

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
INSTITUTO DE CULTURA E ARTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

ISABELE BATISTA MITOZO

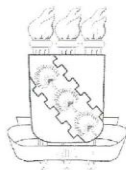
**PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO EM AMBIENTE ONLINE: UM ESTUDO DO
PORTAL E-DEMOCRACIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Ceará (PPGCOM – UFC), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Comunicação.

Área de Concentração: Comunicação e Linguagens
Linha de Pesquisa: Mídia e Práticas Socioculturais

Orientador: Prof. Dr. Francisco Paulo Jamil Almeida Marques

FORTALEZA – CE
2013

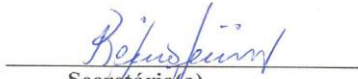
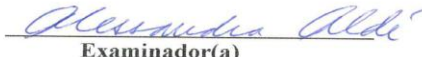
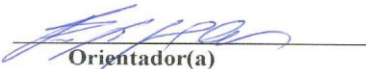
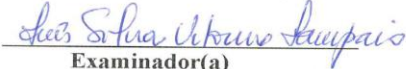


UFC/PRPPG

ATA DE SESSÃO DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Instituto de Cultura e Arte - ICA	
Coordenação: Mestrado em Comunicação	Curso de Pós-graduação em Comunicação
Ata da Sessão de Defesa de Dissertação do(a) Mestrando(a)	
Isabele Batista Mitozo	
Realizada no Dia:	
16/12/2013	

01. Às dezesseis horas e _____ do dia dezesseis de dezembro de dois mil e treze
02. ----
03. realizou-se a sessão da defesa de dissertação de mestrado do aluno(a) Isabele Batista
04. Mitozo
05. O trabalho tinha como título: " Participação e deliberação em ambiente online:
06. Um estudo do portal E-democracia"
07. ---
08. Compunham a banca examinadora os professores doutores: Francisco Paulo Jamil
09. Almeida Marques(Orientador/UFC), Alessandra Aldé(Membro/UERJ), Inês Sílvia
10. Vitorino Sampaio(Membro/UFC), Ricardo Jorge de Lucena Lucas(Suplente/UFC), e
11. Jackson Alves de Aquino(Suplente/UFC).
12. ---
13. A sessão foi aberta pelo(a) professor(a) doutor(a) FRANCISCO PAULO JAMIL ALMEIDA MARQUES
14. ---
15. que apresentou a banca examinadora e passou a palavra para o(a) candidato(a). Após
16. a exposição do trabalho, seguiu-se o processo de arguição do(a) mestrando(a). O primeiro
17. examinador foi o professor(a) doutor(a) ALESSANDRA ALDÉ.
18. Logo após procedeu a arguição o professor doutor INÊS SILVIA VITORINO SAMPAIO.
19. ---
20. Em seguida a banca examinadora se reuniu reservadamente a fim de avaliar o
21. desempenho do candidato(a).

22. A banca examinadora <u>APROVA</u> o trabalho do(a) aluno(a).	
23. --- <u>SUGERINDO A SUA PUBLICAÇÃO.</u>	
24. Nada mais havendo a relatar a sessão foi encerrada às <u>18h 20</u>	
25. e eu <u>Regina Maria Bezerra Oliveira</u>	
26. secretário(a) do Programa de Pós-graduação em <u>Comunicação</u>	
27. lavrei a presente ata, que depois de lida e aprovada será assinada por mim e pelos	
28. membros da banca examinadora.	
Fortaleza, 16 de dezembro de 2013.	
 Secretário(a)	 Examinador(a)
 Orientador(a)	 Examinador(a)
	_____ Examinador(a)
	_____ Examinador(a)

AGRADECIMENTOS

A Deus, força e luz de minha vida;

À Família:

Meus pais, por sempre terem acreditado que Educação seria o melhor legado a me proporcionar;

Meus sobrinhos, Érickles, Érick e Aryel, por tornarem os momentos de descanso mais divertidos;

Meus irmãos Haroldo (*in memoriam*) e Sílvio, pelo exemplo de vida que sempre foram e serão e por terem me ensinado que o mundo, na verdade, é pequeno. Angélica, Sérgio e Sandra, por cuidarem de mim.

Aos Amigos:

Denise, Lia e Kariny, minha amigas-irmãs, pela compreensão de minha ausência e pela torcida incondicional;

Sayonara e Joyce, por terem excedido os limites da vida acadêmica e terem oferecido a amizade sincera que cultivamos, apesar das distâncias;

Marcizo, pelo incentivo para que eu fizesse a seleção do mestrado e pelo apoio de sempre;

Suzana, pela tranquilidade natural, que me passou nos momentos mais tensos, e pelas substituições fundamentais nos períodos de projetos e seleções;

Beth, Neyardo e Marcelo, por toda a força e por terem me apresentado aos queridos baianos, Marli e Cid, a quem também agradeço, por serem meus protetores nas idas e vindas a Salvador;

Grupo PONTE, especialmente Camila, Carlos e Fernando, pelas leituras, os debates, os momentos de descontração e por terem me acolhido quando eu vim “do outro lado da rua”;

Rafael Sampaio, minha referência amiga, pelo apoio, pelo exemplo de jovem pesquisador que é e pela ajuda “vital” à compreensão de certas instâncias da interface entre comunicação e política (aqueles mais de cem textos enviados foram fundamentais!);

Minha turma de mestrado, especialmente a “linha dois”, pela união e pelo carinho.

Aos professores:

Jamil, grande orientador e amigo, por toda a confiança, a paciência, a prontidão, a generosidade e a amizade que devotou a mim durante o mestrado. Além disso, pelo modelo de compromisso com a pesquisa, o que eu vou levar para a vida;

Wilson Gomes e Alexandre Barbalho, pelo aceite do convite, o cuidado e a consideração com que leram meu trabalho e pelas ótimas observações durante a qualificação;

Alessandra Aldé e Inês Vitorino, por terem aceitado ler e avaliar, por fim, esta dissertação.

A Cristiano Faria, pela disponibilidade e a generosidade da entrevista.

Agradeço, ainda, ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Ceará, pela credibilidade a mim conferida e pela oportunidade do mestrado, e à CAPES, pelo financiamento fundamental a esta pesquisa.

Quem semeia o sonho, colhe novos sonhos:
ou colhe o encontro com valor de busca,
ou colhe a busca com valor de encontro.

Do querido mestre *Linhares Filho*.

RESUMO

O presente trabalho objetiva compreender a visão de participação e a valorização que o Poder Legislativo brasileiro, na figura da Câmara dos Deputados, faz acerca de mecanismos de participação, a partir de um estudo de caso do Portal e-Democracia, patrocinado pela referida instituição. As ferramentas do e-Democracia, por permitirem aos cidadãos participação na discussão de tópicos advindos de pauta legislativa, trazem à tona a utilização da internet como elemento possivelmente eficaz de ligação entre representantes e representados. Em outras palavras, a proposta do e-Democracia consiste na geração de debates, tanto entre os cidadãos quanto entre estes e seus representantes, a fim de contribuir para a formulação de políticas públicas. A pesquisa se concentrou em observar o desenvolvimento das Comunidades Legislativas abrigadas na experiência em questão, aptas a envolverem qualquer usuário interessado, sendo possível identificar no processo que nelas se desenvolve uma tentativa de reprodução do modelo ideal baseado no binômio deliberação-votação, desenhado para guiar o funcionamento do processo de produção da decisão política no âmbito das Comissões. Constata-se, contudo, a falta, no portal, da sistematização requerida por esse modelo ideal, uma vez que não se efetiva a ligação entre as etapas de debate e decisão. Nessa perspectiva, delimitaram-se como *corpus* empírico duas Comunidades cujas discussões são de fundamental importância para o país – aquelas que visam à participação na construção das leis ligadas ao orçamento brasileiro de 2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). Os parâmetros sob os quais foi realizada a análise subdividiram-se em dois níveis: 1) Participativo (Provimento de informação, Motivação aos cidadãos; Perfil dos Canais) e 2) Deliberativo, sendo este, ainda, posto em duas instâncias: 2.1) Estrutura dos fóruns (Identificação; Abertura/Liberdade; Agenda; Moderação; Espaço Público Forte x Fraco) e 2.2) Conteúdo das postagens (Provimento de razões; Reciprocidade; Respeito mútuo; Orientação para o Bem-Comum). Por meio da análise empírica, conclui-se que, a iniciativa apresenta bons resultados quanto aos critérios participativos adotados como parâmetro na pesquisa. Em relação à deliberação, contudo, o portal ainda não apresenta ser bem sucedido, justamente por concentrar-se em atuar na condição de dispositivo dotado de múltiplas ferramentas, o que privilegiou a ampliação da participação em vez de encaminhar os cidadãos a contribuírem de forma mais qualificada, através das discussões desenvolvidas nos fóruns.

PALAVRAS-CHAVE: Participação Política, Deliberação Online, Poder Legislativo, Portal e-Democracia, Representação.

ABSTRACT

This work aims to understand the vision of participation and the valorization the Brazilian Legislative Power, specifically the Chamber of Deputies, makes about political participation mechanisms by the case study of the *Portal e-Democracia*, sponsored by that institution. The tools of *e-Democracia*, by allowing citizens to participate in the discussion of topics arising from legislative agenda, bring up the use of the internet as, possibly, an effective link between representatives and the represented. In other words, the proposal of *e-Democracia* is to generate discussion, both among citizens and between them and their representatives in order to contribute to the formulation of public policies. The research observed the development of Legislative Communities housed in the experience in question, able to engage any interested user, and it could identify an attempt to play the optimal model based on the binomial deliberation-voting, designed to guide the operation of the process of political decision production within the committees. It appears, however, a lack of systematization, at the portal, required by this ideal model, since there is an effective link between the stages of debate and decision. From this perspective, we have delimited as empirical *corpus* two communities whose discussions are of fundamental importance for the country - those aiming to participate in the construction of laws related to Brazilian budget 2013 (Budget Guidelines Law and the Annual Budget Law). The parameters the analysis is based on were divided in to levels: 1) Participative (Information, Motivation, Channels layout) and 2) Deliberative, which was sectioned into: 2.1) Structure of the forums (Identification; Openness; Agenda; Moderation; Public Space Strong x Weak) and 2.2) Content of posts (Reason-Giving; Reciprocity; Mutual respect; Common-good orientation). By that analysis, it is concluded that the initiative gives good results in relation to the participatory criteria adopted as a parameter of this research and suitable for an experiment that aims to enhance the participatory potential preferences of their users. Regarding the deliberation moment, however, the portal has not yet be successful, just to concentrate on being a device of multiple tools, which favored the expansion of participation instead of forwarding the citizens to a more qualified contribution through the discussions developed in the forums.

KEY-WORDS: Political Participation, Online Deliberation, Legislative Power, Portal e-Democracia, Representation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Página Inicial do Spending Challenge	51
Figura 2: Página Inicial do Senador Virtual	53
Figura3: Site do OP digital de Belo Horizonte.....	55
Figura 4: Página Inicial do e-Cidadania	57
Figura 5: Página Inicial do Portal da Câmara.....	70
Figura 6: Página Inicial do e-Democracia em setembro de 2012.....	71
Figura 7: Imagem parcial da <i>Home</i> do e-Democracia em setembro de 2012.....	71
Figura 8: Nova <i>Home</i> do e-Democracia	72
Figura 9: Página Inicial do Espaço Livre	74
Figura 10: Página Inicial da Biblioteca Virtual da LDO 2013	78
Figura 11: Página Inicial da Biblioteca Virtual da LOA 2013	79
Figura 12: Página de Acompanhamento da LDO.....	80
Figura 13: Infográfico sobre resultados das discussões da LOA	84
Figura 14: Resultado da Enquete da Comunidade LDO 2013	88
Figura 15: Formulário para sugestão de Emenda à LOA 2013	89
Figura 16: Sugestão de Emenda de C.A.P.S.....	90
Figura 17: Página de ideia postada no texto do Projeto de Lei	93
Figura 18: Topo da página do Wikilegis da LOA	94
Figura 19: Página de cadastro do e-Democracia	102
Figura 20: Página Inicial do Fórum da Comunidade LOA em 30/10/2012	105
Figura 21: Página Inicial do Fórum da Comunidade LOA em 05/11/2012	106

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Total de participantes da LDO 2013	96
Gráfico 2: Participantes do Fórum da LDO 2013	97
Gráfico 3: Total de contribuições à LOA 2013 por canal	100
Gráfico 4: Total de participantes da LOA 2013 por canal	101
Gráfico 5: Número de participantes no Fórum da LOA 2013	101

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Critérios de avaliação da deliberatividade.....	64
Tabela 2: Comunidades Legislativas no e-Democracia	73
Tabela 3: Canais de <i>input</i> do e-Democracia.....	85
Tabela 4: Tópicos do Fórum da LDO 2013.....	98

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1 – Participação Política e Deliberação face à Democracia Representativa: uma questão de legitimidade	20
1.1 – A participação em perspectiva: Democracia e soberania popular.....	23
1.1.1 – A democracia e o poder das elites	23
1.1.2 – A guinada participativa e a intervenção civil pós-eleitoral	25
1.1.3 – Deliberação pública e anseio por um novo modelo democrático	29
1.2 – As fronteiras entre Democracia Participativa e Democracia Deliberativa.....	35
CAPÍTULO 2 – Internet e Participação Política: um novo capítulo de uma velha discussão .	41
2.1 – O alegado “potencial democrático da internet”: das tecnologias às práticas democráticas	42
2.2 – e-Participação e Deliberação Online	45
2.3 – Experiências Institucionais de Participação Online em âmbito internacional.....	50
2.3.1 – O <i>Spending Challenge</i> (UK).....	50
2.3.2 – O Senador Virtual Chileno	52
2.4 – O Estado Brasileiro e os canais de Participação em ambiente digital.....	54
2.4.1 – Orçamento Participativo Digital	54
2.4.2 – Portal e-Cidadania	56
2.4.3 – Portal e-Democracia	58
CAPÍTULO 3 – Participação e Deliberação Online como mecanismos de interferência civil: análise do Portal e-Democracia	60
3.1 – Procedimentos Metodológicos	60
3.2 – Descrição e análise geral do Portal e-Democracia	69
3.2.1 – O Provimento de informações	75
3.2.2 – A Motivação aos cidadãos	82
3.2.3 – O Perfil dos canais	84

3.2.3.1 – Priorização e Avaliação de propostas	86
3.2.3.2 – Enquete	87
3.2.3.3 – Formulário para sugestão de emenda	88
3.2.3.4 – Bate-papo	91
3.2.3.5 – Wikilegis / Sugestão ao texto (de lei)	92
3.2.3.6 – Fóruns / Debates	95
3.3 – A Comunidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2013	95
3.4 – A Comunidade da Lei Orçamentária Anual 2013	100
3.5 – Análise deliberativa	102
3.5.1 – Estrutura dos Fóruns	102
3.5.2 – Conteúdo das Postagens	109
3.5.2.1 – Provimento de razões	111
3.5.2.2 – Reciprocidade	113
3.5.2.3 – Respeito mútuo	115
3.5.2.4 – Orientação para o bem-comum	117
CAPÍTULO 4 – Não basta participar, tem de deliberar? Quando à participação convêm limites	120
4.1 – O processo da LDO e da LOA 2013	120
4.2 – Deliberação: procedimento, substância, resultados	125
CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
REFERÊNCIAS	134
ANEXOS	144

INTRODUÇÃO

Dentre os valores democráticos modernos, tais como a preservação de direitos e liberdades, a legitimidade de representação e dos mecanismos de votação, a transparência e a participação, sem dúvidas esta última tem sido uma das dimensões mais ressaltadas no Brasil ao longo das últimas décadas. O anseio pela abertura do parlamento às demandas populares, provavelmente explicado pela juventude do regime democrático pós-ditadura no país, é posto cada vez mais em destaque e, por isso, experiências de participação, atualmente, têm tomado boa parte do fôlego investigativo da área de pesquisas em Comunicação e Política.

