobilizar indivíduos e organizar atos públicos *online* e *offline*, comunicar-se com agentes políticos por meio de *websites* e *e-mails* e apoiar causas de interesse público assinando petições virtuais.

Embora o investimento em inovações democráticas baseadas nas novas tecnologias de informação e comunicação seja crescente em diversos países ao redor do globo, para Smith (2009), a promessa da e-democracia ainda precisa ser concretizada. Em sua avaliação, há, até o momento, poucas evidências de que essas ferramentas sejam capazes de revolucionar a participação política e o engajamento cívico (SMITH, 2009, p.161).

Para Coleman e Blumler (2009), é necessário pensar a internet como um ambiente construído cujo potencial democratizante é sempre vulnerável, tanto do ponto de vista político quanto do social. Para os autores, a internet pode contribuir para a democracia devido a quatro aspectos: 1) a existência de um "público consumidor" constituído de usuários predominantemente ativos; 2) o engajamento discursivo no diálogo cívico (troca de informações e experiências online); 3) a hospedagem de uma infinidade de dados e informações que podem ser acessados pelos usuários, com diferentes níveis de profundidade, de acordo com seus interesses; 4) a possibilidade de comunicação horizontal, de ponto a ponto ou de muitos para muitos, garantindo maior simetria do poder comunicacional em relação aos meios unilaterais (COLEMAN; BLUMLER, 2009, pp.12-13).

Muitos estudos que tematizam o potencial da internet para o fortalecimento da democracia baseiam-se em modelos de democracia deliberativa (DAHLBERG, 2004; 2007; 2011; DAHLGREN, 2005; PAPACHARISSI, 2002; 2004). Estes trabalhos, de formas variadas, lançam luz sobre uma preocupação central de Habermas (1997). Isto é, buscam explicar como a sociedade, organizada em diversas instituições, exerce a função de intermediar as relações entre o Estado e os cidadãos, e, ainda, como demandas de diferentes setores da periferia do sistema político chegam até a esfera pública, a fim de influenciar, de diferentes maneiras, a tomada de decisão política.

A participação na esfera pública se daria, na perspectiva habermasiana, através da deliberação pública, um tipo particular de comunicação caracterizado pela disposição em argumentar, pelo reconhecimento mútuo da igualdade dos interlocutores e pela motivação de resolver problemas para obter soluções consensuais. O agir orientado para o entendimento ocorre quando os sujeitos concedem liberdade comunicativa aos seus interlocutores, segundo critérios de razoabilidade (troca de argumentos e de justificações), reciprocidade, não-coerção e inclusividade (DAHLBERG, 2004; DAHLGREN, 2005; MAIA, 2012; STEINER *et al.*, 2004; STROMER-GALLEY, 2007).

Para nossos propósitos, interessa destacar que os critérios normativos, não obstante sejam exigentes e raramente encontrados na integralidade em processos deliberativos no "mundo real", devem ser observados como condições ideais, mesmo quando a observação da realidade não corrobora os princípios (BACHTINGER *et al.*, 2009; COLEMAN & MOSS, 2012; DAHLBERG, 2004; DAHLGREEN, 2005; JANSSEN & KIES, 2004; MAIA, 2008, 2012). Neste sentido, seguimos autores que defendem que os critérios devem ser pensados, metodologicamente, como indicadores que tensionam a teoria e o mundo real.

Se a participação democrática não é uma característica intrínseca dos cidadãos, mas, sim, o resultado de uma cidadania construída por meio de processos primários e secundários de socialização (COLEMAN & BLUMLER, 2009; COLEMAN; MOSS, 2012; DAHLGREN, 2013), então, torna-se importante compreender quais são as práticas sociais e tecnológicas que facilitam formas de participação política deliberativa. Neste sentido, uma crescente linha de pesquisa em deliberação *online* tem procurado identificar a influencia das especificidades técnicas e organizacionais dos ambientes comunicacionais da internet em formas particulares de cidadania

deliberativas (COLEMAN; MOSS, 2012; JANSSEN; KIES, 2004; KIES, 2010; WRIGHT; STREET, 2007)¹.

O investimento em inovações democráticas virtuais sugere uma visão das novas tecnologias como território de possibilidades, ainda que o acesso à internet não seja determinante das atividades políticas, que dependem, em última instância, da motivação dos usuários para acessar fontes diversas de informações, participar de discussões ou interagir com o processo democrático, em linhas gerais (PAPACHARISSI, 2004; SHIRKY, 2010, 2011; SMITH, 2009).

Entendemos que o uso da internet para propósitos políticos é claramente minoritário se comparado a outras motivações para acesso, como a busca por diversão e entretenimento (DAHLGREN, 2005). Não obstante a internet esteja se integrando aos sistemas consolidados de comunicação política, ela também é usada para desafiar estruturas de poder. Compartilhamos do argumento defendido por Dahlgren (2005) de que a questão relevante sobre a participação política *online* é a de que, para aqueles que têm acesso e motivação política e que vivem em sociedades abertas e democráticas, a internet oferece possibilidades viáveis para a interação cívica, mas claramente não pode prometer um conserto rápido para a democracia (DAHLGREN, 2005, p. 151).

Com forte influência das ferramentas da Web 2.0, sobretudo as redes sociais, as plataformas de e-democracia têm incorporado espaços semiabertos e adotado mecanismos que influenciam os níveis de confiança e honestidade (tais como o uso de perfis pessoais e fotos que representam a identidade verdadeira dos cidadãos). A preocupação com o desenvolvimento de plataformas organizadas

¹ Apesar de muitos estudos sobre participação política digital apresentarem viés deliberacionista, a preocupação normativa com a deliberação é frequentemente questionada sob argumento de que pode deixar de lado outras formas de participação cívica e conversação política menos exigentes (CHADWICK, 2009; COLEMAN; MOSS, 2012). Este debate é extenso e não poderia ser desenvolvido no âmbito deste trabalho.

para motivar o engajamento político é reflexo de uma crescente linha de estudos sobre os impactos das características técnicas e de *design* na experiência deliberativa dos usuários (COLEMAN; MOSS, 2012; JANSSEN; KIES, 2004; WRIGHT; STREET, 2007). Neste sentido, pode-se dizer que a participação virtual institucionalizada, bem como as plataformas de comunicação providas nestes experimentos, atribui distintos papéis aos cidadãos, os quais correspondem a diferentes modelos de participação. Trataremos deste debate corrente nos estudos sobre democracia digital a seguir.

2. Democracia digital: modelos de participação

Governos e casas legislativas de diversos países têm investido, em ritmo crescente, no uso da tecnologia para aumentar a acessibilidade e transparência para o público. Diante do uso ubíquo da internet, não se trata de questionar *se* os governos estão online, mas *como* essas tecnologias estão sendo utilizadas e se de fato contribuem para tornar a esfera política mais permeável aos interesses da sociedade (CHADWICK; MAY, 2003).

Em condições ideais, o fortalecimento da relação dos cidadãos com entidades políticas institucionais (governos, casas legislativas etc.) seria possível a partir do uso de ferramentas virtuais como forma de incrementar a participação da sociedade civil, oferecendo oportunidades de envolvimento nos debates e discussões a custos reduzidos para o cidadão. Por esta perspectiva, poder-se-ia argumentar que a internet é um território frutífero para inovações democráticas (GOODIN, 2008; SMITH, 2009), uma vez que iniciativas de participação política online podem contribuir para revigorar a democracia em vários aspectos, tais como promover transparência aos órgãos e agentes públicos, fomentar a participação na tomada de decisão política a partir de mecanismos de interação entre a esfera

política e a sociedade, ampliar o *accountability* das instituições públicas, entre outras possibilidades.

Uma vez que instituições políticas desenvolvem plataformas de participação virtual para possibilitar interação entre representantes e representados, fiscalização e acompanhamento das atividades políticas, cabe questionar se esta abertura das estruturas políticas institucionais à participação da esfera civil é efetiva, no sentido em que garante ao cidadão a possibilidade de influenciar processos diversos de tomada de decisão. Afinal, como argumentam Coleman e Blumler (2009, p.3), "para que a participação democrática tenha impacto significativo nos resultados políticos é necessário que instituições inclusivas e responsáveis proporcionem espaços de interação efetiva entre cidadãos e seus representantes eleitos".

Chadwick e May (2003) caracterizam três modelos de interação para descrever os esforços institucionais e governamentais referentes ao uso das tecnologias de comunicação baseadas na internet. O primeiro é o modelo Administrativo, no qual a internet é vista como uma melhoria das tecnologias anteriores e deve ser usada para renovar funções governamentais já estabelecidas de forma mais eficiente – resultando em "mais velocidade combinada com uma redução de custos" (p. 276). O fluxo de informações é predominantemente linear e *top-down*, ou seja, dos governos para os cidadãos, com o objetivo de reduzir burocracias e custos para prover informações para a sociedade, os veículos de comunicação e as empresas (CHADWICK; MAY, 2003, p.276-278).

Os benefícios deste modelo para os governos são notáveis, tais como: a renovação administrativa, que se torna mais eficiente; o acesso integrado digital às informações sobre os governos e à transferência de benefícios; o processamento digital de cobranças de impostos e pagamento de taxas governamentais, a criação de bancos de dados de informações sociais, entre outros aspectos (SMITH, 2009, p.141).