As experiências de participação já oportunizadas, contudo, nunca surtiram o efeito desejado sobre os cidadãos, de modo a alcançar níveis, de fato, significativos de usuários em relação ao número de habitantes de determinada localidade, o que constitui um mistério ainda a desvendar. Observa-se, atualmente, que as novas configurações as quais o desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) rege acabam por forçar a abertura de canais participativos. Por isso, muitos governos apostaram na utilização das TICs, consideradas, a princípio, revolucionárias à participação, como tentativa de aproximação dos cidadãos, a fim de aprimorar a capacidade “democrática” do sistema representativo em determinadas sociedades (COLEMAN & SPILLER, 2003; CHADWICK, 2003; FERBER *et al.* 2007; SÆBØ *et al.*, 2009).

Muitas iniciativas participativas, a começar pelo projeto *Minnesota e-Democracy* (DAHLBERG, 2001, 2007; DAVIS, 2010), proposto ainda nos primórdios da década de 1990, foram (e têm sido) desenvolvidas com o intuito de fortalecer a legitimidade da representação exercida pelo centro de decisão, frequentemente abalada pelos escândalos de corrupção que assolam as democracias. Tal preocupação se deve ao fato de que não se consegue sustentar um governo se não há por parte da esfera civil a certeza de sua representação, já que “a representatividade está sempre dependente de uma circunvizinhança em que ela se desenrole”, mesmo que esteja sob a forma de um Rei (HABERMAS, 2003a, p. 23). Essa assertiva é ratificada pela própria queda das monarquias na Europa burguesa assim como pela revolução norte-americana (ambas do século XVIII), que teve como uma de suas

causas o incômodo dos colonos em relação à falta de investimento dos exorbitantes impostos que eles pagavam¹.

No Brasil, iniciativas desse teor têm sido lançadas desde meados da década de 1990, quando tanto a internet quanto a democracia passaram a fulgurar de forma mais clara nesse cenário. Uma das primeiras a ganhar visibilidade foi o Portal da Câmara, criado em 1996, que, em 2008, já contava com mais de 15 mil páginas apresentando desde informações sobre a estrutura da Casa ao acompanhamento das atividades políticas nela desenvolvidas (MARQUES, 2008, p. 327). Outros canais, institucionais ou não, foram igualmente criados com um intuito participativo, perspectiva sob a qual as preocupações se voltaram de forma mais premente no início do século XXI. Votenaweb², Petição Pública Brasil³, Orçamentos Participativos Digitais⁴, Planos de Governo Participativos⁵ etc., por exemplo, têm se apresentado como boas aberturas à intervenção da esfera civil nas decisões públicas. Não obstante, apesar dos investimentos tecnológicos nesses sites e sua amplitude de alcance, há ainda muito a se investigar sobre a relevância social que, de fato, exercem, uma vez que a participação observada neles é ainda precária, constituindo menos de 1% da população brasileira, a quantidade de assinaturas necessária, conforme a Constituição Federal, para que se aprove uma lei de proveniência cidadã.

O que se esperava com a utilização dessa tecnologia contemporânea de informação e comunicação era que, assim como os *mass media* foram bastante popularizados, os cidadãos tivessem acesso mais facilitado e amplo a ela, desenvolvendo conhecimento e, conseqüentemente, uma maior autonomia informacional (INGLEHART e WELZEL, 2005, p. 29). O suposto oásis participativo democrático, contudo, trouxe tanto possibilidades quanto limites. Se o ambiente digital permite ampla acessibilidade a conteúdos diversos, instigando a criatividade e a independência intelectual de seus usuários, é natural que não seja espaço onde se praticam apenas ações democráticas. Por isso, não se deve superestimar nem a disposição nem a “bondade” dos cidadãos em relação ao referido processo. Faz-se importante, portanto,

¹ Essa inconformidade com a situação é bem expressada em um discurso de Jonathan Mayhew, do qual uma das frases se tornou o lema da revolta das treze colônias: “No taxation without representation!” (“Nada de taxas sem representação!”).

² <http://www.votenaweb.com.br> (Acesso em 10/09/2013)

³ <http://www.peticaopublica.com.br> (Acesso em 10/09/2013)

⁴ Como exemplo, tem-se o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte (<http://www.opd.bh>) (Acesso em 10/09/2013)

⁵ O Governo do Espírito Santo realizou essa experiência em 2011 (<http://www.ppa.es.br>) (Acesso em 10/09/2013).

lembrar dois pontos dessa agenda: 1. Há oportunidades de interferência que, no entanto, não são aproveitadas pela esfera civil; 2. Uma sociedade civil participativa não equivale, necessariamente, a ações participativas democráticas.

Para exemplificar ações participativas sem cunho democrático, têm-se, ainda nos exemplos citados anteriormente, o caso da desvirtuação do objetivo no Petição Pública Brasil, já que se encontrava disponível, no segundo semestre do ano de 2012, uma petição reivindicando a volta da banda britânica “The Wanted” ao Brasil⁶. Há também comunidades que se reúnem de forma organizada e utilizando-se do potencial de alcance da internet para discutir e/ou combinar ações antidemocráticas, como é o caso do grupo Ku Klux Klan, defensor da supremacia da etnia branca, que possui sites a partir dos quais agrega seus adeptos⁷. Observa-se, então, que existe uma grande diferença entre adquirir repertório, assim como estratégias de participação, tendo oportunidades, e usar esses meios para fins democráticos. Por isso, a cautela é necessária ao desenvolver uma pesquisa que aborde a participação, de modo geral.

O primeiro cuidado reside na própria compreensão de participação que se tem na pesquisa. Esse conceito, chave para o desenvolvimento desta pesquisa, sofreu grandes mudanças quanto a sua compreensão ao longo do tempo, em Teoria Democrática. Pode-se afirmar que “dependendo de que modelo de democracia se prefere, os papéis dos diferentes atores emergem diferenciadamente em estágios diversos no processo global de tomada de decisão”⁸ (GRÖNLUND, 2003, p. 95 – Tradução própria).

A pesquisa aqui desenvolvida parte das observações expostas acima e concentra-se na compreensão de participação que tem o centro de decisão brasileiro. Decidiu-se, por sua vez, investigar como o Poder Legislativo compreende participação em ambiente online, tendo como foco, especificamente, a Câmara dos Deputados. Bem se sabe que o Portal da Câmara é uma das mais antigas iniciativas legislativas *online* da América Latina⁹, o que demonstra certo interesse, no mínimo, acerca do processo de *accountability* das decisões da Casa, direito reservado aos cidadãos, já que os ocupantes daquelas cadeiras estão lá sob a condição de

⁶ <http://www.peticaopublica.com.br/?pi=P2012N29786> (Acesso em 12/02/2013)

⁷ <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.kkk.com/> (site com acesso possível apenas através do cachê do buscador) (Acesso em 20/08/2013)

⁸ No original: “Depending on what model of democracy one prefers, the roles of different actors come out differently at different stages in the overall decision-making process”.

⁹ A data de lançamento do Portal da Câmara remete a 1996, tendo sido uma das primeiras iniciativas desse tipo na América Latina.

representantes. Apesar da estrutura do Portal da Câmara proporcionar canais participativos aos cidadãos por meio de Bate-Papos com parlamentares, envio de e-mails para suas assessorias, acesso à ouvidoria da Casa, entre outras ações (MARQUES, 2008), uma nova iniciativa foi desenvolvida com o intuito de aproximar a esfera civil das próprias discussões legislativas: o Portal e-Democracia.

Inaugurado em 2009, o canal tem-se constituído como um espaço de interação com potencial relevância no contexto brasileiro, pois se trata de uma proposta do Legislativo em âmbito nacional, proporcionando a discussão de Projetos de Lei em tramitação na Câmara, e apresenta o maior número de canais de *input*, quando comparado a outras iniciativas nacionais. Esses mecanismos são caracterizados por sua diversidade, levando em consideração desde técnicas de votação por meios digitais, chamada pela literatura de *e-voting*, a momentos deliberativos, de discussão tanto entre cidadãos quanto entre esses e seus representantes.

Reconhecendo sua importância no contexto participativo online brasileiro, já que constitui a mais evoluída dentre as duas iniciativas provenientes do Legislativo em âmbito nacional¹⁰ (aliando diversas modalidades de participação, inclusive deliberação), a pesquisa trata de investigar, a partir do exame de duas comunidades (grupos de discussão) do e-Democracia, a compreensão e a valorização que o Poder Legislativo brasileiro, na figura da Câmara dos Deputados, faz de um processo participativo. As discussões, por sua vez, são da maior importância para o país, pois põem em pauta os projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da própria Lei Orçamentária Anual, de 2013. Desse modo, o trabalho se divide em dois eixos teóricos e um empírico: a compreensão de participação e deliberação; o fator internet em iniciativas participativas; e, por fim, a análise das referidas discussões do Portal e-Democracia.

É importante ressaltar que não são facilmente encontrados estudos brasileiros preocupados em analisar e avaliar iniciativas nacionais, tendo-se encontrado apenas uma dissertação de mestrado que tomava como *corpus* empírico o e-Democracia (SOUSA, 2012). Mesmo assim, a pesquisa mencionada se preocupava mais com uma avaliação de deliberação comparativa entre o e-Democracia e outra iniciativa (o Votenaweb). O trabalho que aqui será apresentado, além de objetivar analisar, exclusivamente, o Portal e-Democracia, conta, ainda,

¹⁰ O Senado Federal lançou, mais recentemente, o site e-Cidadania.

com um diferencial: estudá-lo a partir de duas matrizes de análise: uma que estabelece avaliação de acordo com critérios estritamente participativos e outra que o avalia quanto ao desenvolvimento de deliberação.

Para tanto, esta dissertação apresenta quatro capítulos. O primeiro deles traz uma breve explanação acerca da compreensão de participação e deliberação na Democracia. Desde a teoria clássica, que limitava essa participação ao ato de votar, até os princípios da Democracia Deliberativa, seguindo uma vertente mais habermasiana, o trabalho pretende contemplar as correntes cuja conceituação toca as práticas desenvolvidas no objeto tido para estudo de caso. Do mesmo modo, é necessário versar acerca das fronteiras entre Democracia Participativa e Democracia Deliberativa, já que essas vertentes parecem, a princípio, manter uma relação complementar, mas, por vezes, encontram-se em algumas divergências.

O capítulo seguinte contempla, por sua vez, a interface entre internet e participação, área de estudos que vem se desenvolvendo de forma expressiva, estando mesmo consolidada dentro do domínio de Comunicação e Política. Para tanto, faz-se necessário apresentar algumas iniciativas de abertura participativa civil tanto em âmbito nacional quanto internacional, chegando, por fim, ao objeto selecionado para estudo nesta dissertação, o Portal e-Democracia, da Câmara dos Deputados.

O terceiro capítulo apresenta os procedimentos metodológicos seguidos na pesquisa empírica. Em seguida, são realizadas a descrição do Portal e sua análise sendo, esta, em duas dimensões: o Portal como uma ferramenta participativa e a deliberatividade dos Fóruns. Para a primeira análise, observam-se com atenção as ferramentas, a fim de verificar se três fatores essenciais à estruturação de um canal participativo estão sendo seguidos: 1) disposição de informação, 2) motivação à participação e 3) o próprio desenho da ferramenta (MARQUES, 2008). Em seguida, a análise dos fóruns selecionados é realizada em duas esferas de análise, assim como na pesquisa de Sampaio (2010), sob parâmetros estruturais e contedísticos, agregando, respectivamente, conceitos de Janssen e Kies (2004) e de Wales et al. (2010). Não se pretende, no entanto, empreender uma análise que meça graus de deliberatividade, pois percebe-se uma dimensão quantitativa relacionada ao termo “grau”, sendo essa deliberatividade um fator complexo de mensurar, devendo-se, para isso, estabelecer níveis numéricos a serem alcançados, o que foge do escopo desta pesquisa. Pelo contrário, a intenção dessa parte da pesquisa é observar o Legislativo frente às propostas de seu canal de

participação, e se há um teor, qualitativamente, deliberativo nas discussões através dos Fóruns.

Por fim, será realizada uma discussão acerca dos pontos observados durante a análise, pretendendo pôr em questão a relação entre os conceitos de Participação e Deliberação, assim como a compreensão e a valorização que se fazem deles, em relação a sua realização dentro de iniciativas de participação em ambiente online, especificamente, o e-Democracia.

CAPÍTULO 1 – Participação Política e Deliberação face à Democracia Representativa: uma questão de legitimidade

Para discutir participação em regimes democráticos através de ferramentas online, o que constitui o cerne deste trabalho, é necessário, primeiramente, apresentar questões que se expressam há tempos, antes da existência do próprio ambiente digital. Sendo, uma delas, a própria compreensão que o termo participação adquiriu no desenvolvimento das Teorias da Democracia, explicitamos tal evolução a fim de apresentar a compreensão de participação da qual partimos para o desenvolvimento da pesquisa.