Por este motivo, este modelo é facilmente encontrado em sites de governos e prefeituras, nos quais a meta é concentrar informações importantes para a sociedade e reduzir burocracias de serviços administrativos,

Já o modelo Consultivo engloba possibilidades de interação e participação democrática, com o objetivo de buscar a opinião dos cidadãos sobre questões específicas para orientar a tomada de decisões. Embora este modelo contribua para melhorias das políticas públicas e administrativas ao considerar a opinião da sociedade, a agenda é regulada pela esfera política, o fluxo de informações é linear e a abordagem é *top-down* – o que significa que as pessoas só têm a oportunidade de opinar sobre assuntos previamente definidos pelos governos (CHADWICK; MAY, 2003, p.277).

Trata-se de um modelo de transição entre o Administrativo e o Participativo, uma vez que facilita o desenvolvimento de modelos mais permeáveis de governança e democracia digital (CHADWICK; MAY, 2003, p.279). Contudo, os críticos deste modelo argumentam que há problemas inerentes a este tipo de participação, tal como a desigualdade de acesso à internet (geralmente relacionada a diferenças de escolaridade e renda), que atua como um critério de seleção sobre quem pode participar. Uma vez que diversos fatores impedem a participação universal, este modelo torna possível que os governos consultem parcelas selecionadas da população para legitimar interesses de certos grupos (CHADWICK; MAY, 2003).

Finalmente, o modelo Participativo é aquele que suporta interatividade de forma mais complexa, horizontal e multidirecional entre os cidadãos e os políticos. Esta perspectiva assume que, não obstante o Estado possa facilitar a discussão política, ele é apenas uma das associações entre muitas que existem na sociedade civil. A ideia subjacente é que ambientes de discussão e interação emergem a

partir da comunicação entre cidadãos, não obstante o Estado continue representando o principal alvo da ação política organizada.

Este modelo reconhece que o conhecimento emerge dos processos de interação que são constitutivos da democracia. Em rumo diferente dos modelos anteriores, esta perspectiva reconhece que os cidadãos e grupos organizados têm algo a dizer, e que os governos deverão estar abertos a este diálogo.

Na ocasião do estudo empírico de Chadwick e May (2003), o modelo administrativo era predominante nas iniciativas governamentais de e-democracia nos Estados Unidos, na União Europeia e na Grã-Bretanha. Contudo, esta análise refere-se a um período em que as tecnologias não eram ubíquas para nenhuma das partes e os governos investiam em experiências pouco participativas na internet. Em estudo mais recente, Chadwick (2011) argumenta que o sucesso ou o fracasso do engajamento virtual está fortemente relacionado à organização institucional das iniciativas – uma conclusão que desloca os questionamentos acerca da relevância dos projetos de e-democracia para o universo institucional da política.

A adoção de modelos participativos em países democráticos contemporâneos se traduz na incorporação de iniciativas como os orçamentos participativos, portais de participação política institucionais, ferramentas de e-democracia e governança digital. Para além de tratar o cidadão como "cliente" ou "consumidor", um mero destinatário das práticas políticas, estas plataformas – ao menos em tese – garantem ao usuário oportunidades de participação em processos de tomada de decisão política.

No entanto, Smith (2009, p.161) alerta para a dificuldade de generalização acerca dos benefícios das novas tecnologias para as instituições democráticas, devido à variedade de desenhos participativos. Se, por um lado, a multiplicidade de plataformas pode indicar um potencial de fomento a inclusividade, transparência e

eficiência, os ganhos democráticos e institucionais não são garantidos.

Neste sentido, o interesse deste trabalho recai sobre as ferramentas de participação virtual desenvolvidas pela Câmara dos Deputados, concentradas no Portal E-Democracia. A partir da análise descritiva dos desenhos participativos oferecidas pelo site, em diálogo com a literatura corrente sobre interfaces democráticas, refletiremos sobre o papel atribuído ao cidadão nas ferramentas de participação virtual.

3. Desenhos participativos da interação virtual: limites e possibilidades

A adoção de ferramentas de participação digital pelas casas legislativas federais é coerente com a natureza destas instâncias políticas representativas, uma vez que abre um canal de comunicação por meio do qual, ao menos em tese, os representados poderão interagir com as atividades legislativas. No entanto, de que maneira os cidadãos são convidados a participar? Qual o papel atribuído à participação pelas instâncias de tomada de decisão?