As mudanças pelas quais passou o exercício da democracia, desde sua retomada após as revoluções burguesas do século XVIII (HABERMAS, 2003a), deixaram uma herança até hoje mantida pelas nações que adotam esse regime de governo¹¹: a representação. Todos os questionamentos a respeito dessa prática, contudo, são perpassados pelo conceito de legitimidade, que, de fato, é o grande ponto de reflexão para a representação do modo como esta acontece atualmente.

Conforme prescreve o “ideal de democracia”, todos os cidadãos devem ter acesso igual ao poder e às decisões políticas do Estado. Esquece-se, contudo, que o contexto em que uma sociedade está inserida exerce grande influência sobre o que se considera ou não legítimo em suas práticas políticas. É a ideologia desenvolvida no seio de uma sociedade que torna determinadas práticas legítimas (BOBBIO *et al.*, 1998), como aconteceria, por exemplo, com a instauração do sufrágio como instrumento de escolha de representantes.

Realizando um percurso histórico, a fim de contextualizar as mudanças acima mencionadas, tem-se, primeiramente, a forma vista, durante muito tempo, como a mais legítima de praticar democracia: o exercício direto. Praticada na Grécia Antiga, mais especificamente em Atenas, esse modelo previa que todos os cidadãos, constituindo a Ekklêsia ou Assembleia, participavam da elaboração de políticas públicas.

Outros órgãos, ainda, fulguravam na democracia ateniense, dentre eles a Boulê (Conselho dos Quinhentos), os Arcontes e os Strategos¹². Nessas instâncias, praticava-se a

¹¹ Como é considerada a Democracia pelo Estado Brasileiro, conforme a Constituição de 1988.

¹² Suas funções, em síntese, eram, respectivamente: assegurar governo e administração da Pólis no intervalo de reuniões da Eclêsia (que aconteciam de 3 a 4 vezes por mês); organizar cerimônias fúnebres e religiosas e presidir os tribunais; orientar a política externa e as estratégias militares.

representação e, para fazer parte de cada uma, existiam regras e procedimentos específicos para ingresso, que contemplavam desde voto (no caso dos *Strategos*) a sorteio (no caso da *Boulê* e dos *Arcontes*). O último método citado era utilizado para demonstrar igualdade de oportunidades entre os cidadãos, havendo poucas exigências para sua possibilidade de ser sorteado, como ter acima de 30 anos (ALMANDÓS, 2003; MANIN, 1997). No entanto, o que cabia a estas outras instâncias era a administração das decisões, uma vez que a Assembleia se reunia com uma periodicidade, geralmente, bimestral.

É certo que, em relação ao direito moderno, havia uma falha no dito “governo do povo” que consistia na conceituação de cidadão na referida época: eram assim considerados apenas os homens livres, atenienses¹³, maiores de 18 anos (ALMANDÓS, 2003). Conseqüentemente, chegando a uma contabilidade dos indivíduos que se encaixavam nessa descrição, apenas em torno de 10% da população ateniense tinha direito à participação política.

Chegando à Idade Moderna, é sob a influência do Iluminismo que, na Europa, os ideais de Democracia passam a renascer. O reaparecimento desses ideais se inicia pelos questionamentos acerca de representação, uma vez que os detentores do poder econômico não se sentiam representados pelos homens políticos.

O advento do regime democrático na Europa moderna acontece, então, por meio da burguesia intelectual, que, “iluminada”, aprende a “arte do raciocínio público” e, junto aos aristocratas humanistas, dialoga e produz críticas que “rebentam a ponte existente entre a forma que restava de uma sociedade decadente, a corte, e a forma primeira de uma nova: a esfera pública burguesa” (HABERMAS, 2003a, p. 45). Em pouco tempo, essa *esfera pública*, a princípio literária por reunir-se em cafés para debates culturais e artísticos, torna-se política e, conseqüentemente, alcança o poder.

A fim de estabelecer-se nesse poder, proporcional à sua posição econômica, a burguesia reproduz e suprime, de acordo com suas finalidades, práticas democráticas gregas. Assim, aproveitando-se da impossibilidade de aplicação da democracia direta, como outrora, devido ao crescimento demográfico e à nova configuração de cidadania, instaura-se, então, o modelo democrático representativo. Ao contrário do que se tinha por modo de escolha na

¹³ Entenda-se por ateniense um homem nascido em Atenas e filho de pai e mãe atenienses.

Grécia antiga, no entanto, o método de sorteio (*lot*) foi ocultado, fazendo transparecer como forma única de escolha para cargo público a eleição (MANIN, 1997; MARQUES, 2008).

Bernard Manin, que constitui uma das principais referências acerca do conceito de “representação democrática”, tendo-se destacado pela obra que apresenta um panorama do contexto que envolveu ‘o triunfo da eleição’ nas democracias modernas (MANIN, 1997), fala que a eliminação do sorteio ocorreu devido à tomada de consciência de outros além da elite em relação a sua condição, também, de seguimento social. É certo que essa consciência caminhou junto com sua condição econômica e serviria de base ao estabelecimento de nova segregação social.

O pensamento de J. Harrington, em meados do século XVII, acaba servindo de fundamento à eliminação do sorteio, já que defendia ter sido a ruína da democracia ateniense sua Boulé, escolhida justamente pelo mecanismo de sorteio. Então, uma vez que, conforme Harrington, “quando os homens são livres [...] eles espontaneamente reconhecem os melhores” (MANIN, 1997, p. 67), seria sensato, e cômodo aos interesses das elites, omitir a existência de outra forma de escolha que não sustentasse a melhor forma de governo conforme a concepção dessas.

No tempo em que o governo representativo foi estabelecido, a tradição medieval e as teorias modernas do direito natural convergiram para fazer do consentimento e do desejo do governo a única fonte de legitimidade e obrigação política. Em tal situação, a eleição era sugerida por si mesma como o método óbvio de conferir poder (MANIN, 1997, p. 90 – Tradução própria)¹⁴.

Essa progressão pode ser tida como o estabelecimento de uma nova ideologia que, por sua vez, firmou a nova ordem sociopolítica. Como Lucio Levi afirmara outrora, ao conceituar legitimidade no *Dicionário de Política* organizado com Norberto Bobbio, “quando as crenças que sustentam o poder não correspondem mais à realidade social, [elas] são deixadas de lado e assistimos à mudança histórica das ideologias” (LEVI, 1998, p. 678).

¹⁴ No original: “At the time when representative government was established, medieval tradition and modern natural right theories converged to make the consent and will of government the sole source of political legitimacy and obligation. In such a situation, election suggested itself as the obvious method of conferring power”.

Encaixa-se também, nesse momento, a primeira compreensão de participação política na democracia burguesa (ou moderna), paradoxalmente, já que “o traço determinante dos regimes democráticos passou a ser algo que, da Antiguidade ao século XVIII, era visto como incompatível com eles: a eleição, um processo seletivo e, portanto, aristocrático por natureza” (MIGUEL, 2002, p. 106).

1.1 – A participação em perspectiva: Democracia e soberania popular

1.1.1 – A Democracia e o poder das elites

Partindo da ideia de que “dependendo de que modelo de democracia se prefere, os papéis dos diferentes atores emergem diferenciadamente em estágios diversos no processo global de tomada de decisão”¹⁵ (GRÖNLUND, 2003, p. 95 – Tradução própria), percebe-se que pensamentos democráticos diversos, desde o modelo agregativo (mencionado por MOUFFE, 2005, e por COLEMAN e SPILLER, 2003) ao multifacetado deliberacionismo (HABERMAS, 2003b; BOHMAN, 1998; MUTZ, 2006) foram desenvolvidos.

Partindo da compreensão dessa ideia segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), percebe-se uma compreensão de democracia como regime restrito ao processo eleitoral, uma vez que, para constatar a qualidade democrática de um país, baseia-se em um Índice de Democracia *Eleitoral* (IDE)¹⁶, o qual é medido sob quatro parâmetros (1. Grau de participação eleitoral dos cidadãos; 2. Liberdades das eleições; 3. Promoção de eleições limpas; 4. Voto enquanto uma das principais ferramentas de acesso a cargos públicos)¹⁷. Nos estudos sobre democracia, a vertente a qual é seguida por essa forma de qualificar práticas democráticas é defendida por Joseph Schumpeter. O modelo agregativo mais conhecido, o “Elitismo Competitivo”, assim nomeado por inspirar-se nos princípios da Teoria das Elites¹⁸, possui uma concepção de democracia baseada na competição entre elites, e exclui os demais cidadãos dos processos decisórios pós-eleitorais. O ponto, entretanto, que distancia as ideias de Schumpeter e dos autores partidários da teoria elitista original, como Robert Michels (1982), consiste na tentativa de conciliar o elitismo com a democracia,

¹⁵ No original: “Depending on what model of democracy one prefers, the roles of different actors come out differently at different stages in the overall decision-making process”.

¹⁶ Criado e gerido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

¹⁷ Cf Marques, 2008, p. 38.

¹⁸ Teoria que entende a política como uma prática de lideranças a que, por sua origem e formação, atribuem-se o direito de dirigir e comandar as massas populares que não estão aptas a governar (Bobbio *et al*, 1998).

enquanto seus predecessores visavam “demonstrar a inviabilidade de qualquer regime democrático” (MIGUEL, 2002, p. 111).

Um dos principais argumentos de Schumpeter consiste na crença de que “as pessoas *não sabem* determinar o que é melhor para elas quando estão em jogo questões públicas” (MIGUEL, 2002, p. 111 – Grifo do autor). A constante apatia do eleitorado após as eleições provava ao teórico elitista o quão dispensável seria a concessão de poder de interferência à sociedade civil, preocupada apenas, se oportunidades tivesse, com a defesa de seus interesses pessoais. Assim, essa massa eleitoral precisa de representantes ativos, que tenham iniciativa e sejam capazes de tomar decisões. O autor elitista, então, tem como preocupação principal a manutenção do bom funcionamento dos arranjos institucionais (PATEMAN, 1992, p. 14).

Esse pensamento, contudo, não pertence completamente ao século XX. A descrença de Schumpeter em relação à capacidade de gerência da coisa pública por parte dos cidadãos (MARQUES, 2008) provém, sobretudo, do pensamento de Max Weber. Este defende que, devido 1) ao tempo que deve ser dispensado à atividade política do centro de decisões e 2) à ocasionalidade da participação por parte da esfera civil, o melhor seria deixar o “ofício da política [...] àqueles com maior capacidade de discernimento e de tempo para se dedicar à coisa pública” (MARQUES, 2008, p. 63).

Outro reforço dessa ideia já se apresentava na Inglaterra do século XVIII. Os parlamentares eram cidadãos distintos, e, portanto, não deveriam estar no mesmo patamar social de seus representados, tampouco ser importunados pelos eleitores com suas respectivas opiniões, já que, em relação a talento e virtude, também ocupavam uma posição mais elevada (MANIN, 2010, p. 187). Ao representante, era fundamental respeitar o pensamento de seu eleitorado; no entanto, não deveria colocá-lo acima de sua própria capacidade de tomar decisões racionais, as quais beneficiam não apenas a um grupo, mas a toda a nação, conforme o parlamentar da época Edmund Burke, em seu “Speech to the electors of Bristol”¹⁹, datado de 1774:

[...] sua [do representante] opinião imparcial, seu julgamento maduro, sua consciência iluminada, ele não deve sacrificar por vocês, por nenhum homem, ou qualquer grupo de homens. Aqueles não devem derivar de seu prazer [...]. O seu

¹⁹ “Discurso aos eleitores de Bristol”.

representante lhes deve não somente seu trabalho, mas seu julgamento; e ele os trai, em vez de servi-los, se sacrifica isso pela opinião de vocês (BURKE, 1774 – Tradução Própria)²⁰.

A diferença que se pode perceber entre as colocações de Burke e Schumpeter, especialmente no que se refere ao exercício da política, é o tom com que cada um anula a participação popular além do voto. Ambos se manifestam, com a restrição da participação, em relação ao bem comum; entretanto, estando a ideia de tendência ao individualismo ou ao regionalismo das decisões dos atores civis mais clara nos discursos do parlamentar inglês, o que se sobrepõe na obra do economista germânico é a crítica à incapacidade decisória da massa eleitoral.

Não se deve, entretanto, condenar a reformulação da teoria clássica feita por Schumpeter, pois a mesma não possui apenas pontos negativos. Ela prevê, por exemplo, alguns outros valores, tais como tolerância às opiniões alheias, justiça, liberdades civis e políticas (NORRIS, 2001). Outro fator a ser considerado é a legitimidade do processo de escolha dos representantes reforçado por essa teoria, pois eleições livres e abertas a qualquer cidadão tornam, sim, um governo eleito legítimo. O ponto máximo a ser destacado é que “a competição eleitoral, por sua vez, não parece ser um elemento dispensável de qualquer concepção de democracia válida para as sociedades contemporâneas, mas é questionável a redução da democracia a esse único elemento” (MIGUEL, 2002, p. 106). Assim, sendo a Democracia considerada “governo do povo”, o que deve ser ressaltado em suas práticas é o lugar de seu verdadeiro soberano e os limites de sua intervenção nas decisões públicas.

1.1.2 – A guinada participativa e a interferência civil pós-eleitoral

Observar as diferenças entre as práticas democráticas testemunhadas, hoje, no Brasil e na Venezuela²¹, por exemplo, leva à constatação de que a concepção de democracia é bem

²⁰ No original: “[...] his unbiased opinion, his mature judgment, his enlightened conscience, he ought not to sacrifice to you, to any man, or to any set of men living. These he does not derive from your pleasure [...] Your representative owes you, not his industry only, but his judgment; and he betrays, instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion”.

²¹ A Venezuela vive, atualmente, um socialismo apregoado democrático. Foi a chamada Revolução Bolivariana, liderada por Hugo Chávez nos anos 1990, que derrubou um governo adepto à política imperialista norte-americana e instituiu o novo modelo. O principal ponto a ser destacado, contudo, é a mudança da Constituição a

mais complexa que compreender democracia como qualquer regime que possua o mecanismo de eleições e a participação dentro desse regime como a solitária atividade de voto. Esta visão, clássica, da questão parece, portanto, simplista.

Nas décadas de 1970/80, alguns teóricos, em especial Carole Pateman (1992), passam a apregoar uma nova vertente, conduzidos pelos estudos dos filósofos Jean Jacques Rousseau e John Stuart Mill, que tinham tangente em suas teorias, dentre outros fatores, a importância de práticas que visassem o bem da nação. Esse bem comum, no entanto, difere-se daquele visado por Schumpeter ou Burke já que, nesse momento, ele se caracteriza como a concessão de poder de decisão aos cidadãos, argumento sustentado pela vertente participacionista, com vistas a servir, tal abertura, de reforço que se torna estímulo a uma nova participação.

Rousseau, de forma mais contundente, defende que os cidadãos devem possuir capacidade de intervenção nas decisões públicas, uma vez que “a atuação da esfera civil em atividades conjuntas de natureza política acaba realizando o ideal de soberania popular, numa compreensão de que o todo é maior que a soma das partes” (MARQUES, 2008, p. 71). Segundo o filósofo francês, é através da participação pós-eleitoral que se solidifica a Democracia, uma vez que o ato de participar promove a educação política dos cidadãos, a legitimidade do exercício do poder e o fortalecimento da integração social (idem, p.71).

John Stuart Mill possui pensamento mais liberal em relação à Democracia. Todavia, não discorda em grande escala de Rousseau, pelo contrário, aperfeiçoa as ideias do teórico francês. Desse modo, Mill não concorda com a participação integral dos cidadãos nas decisões públicas, mas, visando uma prática mais viável do regime democrático, pensa a representação como uma saída eficaz. O filósofo inglês, entretanto, não defende, como os elitistas, que os representantes sejam deixados à vontade após adquirirem poder político: os cidadãos devem ser estimulados, nos ciclos sociais e trabalhistas (novas instituições da vida moderna) a engajarem-se nas decisões da *res publica* (MARQUES, 2008, p. 75).

O aparecimento dessa contestação à teoria clássica, pós anos 1960, tem em seus primórdios um curto (embora complexo) questionamento: “qual o lugar da participação numa teoria da democracia moderna e viável?” (PATEMAN, 1992, p. 09). Tal pergunta surge porque o conceito de participação já andava em voga, embora sua compreensão por parte dos

fim de que o novo governante, Chávez, ficasse no poder perpetuamente. Com a morte do governante, novas eleições aconteceram; contudo, traços de totalitarismo puderam ser observados, uma vez que a morte do presidente fez com que seu genro ascendesse automaticamente ao cargo de vice-Presidente da República.

estudiosos de democracia estivesse resumida, como apresentado anteriormente, à atividade do voto.

Contrariando a ideia de incapacidade por parte dos cidadãos, Pateman (1992) acredita que essa apatia política pode ser sanada a partir da percepção, por parte da esfera civil, de que suas ponderações estão sendo levadas em conta pelo centro de decisão. A autora pressupõe ainda que, desse modo, “os cidadãos teriam mais interesse em aprender sobre o processo de decisão política” (MARQUES, 2008, p. 77).

Benjamin Barber, anos mais tarde, também defende uma interferência cidadã mais abrangente e mais direta nos processos políticos pós-eleitorais, embora trace, dessa forma, um caminho burocrático rumo à consolidação das decisões, beirando a prática democrática direta (MARQUES, 2012, p. 23). Sua defesa se baseia no fato de que a relação do Estado com os atores civis não deve resumir-se a pura prática clientelista (MARQUES, 2008, p. 78), mas consistir na formação de cidadãos críticos e politicamente responsáveis, o que caracteriza a “democracia forte” que preconiza (BARBER, 2004). Outro ponto que merece relevância no pensamento de Barber é sua recusa aos princípios tanto comunitaristas, defensores do bem comum, quanto liberais, considerando suas práticas democráticas fracas (DAHLBERG, 2001). Para esse autor, democracia requer a transformação de indivíduos privados em cidadãos ativos através do estabelecimento do ‘diálogo democrático forte’ (DAHLBERG, 2001, p. 11 – tradução própria).

É nesse ponto que o pensamento participacionista adentra uma grande questão: a antiga dicotomia entre Democracia Representativa e Democracia Participativa. O que pode ser observado, no entanto, com muita frequência em sociedades contemporâneas é o “fenômeno da representação no interior da participação” (LÜCHMAN, 2007, p. 140), e essa parece ser justamente a contribuição do modelo participativo às práticas democráticas.

Visando ao aprimoramento da democracia representativa liberal, os participacionistas incorporam – ou combinam – pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, dando ênfase à inclusão dos setores excluídos do debate político e à dimensão pedagógica da política (LÜCHMANN, 2007, p. 142).

Essa combinação visa a reduzir as desigualdades de oportunidade que o atual sistema eleitoral, na prática, apresenta, trazendo à arena das decisões o cidadão comum. A proposta, então, passa a ser a superação dos limites da representação eleitoral, não mais suficiente às novas demandas da sociedade civil, que, já não se sentindo mais tão representada, almeja a institucionalização da participação (LÜCHMANN, 2007).

O modelo democrático participacionista, como de praxe, sofreu objeções, uma vez que chega a superestimar a capacidade e a efetiva participação da esfera civil junto ao centro de decisões (MARQUES, 2008). É uma evolução ao regime democrático a possibilidade de interferência civil, assim como a consciência cidadã que pode vir a ser desenvolvida a partir dessa abertura, já que, como afirma James Coleman (1990),

Um ator é relevante para a determinação de onde um direito é alocado apenas se ele tem interesse na ação ou evento em questão e tem o poder de defender seu clamor por relevância; e a importância da voz de um ator determinando o lugar do direito é determinada pelo tamanho de seu interesse, ampliado por seu poder (J. COLEMAN, 1990, p. 68 – Tradução própria).²²

Desse modo, o *empowerment* do cidadão face às decisões de seu Estado precisa ser estimulado e fortalecido, a fim de atribuir maior relevância às demandas dessa esfera civil. Apenas não se pode deixar de observar que

[...] ao longo do processo de participação política, os cidadãos ganham, de fato, maiores habilidades cívicas, mas isso não significa que eles tenderão a usá-las no sentido de buscar o que for melhor para o ideal coletivo. Isto é, há uma diferença entre a aquisição de repertório e de estratégias e a aquisição de sentimentos solidários (MARQUES, 2008, p. 84-85).

O que está no centro dos atuais debates, contudo, não é mais essa participação, em si, mas, como ela pode evoluir para práticas mais aprofundadas de interferência civil. Assim, em

²²No original: “An actor is relevant to the determination of where the right is lodged only if he has an interest in the action or event in question and has the power to support his claim to relevance; and the importance of an actor’s voice in determining the locus of the right is determined by the amount of his interest, amplified by his power”.

meio a teóricos tanto liberais quanto republicanos, sendo essas correntes filosóficas de opinião divergente em relação ao ‘ideal coletivo’, surge o debate sobre um novo posicionamento dos atores civis em relação às decisões públicas. O modelo discursivo, ou deliberativo, tem suas discussões iniciais com Habermas, em *Direito e Democracia* (2003b), quando o autor põe em evidência um tipo de participação legitimada pela discussão racional de ideias a fim de gerar consenso ou, no mínimo, proporcionar “o conhecimento mútuo de pontos de vista entre aqueles agentes a discordarem no processo dos debates públicos” (MITOZO e MARQUES, 2012, p. 05). Mas, a fim de compreender as origens desse modelo, faz-se necessária uma explicação inicial acerca do que seja deliberação.

1.1.3 – Deliberação Pública e anseio por um novo modelo democrático

Para falar sobre deliberação e, conseqüentemente, sobre Democracia Deliberativa, levando em consideração as várias vertentes dentro desse modelo, é necessário, primeiramente, pensar sobre seus conceitos. Ao afirmar que a deliberação geralmente requer participação, mas nem toda participação é deliberativa (SAMPAIO, 2010), argumenta-se que a participação, compreendida, aqui, como atividade de interferência cidadã no processo político de tomada de decisões (PATEMAN, 1992), serve de porta a uma ação mais aprofundada, que requer debate racional de ideias, para que sejam tomadas decisões referentes à esfera pública (HABERMAS, 1995, 2003; BOHMAN, 1998; CHAMBERS, 2009; VITALE, 2006; MANSBRIDGE, 2007; FARIA *et al.*, 2012; GOMES, 2004; MARQUES, 2010).

Deliberação, por sua vez, apesar de poder ser compreendida de dois modos, como a própria tomada de decisão ou como uma discussão reflexiva que possa gerar – ou não – uma decisão (MARQUES, 2010), será entendida do segundo modo: trocas públicas de razões a fim de desenvolverem-se decisões, reflexões acerca do tema em pauta, ou “vinculação não coercitiva entre os potenciais parceiros discursivos” (A. MARQUES, 2009, p. 17). Deliberar não deve ser uma ação de ocorrência exclusiva na esfera civil, isto é, acontecendo apenas nas situações naturais de seu cotidiano, pois “Para gerar um poder político, sua influência tem que abranger também as deliberações de instituições democráticas da formação da opinião e da vontade, assumindo uma forma autorizada” (HABERMAS, 2003b, p. 105).

Essa ideia, entretanto, não constitui consenso na literatura relacionada à deliberação. Pelo contrário, alguns autores, como John Rawls, consideram mesmo que essa atividade, entendida, a princípio, como discussão geradora de resultados, é uma ação a ser abrigada na esfera estatal, a exemplo da Suprema Corte, nos EUA (MARQUES, 2012, p. 21). Fica subentendido, a partir desse pensamento, que há restrições à participação deliberativa em relação a determinados temas da agenda política²³.

Na teoria liberal de Rawls, contudo, há pontos de encontro com a teoria desenvolvida por Habermas, cuja discussão segue mais adiante neste trabalho. Um dos tópicos consiste em também não considerar o voto como meio suficiente para legitimar um governo. Os dois teóricos concordam também com o fato de que deve haver racionalidade nas decisões públicas democráticas, seguindo a corrente kantiana de pensamento (KRITSH e SILVA, 2011). Em síntese, a grande divergência entre os dois pilares da corrente deliberativa consiste na preocupação distinta de cada um em relação ao processo: Habermas se preocupa mais com a validade dos procedimentos, enquanto Rawls atenta para a substância das decisões (MARQUES, 2010).

Alguns autores tentam conciliar as duas instâncias referentes à divergência entre Habermas e Rawls por meio da observação das justificativas dadas pelos deliberantes, como explica James Bohman:

A vantagem, então, da justificação deliberativa é que ela não é nem puramente procedimental nem constitucional, mas uma mistura de ambos em uma série de princípios que elaboram as condições de deliberação necessárias e seus resultados substantivos (BOHMAN, 1998, p. 404 – Tradução própria)²⁴.

Rawls, contudo, é considerado “um teórico deliberativo, não um democrata deliberativo” (DRYZEK, 2004, apud MARQUES, 2010, p.59), pois, além de zelar, acima de tudo, pela prática da justiça, afirma aplicar-se de modo mais correto a deliberação às decisões

²³ John Rawls escreveu, em resposta a uma crítica de Habermas a seu ‘modelo procedimental’, “Reply to Habermas” (1995), texto que justifica a impossibilidade de nomear “consenso” entre liberais e comunitaristas no que se tem como formação de um novo modelo democrático, a democracia deliberativa.

²⁴ No original: “The advantage then of deliberative justification is that it is neither purely procedural nor constitutional, but a mixture of both in a set of principles that elaborate the necessary conditions of deliberation and its substantive outcomes”.

tomadas por agentes do Estado, tais como o Poder Judiciário. Uma vez que esta pesquisa pretende estudar um caso de deliberação entre esfera civil e esfera pública, considera-se mais válida a discussão relativa à vertente habermasiana como base de sustentação e crítica da Democracia Deliberativa.

A partir de uma conceituação de esfera pública, o filósofo remanescente da Escola de Frankfurt apregoa uma democracia aberta à discussão pública racional entre iguais, dispostos a escutarem uns aos outros, sem que estejam atrelados a conceitos prévios, fechados, em um debate livre de julgamentos de valor. O objetivo ideal a ser alcançado, através desse debate, é o estabelecimento de um consenso.

É com a teorização de sua ação comunicativa que Habermas põe em pauta a questão do entendimento mútuo, primórdios do que viria a ser “consenso”, conforme sua defesa de deliberação (MIGUEL, 2002, p. 119). Mas, é apenas em trabalhos posteriores, como “Três modelos normativos de Democracia” (1995) e *Direito e Democracia* (2003b), que o modelo discursivo emerge claramente em suas teorias, apresentando uma relação entre ação comunicativa e política.

Segundo a perspectiva habermasiana, o “agir comunicacional”, característico do mundo da vida, funda-se numa “ética discursiva” que permite não só questionar a ação meramente estratégica e teleológica do sistema político, como também vincular os cidadãos às decisões políticas (PRIOR, 2011, p. 354).

Assim, o modelo deliberacionista de Habermas busca ser uma alternativa aos dois modelos dominantes de pensar a política (especialmente nos EUA): o republicanismo e o liberalismo. Em “Três modelos normativos de Democracia”, o autor posiciona seu pensamento face às teorias liberal e republicana (ou comunitarista) apresentando “uma concepção procedimental de política deliberativa” (HABERMAS, 1995, p. 39). Desenvolve seu pensamento de forma comparativa, pondo em questão as concepções de cidadão, direito e processo político dentro das referidas correntes políticas e, por fim, apresentando sua “alternativa”. A alternativa deliberativa consiste, primeiramente, no reconhecimento dos pontos positivos de cada vertente e, por fim, em práticas discursivas que gerem resultados racionais (HABERMAS, 1995).

Muitos teóricos deliberativos²⁵ seguiram, mesmo com muitas alterações e acréscimos, a vertente habermasiana, caracterizada por discussão pública racional entre iguais, disposição dos cidadãos a escutarem uns aos outros, desprendimento de conceitos prévios, fechados, e consenso ao fim do processo. Essa última questão, no entanto, configura-se, contraditoriamente, como a principal fonte de dissenso entre os teóricos defensores da Democracia Deliberativa, já que se acredita que, em sociedades pluralistas, o consenso é algo inalcançável (BOHMAN, 1998; CHAMBERS, 2009; MANSBRIDGE, 2007).

Tentativas de aperfeiçoamento da teoria deliberativa partem de críticas às mesmas, iniciando pela própria questão do consenso em torno de uma ideia naturalmente selecionada no processo como finalidade da deliberação. Os próprios deliberacionistas já questionam sua (não) necessidade e criticam a indução ao consenso de algumas discussões ditas deliberativas, defendendo que a deliberação surge para promover o encontro de cidadãos, não uma reunião já existente de *like-minded* (SANDERS, 1997; MIGUEL, 2002).