O desenvolvimento de uma plataforma de participação virtual consiste em uma série de decisões que, em última instância, influenciarão sua utilização. Neste sentido, a literatura sugere que as decisões de *design* e organização dos espaços virtuais contribuem para fomentar (ou inibir) a presença de alguns princípios fundamentais da deliberação na participação política, tais como respeito, reflexividade, troca de argumentos racionais, não-coerção e inclusividade (COLEMAN; MOSS, 2012; JANSSEN; KIES, 2004; KIES, 2010; WRIGHT; STREET, 2007).

Metodologicamente, adotamos a categorização de Janssen e Kies (2004) para identificar as possibilidades e constrangimentos dos desenhos participativos dos portais de democracia digital do

legislativo brasileiro. Para os autores, há dois fatores constitutivos da estrutura comunicacional de espaços de discussão online: a arquitetura técnica e a organização – ou desenhos participativos – dos mesmos. No âmbito da arquitetura técnica, Janssen e Kies (2004) destacam a distinção entre conversação em tempo real (mensagens instantâneas, salas de bate-papo) e interações assíncronas (fóruns, listas de e-mail, grupos de discussão). Enquanto os primeiros atraem conversas informais, piadas e brincadeiras, devido à natureza da interação, os segundos seriam mais favoráveis ao surgimento de debates mais racionais ou críticos.

Já no tocante à organização dos espaços de comunicação virtual, os autores identificam quatro fatores que devem afetar a discussão: identificação; abertura e liberdade discursiva; moderação; *agenda setting*. Os autores propõem tais critérios como uma tentativa de despertar a atenção da empiria para as diferentes instâncias em que as características estruturais, intrínsecas aos espaços discursivos virtuais, podem impactar de forma negativa ou positiva a qualidade da deliberação.

O parâmetro “identificação” refere-se à necessidade de registro e/ou uso de perfis virtuais, o que afeta substancialmente a participação dos usuários. Trata-se de uma questão controversa – ao mesmo tempo em que o anonimato pode contribuir para aumentar a liberdade de expressão dos atores, sobretudo em debates sobre temas constrangedores ou tabus, ele resguarda a identidade dos interagentes que se comportam de maneira agressiva ou preconceituosa e facilitam a emergência deste tipo de comportamento. Davies e Chandler (2011) observam que o anonimato pode aumentar a disposição dos indivíduos em participar do debate, mas tende a reduzir o sentimento de satisfação dos participantes devido à distância emocional entre participantes – comportamento também observado em espaços conversacionais não destinados à política (BAYM, 2010). O uso de identidades reais gera

constrangimentos e restrições à liberdade de expressão, mas pode ser positivo porque tende a reduzir comportamentos indesejáveis (mentiras, argumentos falsos, violência e desrespeito) nas discussões em rede (BOYD; ELLISON, 2007; DONATH; BOYD, 2004; JANSSEN; KIES, 2004).

Já “abertura e liberdade discursiva” refere-se à possibilidade de que o acesso ou o número de interações de cada usuário seja limitado, o que afetaria a pluralidade de ideias e discussões no curso de um debate.

A presença de “moderação” em espaços conversacionais pode exercer dois papéis – o de censurar perspectivas que não são congruentes com a ideologia e a proposta do espaço, o que seria negativo do ponto de vista da pluralidade e da liberdade de expressão, e o de promover a deliberação, dando visibilidade às opiniões minoritárias, sintetizando o debate, oferecendo informações adicionais sobre o assunto, etc.

Finalmente, por *agenda setting* os autores se referem a quem determina o tópico: os participantes (agenda descentralizada), os organizadores (agenda centralizada) ou ambos (agenda parcialmente centralizada) (JANSSEN & KIES, 2004, p. 5).

A partir destes critérios, mapearemos as oportunidades de participação do Portal e-Democracia, com o objetivo de identificar as oportunidades de participação, as possibilidades e os limites das ferramentas. Adotando a premissa de que os desenhos participativos afetam substancialmente as possibilidades de interação dos canais de participação digital do legislativo brasileiro, pretendemos responder aos seguintes questionamentos: qual o papel atribuído ao cidadão nas ferramentas de democracia digital da Câmara dos Deputados? Em que medida esta iniciativa oferece oportunidades reais de fortalecimento das relações entre representantes e representados?

4. O papel do cidadão e a democracia digital do legislativo brasileiro

O Portal E-Democracia é uma plataforma vinculada à Câmara dos Deputados, criada em 2009 para prover aos cidadãos a oportunidade de se tornarem atores do processo de discussão e criação de leis e diretrizes para as políticas públicas. Trata-se de uma ferramenta dotada de numerosos recursos, que incorpora alguns aspectos de comunidades virtuais e redes sociais para promover o encontro de usuários com interesses em comum em torno de temas específicos.

O site se apresenta como um espaço para "incentivar a participação da sociedade em temas importantes para o país" (Portal E-Democracia, 2014²) e informa que os parlamentares envolvidos com as matérias em pauta acompanham as discussões no Portal. Trata-se de um Portal de participação claramente inspirado em modelos de redes sociais, que apresenta duas grandes seções: Comunidades Legislativas, espaços destinados ao debate de projetos específicos, e Espaço Livre, que hospeda fóruns de temática aberta. A página inicial do Espaço Livre apresenta uma nuvem de temas que já estão em debate e uma ferramenta de ideias, na qual o usuário pode escolher entre duas ideias por vez e enviar sua própria. Também é possível ver resultados. Para participação direta, as opções são fóruns, bate-papo e enquete.

As Comunidades Legislativas são ambientes que englobam projetos de lei já existentes. As formas disponíveis de interação e debate são determinadas pela etapa em que se encontra a discussão das matérias. São quatro grandes fases de participação, que acompanham a tramitação das discussões na Câmara: Fase 1) sugestões ao projeto de lei, que apresenta o projeto inicial e

² Descrição do Portal E-Democracia disponível no site <<http://edemocracia.camara.gov.br/o-que-e#.VNi6vIPF95A>> (Acesso em 09 fev. 2015).

possibilita participação com o uso das ferramentas *wikilegis*, biblioteca virtual e fórum; Fase 2) harmonização do projeto de lei, que inclui os três recursos anteriores e um "bate-papo", o que possibilita a participação dos internautas em audiências públicas e seminários; Fase 3) apresentação do relatório preliminar com o Projeto de Lei, que possibilita novas sugestões no *wikilegis* e no fórum, além da biblioteca virtual; Fase 4) Apreciação do relatório final, que apresenta o texto consolidado na biblioteca virtual e o fórum³. Além das ferramentas supracitadas, as Comunidades Legislativas também apresentam notícias sobre o andamento da matéria em questão, nas quais os participantes podem fazer comentários.

O site também oferece um espaço de Eventos Interativos, que consiste de salas de bate-papo que podem ou não ser vinculadas a atividades em plenário. Nestas, é possível participar da conversa ou apenas observar a discussão, além de acompanhar, em tempo real, a transmissão de reuniões, debates e comissões da Câmara.

Considerando as categorias propostas por Janssen e Kies (2004), um aspecto estrutural é generalizável: no tocante ao parâmetro "identificação", o E-Democracia é um Portal semiaberto: não é preciso estar registrado para visualizar os debates ou as informações, mas a participação – seja nos fóruns, enquetes, salas de bate papo, etc. – é restrita a membros registrados. Como o registro é gratuito, esta restrição parece estar mais relacionada à necessidade de identificar os participantes e constranger atitudes agressivas ou que atrapalhem o debate. Conforme discutido na literatura (DAVIES; CHANDLER, 2011; JANSSEN; KIES, 2004; PAPACHARISSI, 2004), o

³ Não obstante a ferramenta de fórum esteja acessível em todas as etapas, os debates que ocorrem durante a apreciação do relatório final não geram novas contribuições, uma vez que a discussão no âmbito da comissão legislativa finda com a apresentação do processo final e só é retomada na apreciação em plenário, momento em que a decisão é feita pelos deputados.

anonimato pode ter efeitos negativos para a conversação online à medida que protege usuários que desrespeitam as regras de convivência dos ambientes virtuais.

Por limites de espaço e escopo, na tabela a seguir, apresentamos as ferramentas participativas das Comunidades Legislativas analisadas à luz das categorias em tela, com o objetivo de refletir sobre os impactos das escolhas de *design* e organização de cada seção do Portal na definição do papel atribuído aos cidadãos.

As Comunidades Legislativas foram priorizadas em nossa análise por representarem espaços estruturados para viabilizar a participação dos cidadãos na tomada de decisão política acerca de assuntos que estão na pauta da Câmara dos Deputados. A percepção da efetividade da participação, ou mesmo a crença de que a contribuição será válida, é, a nosso ver, uma motivação para a participação virtual.

127

Tabela 1. Comunidades Legislativas

Categoria / Ferramenta	Estrutura da Comunicação	Agenda Setting	Abertura e Liberdade Discursiva	Moderação
Fórum	assíncrona	Agenda semiaberta: embora o tema da comunidade seja definido, participantes podem criar novos tópicos ou participar de discussões criadas pela equipe E-Democracia e por outros usuários	A participação nos fóruns é aberta a todos os usuários registrados e não há restrições explícitas no tocante ao número de participações ou volume de tópicos que um participante pode criar	Há um perfil de moderação, o "Equipe E-Democracia", que cria tópicos e, eventualmente, participa no curso de debates inserindo questionamentos para promover a discussão. A presença do perfil institucional – e, eventualmente, de parlamentares – é uma forma de moderação.
Bate Papo	síncrona	Agenda fechada; as salas de bate-papo são	Sendo um momento de comunicação em tempo real, o	Há moderação explícita, que atua no bate-papo contextualizando