Outras divergências comportam a própria confiança no conceito de Democracia Deliberativa, quando se põe em pauta sua viabilidade (MUTZ, 2008), questionando-se sobre a possibilidade de aquilo que se chama Democracia Deliberativa consistir apenas em deliberações democráticas (MANSBRIDGE, 2007). É certo que a deliberação democrática é uma das ações a constituir o modelo deliberativo, entretanto, isoladamente, não assume a categoria de modelo.

Algo que começa a tomar forma dentro da teoria e ser apropriado por muitos autores, como Mansbridge, Estlund, Bohman, é a consideração de razão e senso comum nos processos deliberativos (BOHMAN, 1998, p. 405).

Este argumento sugere que qualquer forma de deliberação deve ser mais que ‘uma razão reconhecendo procedimento’. Ela deve também reconhecer quais são as melhores razões. Essa exigência mais forte exclui a simples listagem de razão ou argumentação como condição para deliberação e motiva a família de pontos de vista a que Estlund chama ‘procedimentalismo epistêmico’ (BOHMAN, 1998, p. 405 – Tradução própria)²⁶.

²⁵ Tais como John Dryzek, Jürgen Steiner, James Bohman, Rousiley Maia, entre outros.

²⁶ No original: “This argument suggests that any account of deliberation must be more than “a reason recognizing procedure”. It must also recognize which are the better reasons. This stronger requirement rules out

As críticas ao deliberacionismo de Habermas incidem sobre as bases desse modelo, totalmente construídas sobre idealizações, tendo em vista uma *ideal speech situation*, que prevê uma troca racional e progressiva de argumentos entre cidadãos visando o bem comum, uma ação dificilmente realizável (MUTZ, 2006). Segundo teóricos como Mancur Olson (2011), há uma tendência racional ao egoísmo, devido à pluralidade de interesses em uma sociedade. Dessa maneira, os cidadãos podem tender a não colaborar espontaneamente com a produção de bens públicos e o desafio seria, portanto, conduzi-los a algum tipo de ação coletiva (OLSON, 2011).

O ponto central que caracteriza esse modelo como ideal é a compreensão de seu principal conceito, já que as sociedades atuais estão longe de constituírem-se esferas públicas abertas e igualitárias, dentro das quais um debate racional de ideias, livre de julgamentos de valor, resulte em um consenso, sem contar com a ausência de atrelamento dessas esferas a poderes políticos ou econômicos. O próprio Habermas comunga desse pensamento, afirmando sua teoria como um “ideal normativo” (HABERMAS, 2003b). O desenvolvimento das ideias desse teórico se assemelha, em certa medida, às pesquisas sobre grupos sociais e ação coletiva, pois, ainda em 1965, esses estudos entendiam que “uma ação grupal eficiente quase certamente será proporcionada pelo consenso” (OLSON, 2011, p. 71).

A representação é uma questão que também ronda os estudos de democracia deliberativa. Seria, esse modelo, uma forma de suplantando o sistema vigente ou viria apenas a complementá-lo e influenciar as esferas que constituem o topo da hierarquia da decisão política, levando às mesmas as demandas dos atores civis? Para autores, como Dryzek e Bohman, a segunda opção parece mais plausível. A deliberação, segundo essa corrente, exige mesmo representação, sendo, essa, considerada necessária “para que o sistema político continue a funcionar sem deixar de lado a eficiência” (MARQUES, 2012, p. 24). Esse pensamento se opõe àquele de Barber (2004), segundo o qual seria necessário que os eleitores fizessem parte de todo o processo de maneira eficaz e direta.

De todo modo, não parece haver qualquer incompatibilidade entre a prática de uma Democracia Deliberativa e a representação ao pensar que, além da inviabilidade da

simply listing reasoning or argumentation as condition for deliberation and motivates the family of views that Estlund calls ‘epistemic proceduralism’”.

democracia direta atualmente, Constituições e outras leis foram criadas para coordenar a atividade de representação, ligada, conforme a vertente formalista, aos “processos de autorização e *accountability* [estando] o representante em relação fiduciária com seus constituintes” (MIGUEL, 2010, p. 32). Assim,

[...] a deontologia da transparência, da prestação de contas, do sistema de pesos e contrapesos materializou-se no design institucional do governo representativo justamente para evitar que a representação destruísse a soberania popular, sem a qual um regime deixaria automaticamente de ser democrático (GOMES, 2011, p. 27).

Por fim, o fato é que debater ideias não é algo novo trazido pela vertente deliberacionista, uma vez que o debate deliberativo sempre esteve presente no ideal de democracia, mesmo que, a princípio, fosse defendido como ação do Parlamento (como mesmo prediz a origem dessa palavra). Schumpeter, inclusive, já defendia a existência de discussão no processo democrático. Em que momento essa prática é defendida, contudo, é algo que ratifica a proposta teórica desse economista, pois, seguindo sua linha de raciocínio, a discussão deve acontecer somente em momento prévio às eleições, na construção do plano de governo do representante (PATEMAN, 1992), o que, obviamente, não se assemelha ao que defendem os deliberacionistas.

A novidade da teoria consiste na discussão das decisões referentes à gerência da *res publica* pela sociedade civil. Isso significa dizer que o único consenso que parece reunir os autores de vertente deliberativa habermasiana refere-se a esperar que o engajamento deliberativo suscite amplas reflexões na sociedade (HELD, 2006, p. 251), assim como o aumento do poder que os atores civis podem exercer sobre as decisões que dizem respeito a seu cotidiano, pois,

[...] sendo a participação, principalmente, um meio de *empowerment* civil, a saúde democrática de um Estado dever-se-ia medir em função do poder relativo que o cidadão tem de fazer prevalecer sua opinião e a sua vontade face às instâncias que com ele concorrem na determinação da decisão política no Estado e na sociedade (GOMES, 2011, p. 37).

Há quem afirme, todavia, que participação e deliberação caminham em vetores inversos, uma vez que a amplitude daquela pode vir a interferir na qualidade deliberativa (SAMPAIO, 2012). Desse modo, apresenta-se a seguir um debate que envolve os limites dos conceitos de participação e deliberação, conforme discussão desenvolvida, especialmente, por Mutz (2006).

1.2 – As fronteiras entre Democracia Participativa e Democracia Deliberativa

Embora as vertentes democráticas participativa e deliberativa tenham pontos em comum, alguns autores insistem em suas divergências. É certo que ambas as correntes consideram o voto mecanismo insuficiente para caracterizar uma democracia legítima e defendem que o parlamento – bem como as demais instituições do Estado – deve abrir-se à escuta do cidadão durante todo o processo de gerência da coisa pública. Alguns pontos de divergência, entretanto, surgem entre as características participacionistas e os deliberativistas quando colocadas em face de suas iniciativas.

A vertente participativa defende a ideia de que os cidadãos comuns são capazes de tomar decisões políticas e que, só não o fazem, deveras, por falta de espaço junto do centro de decisão, tornando-se apáticos politicamente (PATEMAN, 1992). É comum imaginar o pensamento participacionista como aquele que deseja agregar o máximo de participação civil possível, a fim de legitimar as ações e possíveis decisões tomadas pelos atores civis. Suas ideias parecem, portanto, um tanto presas à regra da maioria, ainda pertencente ao pensamento elitista, e às ações presenciais, tais como manifestações, entrega de folhetos, escrita de cartas para seus representantes, trabalho porta a porta para fazer campanha para seu candidato etc. (MUTZ, 2006, p. 16).

A partir dessa ideia, é possível perceber que, embora anseie por ampliação de espaços participativos, os teóricos dessa corrente não desejam pôr abaixo o mecanismo de representação; deve haver, na verdade, uma reformulação de suas práticas, com a inserção do verdadeiro soberano no processo de decisão: os cidadãos. E quanto mais próximos os temas estiverem desses atores civis, mais eles terão estímulo para tomar parte das decisões (PATEMAN, 1992; MARQUES, 2008).

A proposta, então, passa a ser a superação dos limites da representação eleitoral, não negando o que pode ser observado com muita frequência em sociedades contemporâneas: o “fenômeno da representação no interior da participação” (LÜCHMAN, 2007, p. 140).

Visando ao aprimoramento da democracia representativa liberal, os participacionistas incorporam – ou combinam – pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, dando ênfase à inclusão dos setores excluídos do debate político e à dimensão pedagógica da política (LÜCHMANN, 2007, p. 142).

Aqui, ressalta-se um ponto fundamental da agenda participativa: o caráter educacional da proposta. Dito de outro modo, ações participativas gerariam maior conhecimento acerca do exercício da cidadania e da agenda a ser discutida, fazendo com que o ato de participar seja cíclico e autóctone, pois “quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam a fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p. 60). Conseqüentemente, terão repertório cognitivo mais amplo e sentir-se-ão mais confiantes em colaborar com as decisões do Estado.

Outro lado dessa mesma corrente emerge da obra de Benjamin Barber (2004). *Strong Democracy* aparece tardiamente nos estudos participativos, em 1984, e defende, ao contrário do que os autores que apoiam as ideias acima expostas, que a democracia participativa deve consistir no rompimento com o modelo representativo. Barber anseia por uma interferência cidadã mais abrangente e mais direta nos processos políticos pós-eleitorais, traçando, dessa forma, um caminho que beira a prática da democracia direta (MARQUES, 2012, p. 23). Para esse autor, democracia requer a transformação de indivíduos privados em cidadãos ativos através do estabelecimento, entre eles, do ‘diálogo democrático forte’ (DAHLBERG, 2001, p. 11).

Esse diálogo democrático é o ponto de toque entre essa vertente e as teorias de democracia deliberativa. Como visto em tópico anterior, ainda neste capítulo, o modelo deliberativo, em sua vertente clássica habermasiana, apregoa que somente através de processos de discussão pública e racional, entre cidadãos iguais, sobre determinado tema, é que as decisões em questão se tornam legítimas (MAIA, 2013). Ainda sob esse princípio de deliberação pública, esse modelo não visa, especificamente, à possibilidade de instrução, através da deliberação, do processo de decisão política, mas visa, principalmente, à “formação de opinião e vontade política” (MAIA, 2013, p. 15).

Há, ainda, para o modelo deliberativo, o anseio por uma reforma dos processos políticos, os quais, acredita-se, podem ser melhorados no sentido de permitir aos cidadãos maior acompanhamento, escuta e poder de interferência, com a inserção de mecanismos tais como *accountability* (BOHMAN, 1998; MARQUES, 2008; FARIA, 2012).

Uma das grandes críticas ao modelo deliberativo parte de Mutz (2006), que afirma não haver investigações empíricas que contemplem a vertente deliberativa sem que haja perdas conceituais. Isso, segundo a autora, seria refletido, ainda, pela falta de diálogo entre os cientistas que teorizam e aqueles que desenvolvem pesquisa empírica em democracia deliberativa, o que empobrece ambos os domínios de estudo (MUTZ, 2006, p. 5). Não parece possível, sob essa perspectiva, aplicar direta e completamente todos os conceitos ligados à deliberação, devendo haver, portanto, uma fragmentação do mesmo a fim de aplicá-lo a situações reais.

[...] se quisermos entender quais os efeitos da deliberação no mundo real entre cidadãos comuns, se quisermos desenvolver um tipo de ciência política na qual teoria normativa e evidências empíricas dialogam, então precisamos começar a fragmentar os vários componentes desse rico conceito [deliberação] a fim de entender seus efeitos (MUTZ, 2006, p. 6 – Tradução própria)²⁷.

Mutz aponta, como fator a ser levado em consideração em processos deliberativos, a proporcionalidade direta entre grau de intimidade em uma discussão política e reunião de *like-minded people*, ou seja, pessoas de interesses semelhantes, apresentando, além do interesse no tema, o mesmo ponto de vista. A autora defende sua ideia afirmando que, ainda que uma família converse sobre política, é mais fácil que isso aconteça entre aqueles indivíduos que compartilham de mesma opinião. Desse modo, as pessoas não estariam se expondo a experiências de *cross-cutting*, as quais trariam amplos benefícios, uma vez que consistem no fato de que 1) confrontar diferenças leva as pessoas a refletirem sobre as razões de suas próprias crenças; 2) exposição *cross-cutting* promove um aumento expressivo de contato entre pontos de vista opostos; e 3) isso poderia contribuir para um aumento da tolerância política (MUTZ, 2006, p. 63-4).

²⁷ No original: [...] if we are ever to understand what the effects of deliberation are in the real world among ordinary citizens, if we are to move toward a kind of political science in which normative theory and empirical evidence speak to one another, then we need to begin breaking down the various components of this rich concept in order to understand its effects.

Por defender uma ampliação do contato entre participantes com as mais diversas opiniões possíveis, a autora é contra os *deliberative polls*, situações ideais de reunião de indivíduos a fim de que deliberem sobre um assunto de interesse público em nome dos outros cidadãos. Sendo *minipúblicos*, ou “esferas públicas mais perfeitas” (FUNG, 2003), seriam teoricamente, “imunes às inúmeras deficiências, distorções e manipulações que afetam a deliberação de massas na esfera pública informal mais alargada” (VIEIRA e SILVA, 2013, p. 171). Mutz, por sua vez, considera-os uma situação de *design* positivista, uma vez que qualquer mudança de opinião após a entrevista pré-deliberação é atribuída a esse momento. Sob seu ponto de vista, a inexistência de um grupo de controle, i. e., um grupo que também foi entrevistado no mesmo período de tempo, mas não esteve exposto à deliberação, enfraquece os resultados, afinal, mudanças podem acontecer com o passar do tempo, com ou sem deliberação. Como exemplo, Mutz cita a ocorrência de um *deliberative poll* próximo a um período eleitoral (MUTZ, 2006, p. 59-60).

Embora levando em conta que tanto a proposta participativa quanto a deliberativa falham no momento em que suas teorias adentram a prática, podem-se traçar disparidades entre as duas vertentes em questão. Primeiramente, a intenção da defesa da participação pela chamada Nova Esquerda (SAMPAIO, 2010) dos anos 1960-70, liderada por Pateman (1992), gira em torno de uma “dimensão pedagógica” a qual retroalimenta a participação, compreendida como a junção de cidadãos em causa comum, sem que, necessariamente haja diálogo para que se tome uma decisão. Desse modo, a corrente participacionista ainda parece ligada à ideia quantitativa de participação, acreditando que decisões coletivas teriam um poder de legitimar a política, sendo mais aceitas pelos cidadãos participantes do processo (PATEMAN, 1992; SAMPAIO, 2010). No caso da deliberação, sua intenção é, mesmo agregando baixo número de interagentes e não necessariamente produzindo uma decisão, desenvolver um debate de ideias capaz de instruir os cidadãos acerca dos temas em questão.