		<p>abertas em momentos específicos e pré-determinados, tais como durante audiências públicas, discussões em plenário ou em comissões, bate-papo com parlamentares, entre outros. Além disso, há a presença de moderação ativa, que influencia a manutenção do tópico.</p>	<p>bate-papo garante abertura e liberdade discursiva aos participantes, uma vez que não há restrições ou controle sobre o que pode ser dito.</p>	<p>e organizando o debate e interagindo com participantes. O moderador ou moderadora é identificado pelo nome e sobrenome, o que contribui para humanizar sua presença perante os usuários. Em alguns casos, Parlamentares participam da conversa, o que também pode ser considerado um tipo de moderação implícita.</p>
Wikilegis	assíncrona	<p>Agenda fechada; ferramenta que permite que participantes façam comentários e sugestões a um projeto de lei a partir da visualização da íntegra de seu texto, dividido em artigos, de modo a direcionar a participação pontual, ou seja, incentivar que os participantes contribuam em cada ponto específico do projeto.</p>	<p>Há, aqui, dois momentos a serem considerados. O espaço destinado a comentários seria um espaço mais aberto, que permite ao usuário fazer colocações pontuais sobre a matéria em questão. Já a ferramenta de sugestões cria um constrangimento à participação pouco qualificada, pois requer que o usuário proponha uma nova redação ao texto e apresente justificativas para suas colocações.</p>	<p>A princípio, não há presença de moderação. Os comentários e sugestões são registrados instantaneamente, não passam pelo crivo de uma equipe moderadora.</p>
Notícias	assíncrona	<p>Agenda fechada; a participação neste espaço se dá por meio de comentários</p>	<p>O espaço de comentários não apresenta restrições nesta categoria; o usuário pode comentar em</p>	<p>Não há moderação explícita, os comentários são postados instantaneamente.</p>

sobre um uma mesma
assunto, não notícia quantas
sendo vezes quiser.
necessário o
engajamento
discursivo
entre os
interagentes.

5. Discussão

A tabela 1 possibilita identificar algumas convergências no que se refere à maneira como o cidadão é convidado a contribuir. A predominância de mecanismos de comunicação assíncronos sugere que o site prioriza modalidades de discurso mais reflexivas e justificadas. Uma vez que os debates não acontecem, em sua maioria, em tempo real, o cidadão dispõe de tempo e espaço para apresentar suas opiniões, justificativas e explicações, além de ter a possibilidade de refletir sobre a contribuição dos outros usuários e contextualizar o debate. Essa modalidade de comunicação é coerente com a proposta do site e pode ter efeitos positivos em termos de qualidade de justificação e reflexividade dos debates.

Outra característica que atravessa as ferramentas é a “abertura e liberdade discursiva”, uma vez que o site não restringe a participação dos usuários em termos de frequência de participação e possibilidades de criar conteúdos. No entanto, a presença de moderação nas duas modalidades de interação mais voltadas para a contribuição efetiva na tomada de decisão política – wikilegis e fórum – atua como um constrangimento neste parâmetro, uma vez que pode criar limites aos usuários que desejam participar do debate, mas não possuem informações ou conhecimento para participar de forma qualificada.

Sobretudo no âmbito do Wikilegis, observamos a priorização de modalidades mais sofisticadas de discurso, uma vez que o envio de sugestões requer que os usuários apresentem justificativas para suas

opiniões. A valorização de formas mais sofisticadas de discurso é um debate controverso entre autores deliberacionistas, que não poderia ser desenvolvido neste trabalho⁴. Em resumo, autores argumentam que privilegiar formas mais exigentes de comunicação pode ser negativo para a participação democrática no que se refere a inclusividade e pluralidade, já que nem todos os concernidos possuem informação, motivação e meios necessários para participar (BENHABIB, 1996; YOUNG, 2000).

Finalmente, no tocante à definição de agenda, predomina a definição dos tópicos da conversação de cima para baixo, ou seja, os cidadãos são convidados a debater assuntos pré-definidos, sem muitas oportunidades para questionar ou tensionar a definição de pauta. Cabe destacar que essa é uma característica das Comunidades Legislativas e que o mesmo não ocorre, por exemplo, no Espaço Livre. Com base nesta análise e em diálogo com a literatura, podemos concluir que o cidadão é visto aqui como um consultor e que a participação virtual funcionaria como um termômetro da opinião pública, ou seja, sua contribuição é bem vinda desde que se restrinja aos temas cujo debate público interessa ao parlamento.

130

6. Considerações Finais

A proposta deste artigo foi refletir sobre o papel atribuído ao cidadão pela iniciativa de democracia digital da Câmara dos Deputados, a partir da análise de seu desenho participativo. Embora o site seja apresentado como uma ferramenta para ampliar o acesso da sociedade ao Legislativo e possibilitar a participação popular nas decisões da casa, o que sugere que o sistema político estaria permeável à opinião popular, o percurso metodológico aqui adotado demonstra que o modelo consultivo de participação – no qual as

⁴ Muitos autores debatem as controvérsias da deliberação à luz da teoria habermasiana. Destes, destacamos as abordagens de Maia (2012), Kies (2010) e Steiner (2012), que tensionam este debate com a pesquisa empírica.

decisões são tomadas de cima para baixo, a agenda é definida pela esfera política e o cidadão é consultado sobre assuntos de interesse público – ainda é predominante nas iniciativas de democracia digital.

Não obstante exista um avanço no que diz respeito à abertura das instituições políticas à participação popular, as inovações democráticas no meio digital ainda não evoluíram, de fato, para o modelo participativo – horizontal e colaborativo – o que cria barreiras para que cidadãos tenham oportunidades reais de interferir no curso das decisões políticas. Além disso, a valorização de formas discursivas justificadas e reflexivas atua como um filtro de seleção que determina o público apto a participar efetivamente, tornando o processo menos inclusivo.

O diagnóstico de Dahlgren (2005), neste sentido, permanece atual: para aqueles com motivação, informações suficientes, meios e vontade de participar – e em sociedades em que a esfera política é permeável aos anseios da população – a internet apresenta muitas possibilidades para o fortalecimento da democracia. No entanto, em nossa avaliação, o fato de que os usos políticos da rede ainda são claramente minoritários em relação a outros interesses dos usuários não se deve apenas à falta de cultura cívica e política para a participação, mas também pode ser atribuída a desenhos participativos que funcionam mais como consultas públicas – para medir as vontades da sociedade em relação a questões pré-determinadas – do que como ferramentas de interação horizontal entre representantes e representados, que poderiam, de fato, proporcionar a inclusão dos cidadãos nas esferas de tomada de decisão política.

Referências

AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2009.

BÄCHTIGER, A. *et al.* Measuring Deliberation 2.0: Standards, Discourse Types, and Sequenzialization. In: *ECPR GENERAL CONFERENCE*. Postdam, set. 2009. Disponível em: <<http://ash.harvard.edu/extension/ash/docs/baechtiger.pdf>>

BAYM, Nancy. *Personal Connections in the Digital Age*. Cambridge, UK: Polity Press, 2010.

BOYD, Danah; ELLISON, Nicole. Social Network Sites: Definition, History and Scholarship. In: *Journal of Computer-Mediated Communication*, 13 (1), 2007.

CHADWICK, A. Web 2.0: New Challenges for the Study of E-Democracy in a Era of Informational Exuberance. In: *A Journal of Law and Policy*, v.5(1), 2009, pp. 9-42.

_____. Explaining the Failure of an Online Citizen Engagement Initiative: The Role of Internal Institutional Variables. In: *Journal of Information Technology and Politics* 8 (1), 2011, pp. 21-40.

CHADWICK, A.; MAY, C.. Interaction between States and Citizens in the Age of Internet: “e-Government” in the United States, Britain and the European Union. In: *Governance: An international journal of policy, administration and institutions*, vol 16, n.2, april, 2003, pp. 271-300.

COLEMAN, S.; BLUMLER, J.. *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

COLEMAN, S.; MOSS, G. Under Construction: The Field of Online Deliberation Research. In: *Journal of Technology & Politics*, 9(1), 2012, 1-15.

DAHLBERG, L. Net-public sphere research: beyond the “first phase”. *The Public*, v.11 (1), 2004, pp.27-77.

_____. Rethinking the fragmentation of the cyberpublic: from consensus to contestation. In: *New Media Society*, 9: 827, 2007, pp. 827-847.

_____. Re-constructing Digital Democracy: An outline of four positions. In: *New Media and Society*, 13(6), 2011, pp. 855-872.

DAHLGREN, P. The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation. In: *Political Communication*, 22(2), 2005, pp.147-162.

_____. (in press) Civic Cosmopolitanism and Political Communication: Media, Activism and Agency. Forthcoming in: ESPÍRITO SANTO, Paula; FIGUEIRAS, Rita; WRING, Dominic (Eds.). *Political Communication: New Contexts, New Horizon*, 2013.