Outra diferença que pode ser encontrada, caracterizando o limite entre as linhas em questão, é que, enquanto os participacionistas aparecem como combatentes das desigualdades de oportunidade que o atual sistema eleitoral, na prática, apresenta, trazendo à arena das decisões o cidadão comum a partir de um movimento *bottom-up*, os deliberacionistas, por sua vez, são acusados de resignarem-se “diante da inevitabilidade da representação política e da necessidade de eficiência do sistema” (FARIA, 2012, p. 50), dependendo mais de iniciativas *top-down* para expressarem suas demandas.

A conciliação, em vez de substituição, que o modelo deliberativo pretende fazer com o modelo representativo vigente fica clara a partir da afirmação de que deliberar não deve ser uma ação de ocorrência exclusiva na esfera civil, como parece apontar Barber; isto é, acontecendo apenas nas situações naturais de seu cotidiano.

Partindo da premissa de que há divergências entre práticas participativas e deliberativas, a pergunta central desta investigação se resume a: como práticas oriundas dessas duas vertentes poderiam conviver em uma mesma experiência dedicada a aproximar representantes e representados?²⁸ Querelas à parte, o certo é que tanto a participação quanto a deliberação podem constituir mecanismos de *empowerment* do cidadão em relação à esfera de decisão política, reduzindo a lacuna que parece, desde o estabelecimento da democracia moderna, separá-los.

Este capítulo inicial pretendeu apresentar algumas compreensões do conceito de Participação conforme as Teorias da Democracia, abordando desde a defesa de um procedimento minimalista de participação (GUTMANN, 1995), basicamente por meio do voto, até a inserção da sociedade civil em debates deliberativos. A partir dele, foram expostos dois conceitos cuja compreensão servirá de suporte à análise do objeto selecionado para estudo de caso: participação e deliberação.

Devido às atuais demandas dos atores civis, novas arenas em que se podem desenvolver participação política emergem. Dentre elas, o ambiente digital passa a constituir o principal por sua capacidade interativa, diferentemente dos *mass media*, e pelas facilidades que proporciona, tais como: portabilidade, velocidade e atemporalidade. Por tomar para estudo de caso, como será disposto adiante, um portal online, a presente investigação prossegue concentrando-se na internet e na reconfiguração de práticas participativas em seu ambiente. Reconhecendo que tecnologia, somente, não altera as relações, defende-se que a consolidação de boas iniciativas digitais de participação deve ir além da mera transposição de práticas offline.

²⁸ Baseando-se no questionamento de Mutz (2006, p.17): “Could participation and deliberation really be part and parcel of the same goal?”

O capítulo a seguir traz o fator “internet” como plataforma a iniciativas de participação política e apresenta algumas delas, tanto em âmbito nacional quanto internacional, a fim de mapear e avaliar fatores geradores de sucesso nesses canais. Dentre essas iniciativas, faz-se uma primeira exposição daquele selecionado para análise: o Portal e-Democracia.

CAPÍTULO 2 - Internet e Participação Política: Um novo capítulo de uma velha discussão

As formas e os meios através dos quais se desenvolve comunicação se alteraram, trazendo consigo facilidades essenciais à vida contemporânea, dentre elas a portabilidade. Se “o advento da telecomunicação trouxe uma disjunção entre o espaço e o tempo, no sentido de que o distanciamento espacial não mais implicava o distanciamento temporal” (THOMPSON, 2009, p. 36), um campo de grande interesse não poderia deixar de adentrar essa nova configuração: a comunicação política.

Já se apontava, no início do século, a importância da comunicação de massa e seu impacto nas negociações políticas (GOMES, 2004), tendo como objetivo a famosa “cota de visibilidade” concedida a quem tem destaque na esfera pública.

O caso das presidências da Câmara e do Senado Federal é exemplar desse argumento. Sacrificam-se alianças ou estabelecem-se outras, novas, aposta-se praticamente todo o cacife e o prestígio de um partido ou do próprio Planalto para decidir quem representa tais papéis na cena pública, tal cota de visibilidade que comportam e o valor que agregam aos seus titulares (GOMES, 2004, P. 117).

Uma nova transformação vivenciada pelo campo da política, assim como por todos os setores sociais, está relacionada ao surgimento da internet, especialmente pelo desenvolvimento do Protocolo de Transferência de Hipertexto (HTTP), formador da *web* (SILVEIRA, 2009)²⁹ como novo domínio da esfera da visibilidade pública (GOMES, 2008).

Face à potencialidade de difusão de imagem pela *web*, vários sujeitos políticos passaram a investir em plataformas online: a princípio para fins eleitorais, ligadas à campanha mesma de candidatos (em democracias), ou à atividade, pós-eleitoral, de prestação de serviços Estado-cidadão (tanto em democracias quanto em regimes totalitários). A tendência à utilização do ambiente virtual, realizando-se através da abertura de canais digitais de transparência governamental e de participação civil, passou a ficar mais visível no cenário brasileiro no início dos anos 2000, período que coincide com o desenvolvimento do setor de telecomunicações no país, pós-privatizações, o que gerou uma ampliação do acesso à internet.

²⁹ Entendida como ambiente onde os documentos são publicados, disponibilizados e acessados por meio da internet.

Em meados dessa primeira década do século XXI, houve, ainda, uma abertura à concorrência crescente no setor, o que, conseqüentemente, resultou na redução de custos e popularização do uso da rede.

É verdade que muitos países no mundo já vinham dando longos passos rumo à consolidação de representações digitais de suas instituições, culminando na atual conjuntura, em que todas as casas legislativas nacionais no mundo têm uma página na *web* (LESTON-BANDEIRA, 2007). Não há, portanto, como negar a importância desse novo espaço através do qual mensagens podem ser difundidas construindo, consolidando ou mesmo destruindo “imagens públicas” (GOMES, 2004).

Assim, a internet, por todos os pontos acima apresentados, estabelece-se como agente propiciador de “condições para a ocorrência de fenômenos como maior interatividade entre agentes institucionais e cidadãos, liberdade de discurso e publicação instantânea de conteúdos” (MARQUES, 2011, p. 95). Alguns fatores, obviamente, contribuem para essa utilização mais ampla das tecnologias de informação e comunicação digitais, como redução dos custos, ampliação do alcance da mensagem pela ferramenta, visibilidade que tal mensagem pode ter, dentre outros. A viabilização desse novo arranjo demanda, contudo, “uma verdadeira revolução cultural”, “uma mutação de grande amplitude”, o que exige redução de níveis hierárquicos, circulação fluida da informação, transparência, diálogo aberto com o público e mobilização a serviço do cidadão (PINHO, 2008, p. 475).

2.1 – O alegado “potencial democrático da internet”: das tecnologias às práticas democráticas

Apesar de sua utilização ter alcançado destaque nas últimas décadas, a interface entre tecnologias digitais e comunicação política não é recente. Já em meados de 1950, tem início a primeira era da e-democracia, através dos estudos cibernéticos de Norbert Wiener, posterior ao uso dessa tecnologia, ainda incipiente, em negociações militares no período da Segunda Guerra Mundial (VEDEL, 2006, p. 226). Havia, naquele momento, uma superestimação do potencial mediador da nova tecnologia, o computador, formado por sistemas que influenciariam as relações humanas de forma decisiva.

Computers were thereby conceived of as new potential mediators, capable of processing large amounts of information to arrive at more rational conclusions. This governing machine, it was thought, would dismiss human passions and overcome the bounded rationality of decision-makers pointed out by Herbert Simon (VEDEL, 2006, p. 226)³⁰.

Sugerir que uma máquina se sobreponha à característica humana de agir conforme suas paixões, a ponto de tornar seres humanos dispositivos de decisões puramente racionais, é, de fato, exagerar quanto às atribuições sociais de uma tecnologia. Essa fase, então, dá espaço à era da chamada *teledemocracia*, proporcionada pelo advento das TVs a cabo e dos *personal computers*, em meados dos anos 1970. Já nesse período, Macpherson indagava sobre o potencial democrático das tecnologias emergentes, que passariam, segundo ele, a complementar o cenário sociopolítico mundial (MENDONÇA e PEREIRA, 2011). Estando, também, em plena ascensão os estudos sobre interferência cidadã pós-eleitoral, como apresentado anteriormente, projetos de teledemocracia através de interações, como votações e debates entre telespectadores por telefone, têm sua idade de ouro nos EUA (VEDEL, 2006). A partir desse modelo, percebe-se uma preocupação maior com a “promoção de ligações sociais entre cidadãos” a fim de popularizar uma utilização “descentralizada, humana e de convívio das tecnologias de informação”, como proposto na época pelos estudos de Ivan Illich e Benjamin Barber, por exemplo (VEDEL, 2006, p. 228).

A entrada, de fato, da internet no cenário estritamente político, como é o foco da pesquisa aqui apresentada, acontece com a ampliação de seu uso pelos cidadãos e um consequente despertar da utilização para fins eleitorais, tendo início, oficialmente, nas eleições presidenciais norte-americanas de 1992 (AGGIO, 2011). Nesse novo momento, então, começam a ser projetadas as possibilidades de novas práticas políticas, tanto dos representantes quanto dos representados, a partir, por exemplo, das perspectivas de aumento do engajamento cívico. Desse modo, há uma nova idealização da plataforma, conforme ocorrera em relação ao computador nas décadas de 1950-60, como se pode observar no trecho a seguir:

³⁰ Tradução própria: “Os computadores foram, assim, concebidos como novos potenciais mediadores, capazes de processar grandes quantidades de informação para chegar a conclusões mais racionais. Essa máquina de governar, como era vista, poderia eliminar as paixões humanas e superar a racionalidade limitada de quem toma as decisões, apontado por Herbert Simon”.

Nessas visões, a internet é muito mais que um fator adicional que promove novas soluções aos problemas da democracia; ela cria uma nova forma de estar junto e uma nova política, que não mais ocupa espaço dentro dos territórios limitados dos Estados-Nação, mas em um espaço aberto, desterritorializado [sic] e não hierárquico. (VEDEL, 2006, p. 229 – Tradução Própria)³¹.

Esse dito potencial democrático da internet, entretanto, nada mais é que um conjunto de atos, de evoluções que dependem de como o homem age; ou seja, é mais correto afirmar que são os indivíduos que exercem influência sobre as tecnologias. Essa afirmação parece confirmada quando vemos uma mera transposição de antigas práticas para diferentes plataformas, como o voto, por exemplo, que se torna *e-voting*, em plataforma digital, mantendo seu funcionamento semelhante ao mecanismo offline. O que deveria, de fato, acontecer consiste na geração de novas ideias para a utilização democrática dos *new media*.

De acordo com isso, mais que meramente considerar o efeito da tecnologia sobre as pessoas, nós somos agora levados a contemplar o efeito das pessoas sobre a tecnologia. Para confirmar: se não usada, a internet não *faz* nada. Então, o uso da internet como um fórum deliberativo aberto e igualitário depende da aplicação que as pessoas desenvolvem para seu uso, o que depende de certa estrutura constitutiva, sem a qual uma variedade de formas de uso não será possível. (SALTER, 2004, p. 189 – Tradução Própria)³².

Um ponto a ser desenvolvido, ainda, neste momento, é a horizontalidade da plataforma digital, identificada pela ausência dos chamados *gatekeepers* presentes nos *mass media* tradicionais. Mas, apesar da ausência de um filtro explícito de informações nas páginas da *web*, o que pode ser considerado um novo *gatekeeper* desse *medium* é o conceito de capital social. Entenda-se capital social como as relações sociais que se consegue desenvolver a partir do uso de determinados ‘recursos individuais’, tais como autoridade e confiabilidade (J. COLEMAN, 2000).

³¹ No original: “In these visions, the internet is much more than an additional tool which provides new solutions to the problems of democracy; it creates a new way of being together and a novel polity, which no longer takes place within the bounded territories of nation states, but in an open, de-territorialised [sic], non-hierarchical space.”.

³² No original: “Accordingly, rather than merely considering the effect of a technology on people, we are now led to contemplate the effect of people on a technology. To be sure, if it is not used, the Internet *does* nothing. Thus, the use of the internet as an open, egalitarian deliberative forum depends on the applications that people develop for use, which in turn depend on a certain constitutive structure, without which a variety of forms of use will not be enable”.

Os atores têm sido vistos como iniciantes com recursos sobre os quais eles têm algum (possivelmente total) controle e sobre os quais eles têm interesses. A interdependência social e o funcionamento sistêmico surgem do fato de que os atores têm interesses em eventos que estão, total ou parcialmente, sob o controle de outros atores. O resultado dos vários tipos de trocas e transferências unilaterais de controle que os atores se dedicam a alcançar é [...] a formação de relações sociais com alguma persistência ao longo do tempo (J. COLEMAN, 2000, p. 300 – Tradução Própria)³³.

Desse modo, indivíduos com maior capital social terão maior facilidade para difundir informação, pois, além de possuírem uma rede mais ampla de “colaboradores”, também detêm um nível mais alto de credibilidade em relação a outros sujeitos. Um dos fatores que proporcionaram o surgimento dessa formação de redes foi a comercialização da internet, o que levou à mudança dos provedores de informação dos usuários comuns às companhias (SALTER, 2004, p. 196).

Mesmo que as opiniões, atualmente, se dividam, pondo em lados opostos otimistas, que acreditam que as práticas digitais de participação irão fazer ruir estruturas tradicionais de poder e surgir novas formas de engajamento político da sociedade civil (BUCHSTEIN, 1997) e os que, como Bruce Bimber, “não encontraram qualquer relação entre melhoras na comunicação e, conseqüentemente, no engajamento político” (FERBER *et al.*, 2007, p. 393 – tradução própria), o que se pode afirmar quanto ao dito, há alguns anos, potencial democrático da internet (DAHLBERG, 2001) é que, sem a disposição dos agentes políticos para fornecer e dos cidadãos para lançar mão de mecanismos em base online, nenhum aproveitamento desse potencial pode ser feito (MARQUES *et al.*, 2011, p. 347).

2.2 – e-Participação e Deliberação online

Apesar de todos os estudos realizados na área que contempla a participação, considerando-se também a deliberação um tipo de participação, e do aperfeiçoamento que isso

³³ No original: “Actors are seen as beginning with resources over which they have some (possibly total) control and in which they have interests. Social interdependence and systemic functioning arise from the fact that actors have interests in events that are fully or partially under the control of other actors. The result of the various kinds of exchanges and unilateral transfers of control that actors engage in to achieve is [...] the formation of social relationships having some persistence over time”.

tem resultado às iniciativas, vê-se que ainda existe um grande déficit participativo. E se uma possível solução para esse déficit consiste na oferta competente de meios, motivos e oportunidades (GOMES, 2011), o ciberespaço deve ser considerado nessa discussão. Como afirma Ribeiro (2011), os cidadãos desenvolvem, com o tempo e as mudanças sociais relacionadas ao nível de escolaridade e ao tipo de trabalho exercido, novas capacidades participativas e, assim, “acabam engendrando a formulação de demandas por participação através de novos canais que valorizam a autonomia da pessoa” (RIBEIRO, 2011, p. 82).

O ambiente digital se constitui, então, um novo espaço por atender às consideradas necessidades da vida contemporânea, tais quais: portabilidade, velocidade e atemporalidade. Conseqüentemente, as práticas realizadas em modalidade presencial adentram esse espaço e configuram novas teorias.

Nesse contexto, surge o termo e-Participação na literatura dos estudos em Comunicação e Política. A partir da diferenciação primária realizada, por alguns autores, entre *e-Government* e *e-Democracy*³⁴ (CHADWICK, 2003; LEE *et al.*, 2011; SANFORD e ROSE, 2007; KAKABADSE *et al.*, 2003; JENSEN e VENKATESH, 2007), o campo da e-Participação se estabelece como área de pesquisa independente a partir da explicitação de seu foco: auxiliar o desenvolvimento de habilidades participativas nos cidadãos, por meio de ferramentas digitais (SANFORD e ROSE, 2007, p. 408). Assim, o que interessa aos estudos em e-Participação são as interações entre a esfera política (e/ou administrativa) e a esfera civil.

O conceito de e-Participação abrange, ainda, diferentes níveis e formas de engajar-se nas decisões da coisa pública. Conforme Aichholzer e Allhutter (2011), as formas de participação consistem em informação, consulta e atividade participativa (p. 5). Esta atividade pode ser, ainda, dividida em engajamento e *empowerment*³⁵, que constituem os níveis, ou as gradações, participativas (KOUSSOURIS *et al.*, 2011). No engajamento, os cidadãos se envolvem na discussão do desenvolvimento de políticas públicas. O *empowerment* seria o complemento dessa discussão, momento em que o cidadão, além de debater, vê as propostas

³⁴ O termo *e-Government* pode ser compreendido como práticas mais ligadas à administração pública, como o fornecimento de serviços aos cidadãos através da internet. Quanto a *e-Democracy*, pode-se entendê-la como o conjunto de ações que, também utilizando a internet, ultrapassem a relação clientelista entre cidadão e Estado, permitindo que aquele acesse informação e desenvolva conhecimento sobre os processos de decisão política, fazendo, inclusive, parte deles (LEE *et al.*, 2011, p. 444).

³⁵ Optou-se por manter o termo inglês, pois a tradução do termo como “empoderamento” não parece muito confortável à literatura nacional.

apresentadas por ele serem consideradas na formulação da decisão política (KOUSSOURIS *et al.*, 2011, p. 13).

Quanto às formas de participação cidadã, a literatura apresenta e-Voting³⁶, e-Activism³⁷, e-Consulting³⁸, e-Petitioning³⁹, e-Polling⁴⁰, e-Deliberation⁴¹ etc., o que caracteriza a abrangência dos estudos e denuncia o quão vasta, ainda, é a área a ser explorada nos estudos sobre e-Participação.

Assim, pesquisas de diversas vertentes têm se produzido no aperfeiçoamento da e-Participação, apresentando 1) reflexões teóricas acerca de iniciativas desse teor (GOMES, 2011; SANFORD e ROSE, 2007; SÆBØ *et al.*, 2008; KAKABADSE *et al.*, 2003; LESTON-BANDEIRA, 2007; LEE *et al.*, 2011; BUCY e GREGSON, 2001; POLAT, 2005; VEDEL, 2006; GRÖNLUND, 2003); 2) características de iniciativas (MARQUES, 2008/2009/2011; SOUSA, 2012); 3) modelos de análise dessas iniciativas (FERBER *et al.*, 2007; JANSSEN e KIES, 2004; SAMPAIO, 2010;); 4) perfil de usuários (JENSEN e VENKATESH, 2007).

Desenvolver práticas democráticas em ambiente online, essencialmente as de participação, requer compreensão e aproveitamento dos artifícios elaborados, tanto por parte da esfera de decisão quanto dos atores civis, assim como, antes de tudo, “disposição dos representantes em abrir mão de parcela dos poderes legalmente a eles atribuídos”, (MARQUES e SAMPAIO, 2011, p. 209). Ainda por viver-se uma prática democrática digital que apenas repete as práticas offline é que “a questão de fundo parece apontar para certa falta de sincronia entre a evolução das tecnologias de comunicação, de um lado, e as práticas democráticas, de outro” (Idem, p. 209).

Democracia não é simplesmente o resultado da barganha e da engenharia constitucional de uma elite esperta. Ela depende de orientações profundas das pessoas entre si. Essas orientações as motivam a exigir liberdade e um governo responsivo – e atuar para assegurar que as elites governantes se tornem responsivas. A democracia genuína não é uma simples máquina que, uma vez ligada, funciona

³⁶ *e-Referendum*, com a possibilidade de votação online (DELLA PORTA, 2011, p. 805).

³⁷ Ativismo político através da internet.

³⁸ Consultas públicas realizadas de modo online.

³⁹ Sistema eletrônico de petição (ROSE *et al.*, 2010), como aquele realizado pelo site *Petição Pública Brasil*.

⁴⁰ Formação de grupos de discussão online, a fim de identificar o nível de apoio a um tema (ROSE *et al.*, 2010).

⁴¹ Ou Deliberação online.

sozinha. Ela depende das pessoas (INGLEHART e WELZEL, 2005, p. 02 – Tradução Própria)⁴².

Um dos grandes desafios é, portanto, transformar cidadãos ‘espectadores’ em ‘gladiadores’ no jogo democrático (BUCY e GREGSON, 2001), trabalho dificultado pela falta, por exemplo, de sites governamentais que não se preocupem igualmente com o aperfeiçoamento de mecanismos de participação civil na elaboração e na execução de políticas públicas e com o provimento de serviços (JENSEN e VENKATESH, 2007, p. 08). Assim, fatores como atemporalidade e localização itinerante da internet foram apontados como alguns dos que poderiam motivar a participação e a discussão de ideias por parte da esfera civil. Observando os *new media* como detentores de “função pós-massiva”, sendo “mídias de comunicação, de diálogo, de conversação” (LEMOS, 2009, p. 10), há um cenário propício ao surgimento de práticas democráticas participativo-deliberativas em ambiente online. Essa entrada da *web* como nova arena discursiva, portanto, amplia as dimensões da atividade deliberativa, ao passo que pode, pela quebra de barreiras como tempo e espaço, ampliar a participação cidadã nos processos democráticos (WALES *et al.*, 2010, p. 2).

Fóruns de discussão passam a integrar iniciativas de e-Participação, a partir dos quais são desenvolvidos os estudos sobre Deliberação Online. Essa modalidade de deliberação consiste, por sua vez, em processos de discussão e consequente troca de argumentos entre participantes em ambiente digital e pode ser entendida de duas formas: 1) institucionalização dos processos deliberativos democráticos ou 2) debates não institucionais realizados na *web* (SAMPAIO, 2012).

Os estudos dessa modalidade deliberativa têm início com o direcionamento de um quadro de indicadores de pesquisa a fóruns deliberativos através da internet, desenvolvido por Stromer-Galley (2007). Desde então, várias outras matrizes foram desenvolvidas a fim de avaliar, essencialmente, alguns critérios essenciais a uma deliberação, que, de modo geral, reúnem-se em torno de oito parâmetros, assinalados por Sampaio *et al.* (2012): Justificação, Reciprocidade, Reflexividade, Respeito, Pluralidade, Igualdade, Informação e Tópico.

⁴² No original: “Democracy is not simply the result of clever elite bargaining and constitutional engineering. It depends on deep-rooted orientations among the people themselves. These orientations motivate them to demand freedom and responsive government – and to act to ensure that the governing elites remain responsive to them. Genuine democracy is not simply a machine that, once set up, functions by itself. It depends on the people”.

Sob um olhar otimista, a facilidade do acesso, bem como a universalidade do alcance e a possibilidade de formação de uma esfera pública tornariam a internet algo promissor ao futuro da democracia deliberativa. No entanto, sem a universalização do acesso à *web* (que vai além do alcance), tendo em vista as disparidades sociais, o uso desse ambiente pode apenas refletir ou mesmo acentuar a estratificação social já existente fora da rede.

Nesse âmbito, algo que não se poderia deixar de mencionar é o fato de que o debate acerca de e-Participação, por vezes, é permeado pela desconfiança suscitada pela exclusão digital. Essa “digital divide”, como também é chamada, consiste na disparidade de acesso à internet entre os cidadãos (MARQUES, 2012; NORRIS, 2001). Esse fator, entretanto, não anula os méritos das tecnologias de comunicação contemporâneas. Não se deve, portanto, ter uma abordagem determinista de que as tecnologias contemporâneas levariam, naturalmente, ao progresso, mas também não se pode negar seu potencial para aumentar e melhorar a participação política. Isso justifica as expectativas de, com a universalização do acesso à internet, “colocar o governo ao alcance de todos, ampliando a transparência das suas ações, e incrementando a participação cidadã” (SILVA e LIMA, 2004). Reconhece-se, aqui, que:

[...] a existência e o emprego de mecanismos de participação representam um progresso tanto por parte das instituições, que se tornam abertas às intervenções civis, quanto por parte dos cidadãos, que, envolvidos nos negócios públicos, têm a possibilidade de aprender acerca do ambiente político (MARQUES, 2008, p. 83).

Compreendendo-se que os governos sob o regime democrático têm-se preocupado com o investimento em iniciativas online que possibilitem a interface entre suas práticas e os cidadãos a que servem, a pesquisa aqui proposta encaixa-se no terceiro grupo desses estudos, que apresenta modelos de análise de iniciativas, e propõe-se a estudar o caso brasileiro, apreendendo características que compõem iniciativas participativas pertencentes ao Poder Legislativo.

2.3 – Experiências Institucionais de Participação Online em âmbito internacional

A fim de melhor contextualizar a ferramenta a ser estudada (o Portal e-Democracia) e, então, seguir ao estudo que se propõe nesta dissertação, apresentam-se, antes, duas ferramentas de participação em âmbito internacional e duas em nível nacional, a saber: *Spending Challenge* (UK) e Senador Virtual (Chile), internacionais; Orçamento Participativo Digital, Portal e-Cidadania, brasileiras. A escolha de tais iniciativas deveu-se ao fato de apresentarem semelhanças, tais como vínculo político-institucional, com a experiência que servirá de estudo de caso, o Portal e-Democracia, apresentado a seguir.

A exposição, por fim, apresenta a estrutura e o funcionamento dos canais das referidas experiências, assim como os fatores que as levaram a ser consideradas experiências de sucesso, com intuito ilustrativo, não se detendo, portanto, a uma análise aprofundada dos mesmos.

2.3.1 – O *Spending Challenge*

A experiência do *Spending Challenge* foi uma espécie de revisão de orçamento, por meio de uma ferramenta digital, ocorrida no Reino Unido⁴³. O “Governo de Coalizão” britânico⁴⁴, tendo assumido o governo em 2010, tratou de, imediatamente, avançar na disposição, à esfera civil, de mecanismos de participação nas decisões públicas. Desse modo, ampliou a transparência dos gastos públicos, valor recorrentemente ressaltado no Reino Unido, especialmente, a partir de 2009, com a criação do site Para onde vai meu dinheiro?⁴⁵, o qual apresenta análises da informação dos gastos públicos britânicos.

O governo, para tanto, investiu em uma ferramenta que permitia aos cidadãos, especialmente, aqueles que trabalhavam no setor público, além de conhecer melhor os gastos do Estado, participar da avaliação de sua destinação. Por meio do recurso em questão, o governo britânico recebeu entre 9 de julho e 31 de agosto de 2010 mais de 100.000 sugestões

⁴³ A página da iniciativa já se encontra fora do ar. Podem ser encontrados, contudo, documentos que explicam seu funcionamento e apresentam seus resultados. Ver: <https://www.gov.uk/government/publications/spending-review-2010> (Acesso em 20/10/2013).

⁴⁴ Esse governo foi resultado da coalizão entre os partidos democratas conservadores e liberais, e trouxe a seu governo a ideia de utilização do espaço digital para práticas democráticas, já apresentada na publicação *In the service of democracy* (A serviço da democracia), em 2009.

⁴⁵ Where Does My Money Go? Disponível em: <http://wheredoesmymoneygo.org/> (Acesso em 20/10/2013).

de corte dos gastos orçamentários, 63.000 provenientes de órgãos do setor público. Instigadas pela questão “Como podemos repensar o governo proporcionando mais e gastando menos?”⁴⁶, essas ideias poderiam ser postadas através de uma espécie de formulário.



Figura 1: Página inicial do *Spending Challenge* (Junho de 2010)⁴⁷

Os usuários da ferramenta podiam, ainda, ver todas as ideias apresentadas e votar naquelas melhores, que, conforme sugerido pelo site, seriam acatadas pelo governo (MOSS e COLEMAN, 2013). O processo, naturalmente, não seria tão simples, e a burocracia que encerra as decisões públicas levou a iniciativa a receber relatório final apenas no ano de 2013⁴⁸. Conforme esse relatório, a aplicação das medidas, sugeridas no processo ou aquelas pensadas previamente pelo governo, teriam realização iniciada apenas a partir do biênio 2014-15.