DAVIES, T.; CHANDLER, R.. Deliberation Design: Choices, Criteria, and Evidence. In: NABATCHI, T.; GASTIL, J; WEIKSNER, M.; LEIGHNINGER, M. (Eds). *Democracy in motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*. Oxford University Press, 2011.

DONATH, J.; BOYD, D. (2004). Public displays of connection. In: *BT Technology Journal*, 22 (4), 2004, pp 71-82.

GOODIN, R. *Innovating democracy: democratic theory and practice after the deliberative turn*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

HABERMAS, J. *Between facts and norms*. Oxford: Blackwell, 1997.

JANSSEN, D.; KIES, R. Online Forums and Deliberative Democracy: Hypotheses, Variables and Methodologies. In: *Conference on "Empirical Approaches to Deliberative Politics"*, European University Institute, Florence, May, 2004, pp. 22-23.

KIES, R.. *Promises and limits of Web-deliberation*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

MAIA, R.; GOMES, W.; MARQUES, F. J.. *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011.

MAIA, R. C. M. *Mídia e Deliberação*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. v. 1. 380p

_____. *Deliberation, The Media and Political Talk*. Hampton Press, 2012.

PAPACHARISSI, Z. The virtual sphere: the internet as a public sphere. In; *New Media & Society*, v. 4, n. 1, 2002, pp. 9-27.

_____. Democracy online: civility, politeness, and the democratic potential of online political discussion groups. In: *New Media & Society*, v. 6, n. 2, 2004, pp. 259-283.

PEIXOTO, T.. Beyond theory: E-Participatory Budgeting and its promises for eParticipation. In: *European Journal of ePractice*, n.7, march 2009.

ROSSINI, Patrícia G. C. ; MAIA, R. C. M. . Is political participation online effective? A case study of the e-democracy initiative conducted by the Brazilian Chamber of Deputies. In: Sonntagbauer, P; Nazemi, K.; Sonntagbauer, S.; Burkhardt, D. (Org.). *Handbook of Research on Advanced ICT Integration for Governance and Policy Modeling*. 1ed.: IGI Global, 2014, v. 1, p. 341-362.

SAMPAIO, R.; MAIA, R.; MARQUES, F. A. Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. In: *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 2, 2010, pp.446-477.

SHIRKY, C. *Cognitive Surplus: Creativity and Generosity in a Connected Age*. New York: Penguin Books, 2010.

_____. The Political Power of Social Media. *Foreign Affairs (online)*. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67038/clay-shirky/the-political-power-of-social-media>> Acesso em 10.jun.2014.

SMITH, G. *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009.

STEINER, J. *The Foundations of Deliberative Democracy: Empirical Research and Normative Implications*. Cambridge University Press, New York, 2012.

STEINER, J.; BACHTINGER, A.; SPORNDLI, M.; STEENBERGEN, M. *Deliberative Politics in Action*. Cambridge University Press, 2004.

STROMER-GALLEY, J. Diversity of Political Conversation on the Internet: Users' Perspectives. In: *Journal of Computer-Mediated Communication*, 8(3), april, 2003.

..... Measuring deliberation's content: A coding scheme. *Journal of public deliberation*, v. 3, n. 12, 2007, pp.1-12.

SUNSTEIN, Cass R. *Republic.com*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001.

WRIGHT, S.; STREET, J. Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums. In: *New Media & Society*, 9(5), 2007, pp. 849 – 869.

134



COMPOLÍTICA
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA
DE PESQUISADORES EM
COMUNICAÇÃO E POLÍTICA

Presidente: Alessandra Aldé (UERJ)
Vice-Presidente: Luis Felipe Miguel (UnB)
Secretário Executivo: Francisco Jamil Marques (UFC)

Editoras-Chefes:
Alessandra Aldé (UERJ) e Maria Helena Weber (UFRGS)

Editores Executivos:
Edna Miola (UFS), Fernanda Sanglard (UERJ), Rafael
Cardoso Sampaio (UFMG) e Viktor Chagas (UFF)

Revisoras:
Fernanda Sanglard (UERJ) e Isabele Mitozo (UFPR)

<<http://compolitica.org/revista>>

A Revista Compolítica é uma revista eletrônica da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política. Com periodicidade semestral, sua proposta é difundir a produção acadêmica relacionada às interfaces desses campos de estudo.

Ao citar este artigo, utilize a seguinte referência bibliográfica

ROSSINI, Patrícia Gonçalves da Conceição. *O papel do cidadão nas ferramentas de Democracia Digital no Brasil: uma análise do desenho interativo das Comunidades Legislativas do Portal E-Democracia*. In: **Revista Compolítica**, n. 4, vol. 2, ed. agosto-dezembro, ano 2014. Rio de Janeiro: Compolítica, 2014.