Apesar de, quantitativamente, apresentar-se como um caso de iniciativa participativa de sucesso, o *Spending Challenge* teve, além daquela acima apontada, outras limitações. O primeiro problema apontado por autores que observaram a iniciativa (MOSS e COLEMAN, 2013; JEFFERY, 2010) consistiu na inconstância do projeto, que previa a classificação de sugestões, de início, mas, uma semana após a abertura do site, parece ter-se desistido da ideia,

⁴⁶ “How can we re-think government to deliver more for less?”

⁴⁷ Fonte: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1294397/Sterilise-poor-bring-workhouse-Publics-bizarre-suggestions-spending-cuts.html>

⁴⁸ Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/203826/Spending_review_2010.pdf (Acesso em 20/08/2013).

uma vez que essa votação das propostas foi uma ação desabilitada. Outro problema apontado, ao qual estão sujeitas quaisquer ferramentas de participação, especialmente aquelas em ambiente digital, foi a existência de postagens que expressavam questões alheias à discussão. Moss e Coleman (2013), por exemplo, citam o caso de um cidadão que sugeria a cobrança de um imposto especial a todos os compatriotas que se chamassem “Steve”, a fim de reforçar a receita orçamentária (p. 12).

Apesar de uma exposição posterior, no site, das contribuições recebidas através da plataforma em questão, não se conhece a real influência exercida sobre a sugerida revisão desse orçamento. Embora houvesse alguns indícios de consideração de tópicos levantados na discussão, a maior reforma orçamentária realizada pelo governo de coalizão não foi mencionada no *Spending Challenge*: a redução do fundo de investimentos no Ensino Superior (MOSS e COLEMAN, 2013, p. 13). Esse ato expressa a existência de propostas definidas pelo governo em momento anterior à ação participativa aberta. Desse modo, é difícil provar se essa contribuição, caso tivesse sido mencionada por algum cidadão, teria sido considerada como proveniente da esfera civil, sem haver, portanto, referência ao estabelecimento prévio, interno, dessa medida.

2.3.2 – O Senador Virtual chileno

Essa iniciativa é um projeto do Senado do Chile lançada em 2003, com o intuito de captar as impressões dos cidadãos acerca de determinados assuntos, como a polêmica que gerou a ideia de sua criação: a regulação do divórcio no país, em 2001 (FARIA, 2012). O Senador Virtual consiste na participação da esfera civil por meio de votação e debate sobre questões intrínsecas a determinados projetos de Lei, apresentados no site. Ele é uma ferramenta simples, com poucos canais: enquetes sobre projetos da agenda legislativa, em formato de consulta pública, e exposição de opiniões acerca desses projetos dispostos.



Figura 2: Página inicial do Senador Virtual (Acesso em 25/10/2013)

A participação por meio dos canais existentes no site percorre o seguinte caminho: 1) votar algumas questões ligadas ao projeto, dispostas no espaço destinado a ele; 2) aprovar ou rejeitar o projeto, de modo geral, ou, ainda, abster-se da escolha; e 3) acrescentar, caso deseje, sugestões ou mais aporte teórico à discussão através de, no máximo, 3000 caracteres.

Para efetivar a contribuição por meio do SV, é necessário registrar-se no site, fornecendo nome, e-mail, localidade de residência, gênero, profissão e idade. A exigência dessas informações objetiva “proporcionar mecanismo de melhor aferição estatística dos participantes, bem como evitar fraudes em votações realizadas pela internet” (FARIA, 2012, p. 156).

Cada tópico apresenta, além dos canais de *input*, o acompanhamento da tramitação do projeto, o texto em discussão no Senado (do qual se pode fazer *download*), dados sobre a própria votação do usuário, resultados preliminares, quantitativos, acerca daquela votação e, por fim, as sugestões dadas por outros participantes.

A escolha da pauta que vai a votação no site é realizada por uma comissão interna ao Senado, e baseia-se no interesse público que pode circunscrever a pauta. Desse modo, há uma adaptação do texto legislativo em forma de perguntas, para que os cidadãos comuns possam compreender o projeto e participar com qualidade (FARIA, 2012). Um dos pontos mais interessantes do Senador Virtual é a sua coordenação pertencer ao Departamento de

Informação da Casa, que trabalha intensamente tanto na moderação quanto na comunicação com os cidadãos participantes, no sentido de informá-los sobre a abertura de novas discussões.

Ao final de cada processo participativo, um relatório é disponibilizado, contendo “a síntese dos dados quantitativos, como o número de participantes, o resultado geral da votação, a quantidade de sugestões apresentadas, isso tudo com algumas demonstrações gráficas [...]” (FARIA, 2012, p. 160). A partir, então, de encaminhamento do relatório à comissão do Senado responsável pelo projeto em discussão, essa comissão pode decidir em que medida as contribuições serão levadas em conta no texto final.

A iniciativa, assim como o *Spending Challenge*, é interessante e traz, ao cenário participativo digital, bons questionamentos, mesmo que ainda possua alguns pontos de crítica, como a consideração aparentemente mais quantitativa das contribuições, por meio das votações, que qualitativa, no sentido de fazer referência àqueles aportes e sugestões apontados abaixo do espaço de votação.

2.4 – O Estado Brasileiro e os canais de participação em ambiente digital

2.4.1 – Orçamento participativo digital

O Orçamento Participativo (OP) é uma atividade de intervenção da esfera civil nas decisões públicas e representa o direito de os cidadãos conhecerem as contas públicas, conferido pelo princípio de moralidade administrativa (BRANDÃO, 2005). A primeira capital brasileira a aplicar as ações do OP foi Porto Alegre, tendo inspirado muitas outras cidades no Brasil e no mundo a adotarem modelos semelhantes à conhecida “experiência de Porto Alegre” (AVRITZER, 2003).

Inovando pela inserção dessa prática em ambiente online, a prefeitura de Belo Horizonte lançou, em 2006, a modalidade digital de seu OP, a fim de incluir parcelas da população que, geralmente, não participavam das sessões regionais presenciais, como a classe média e os jovens (PEIXOTO, 2009). Assim, o site do OP exigia do participante apenas seu

registro de eleitor em Belo Horizonte e, em sua primeira versão, disponibilizava 36 propostas, das quais deveriam ser realizadas as 9 mais votadas, uma em cada divisão regional da cidade (SAMPAIO, 2010).

Na segunda versão do OP digital, realizada em 2008, a votação objetivava a escolha não mais de várias obras em nível regional, mas de uma só obra municipal de grande porte, dentre cinco obras viárias pré-selecionadas. Assim, ocorreu toda uma mudança de estrutura das ações do OP: contratação de empresa especializada em design de *websites*, informações mais completas sobre as obras (incluindo maquetes virtuais de cada obra), inclusão de novos canais participativos (SAMPAIO, 2010).



Figura 3: Site do OP digital de Belo Horizonte (Fonte: Sampaio, 2010).

Os canais de participação disponíveis no OP digital de Belo Horizonte em tal versão foram quatro: uma enquete, um fórum de discussão, um espaço para postar comentários abaixo da explicação de cada obra e um *chat*. A enquete visava à votação das obras a serem concretizadas e os usuários poderiam modificar seu voto a qualquer momento, até o encerramento do período estabelecido para essa ação. O fórum, por sua vez, tinha por objetivo a troca discursiva entre os cidadãos, de modo que uns pudessem convencer outros acerca dos motivos de se escolher determinada obra. Nos *posts* desse fórum, o usuário poderia inserir *links* e arquivos anexos.

Quanto ao espaço para mensagens, ele seguia abaixo das informações a respeito de cada obra e constituía o único lugar em que não era demandado nem cadastro nem identificação. Naturalmente, havia moderação nesse espaço, a fim de que não houvesse *posts* indevidos à discussão. Por fim, um canal bastante interessante foi o *chat*, que consistia no diálogo direto entre cidadãos e representantes do Poder Executivo Municipal acerca de assuntos previamente estabelecidos, ligados à proposta do OP, e acontecia em dias e horários também pré-determinados (SAMPAIO, 2010).

Observa-se, portanto, que houve uma boa disposição de canais participativos por meio do OP digital de Belo Horizonte. Mais importante, ainda, é notar que esses mecanismos estavam interligados, uma vez que o chat, por exemplo, provia informações aos cidadãos a fim de melhorar a qualidade dos argumentos, no caso do fórum, e da escolha da obra, através da enquete.

O sucesso alcançado pela proposta, em sua primeira experiência, foi expressado pela significativa quantidade de votos: aproximadamente 173 mil. Considerando o contingente de eleitores da capital mineira, 1.732.606, conforme dados de 2009 (PEIXOTO, 2009, p. 3), levando em conta o crescimento populacional nesse intervalo de tempo (2006-2009), a participação no OP digital correspondeu a mais de 10% do total de eleitores. Essa ampla participação pode ter sido influenciada, além do fato de estar em ambiente online, tanto pela disposição de pontos oficiais de votação montados em espaços públicos, quanto pela existência de espaços não oficiais empenhados nas ações do OP (como ONGs), a fim de permitir o acesso ao maior número possível de cidadãos (SAMPAIO, 2010). Em relação à segunda edição do OP, a participação foi um pouco menor, apesar dos avanços tecnológicos da ferramenta que o guiava, contabilizando, ao final, 112.837 votos por meio do site⁴⁹.

2.4.2 – Portal e-Cidadania

Em maio de 2012, o Senado Federal passou a disponibilizar uma ferramenta online de participação: o e-Cidadania. Sua idealização ocorre devido a discussões no Plenário e a implantação da iniciativa se deve ao Ato de Mesa de 03/11/2011. Nesse site, encontram-se

⁴⁹ Houve, no OP de 2008, a possibilidade de votar por telefone, o que contabilizou, ainda, 11.483 votos, conforme aponta Sampaio (2010).

três instâncias, consideradas pelo Senado fundamentais ao processo desenvolvido através da iniciativa: e-Representação, e-Legislação, e-Fiscalização.



Figura 4: Página inicial do e-Cidadania (Acesso em: 20/10/2013)

Dentro dessas subdivisões, encontram-se atividades possíveis aos usuários por meio de canais. O espaço chamado e-Representação consiste na proposição, por parte dos usuários, de temas para audiências públicas. Uma vez postada, através de formulário, a ideia será analisada em até sete dias, pelo comitê gestor do e-Cidadania, e disposta, durante três meses, ao “apoio” – nomenclatura adotada pelo Portal – de outros usuários cadastrados. Atingindo 10.000 apoios, a proposta é encaminhada para apreciação da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDHLP)⁵⁰. Até outubro de 2013, mais de duzentas propostas de audiência pública haviam sido lançadas, cinco delas largamente apoiadas e, atualmente, em avaliação para ascensão à pauta legislativa.

Ainda na e-Representação, além da ação de apoiar uma ideia, há a possibilidade de enviar comentários ao Senado acerca de temas já pertencentes a sua pauta. As discussões abertas nesse canal são: CPMI do tráfico de pessoas, CPMI da Violência contra a mulher, Cidadania para pessoas com deficiência e Reforma do Código Penal (inserir nota: Acesso em: 20/10/2013). Outra opção de atividade é a assinatura do *feed* de notícias sobre quaisquer das propostas, tendo-as apoiado ou não.

⁵⁰ Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/ecidadania/comofuncionapropostaaudiencia> (Acesso em 10/10/2013).

Em relação ao espaço e-Legislação, a proposta é a sugestão de leis, passando tais ideias por uma seleção mais criteriosa: 1) ela não deve ser idêntica a alguma em tramitação no Congresso; 2) não deve constar na Legislação vigente; 3) não pode contrariar cláusula pétrea da Constituição Federal; 4) não deve fugir às competências do Congresso ou aos limites da iniciativa parlamentar; 5) não pode se constituir de inadequação redacional insanável; 6) não deve ter sido lançada por outro cidadão no e-Cidadania⁵¹. O número de propostas submetidas foi semelhante àquele de audiências, em torno de duzentas, das quais apenas três estavam em avaliação legislativa, até outubro de 2013. É importante notar que, nesse caso, deve-se haver apoio de, no mínimo, 20.000 usuários para que a proposta de Lei seja encaminhada à CDHLP. A votação ocorre em um período de quatro meses.

Pensando os canais dispostos na iniciativa, quanto a número, ainda são reduzidos. A participação cidadã basicamente gira em torno de sugestões à pauta legislativa, não sendo, portanto, referente ao processo de decisão. Esse objetivo, embora seja contraditório a uma iniciativa participativa, está claro nos termos de uso da ferramenta, o qual afirma que qualquer proposta de lei enviada não será considerada como lei de proveniência civil, uma vez que será relatada e defendida por um parlamentar, como destacado em seus termos de uso.

2.4.3 – Portal e-Democracia

Outra iniciativa parte da Câmara dos Deputados e tem por objetivo abrir o congresso à participação cidadã. O e-Democracia, portal abrigado, inicialmente, no site da Câmara, surge como uma importante ferramenta para a consolidação de processos deliberativos de interferência nas decisões do Estado.

A referida ferramenta se apresenta como incentivadora da “participação da sociedade no debate de temas importantes para o país”⁵² e, a fim de possibilitar o manejo universal de sua plataforma, faz uso de ferramentas simples, como se descreve abaixo. Constitui uma iniciativa permanente de participação, ao contrário do Orçamento Participativo, acima mencionado, oportunidade sazonal de atuação cidadã (SAMPAIO, 2011).

⁵¹ Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/ecidadania/comofuncionaideia> (Acesso em 15/06/2012)

⁵² Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/o-que-e> (Acesso 15/06/2012).

Diferentemente, ainda, do e-Cidadania, sua criação parte de uma ideia do setor técnico da Câmara, que aprova a possibilidade de um projeto piloto, inaugurado em junho de 2009. Essa aprovação, contudo, ocorre em meio a resistências, uma vez que muitos parlamentares temem práticas democráticas mais diretas, pois essas podem cercear sua condição de representante (FARIA, entrevista, 2013). O primeiro apoio veio da comissão, na Câmara, que presidia a discussão sobre Mudança Climática, debate que constituiu a primeira comunidade do Portal. Seguir-se-iam a ela duas comunidades a fim de discutir o Estatuto da juventude. Nesse momento, o e-Democracia era um portal com poucos canais, basicamente constituído de fóruns, tanto a partir das Comunidades Legislativas quanto por meio do Espaço Livre, áreas do Portal a serem mais detalhadas adiante.

Apesar da novidade da iniciativa, a segunda discussão nele desenvolvida, ainda em meados de 2009, tornou-se o primeiro Projeto de Lei (PL) composto de forma colaborativa através do Portal: o Estatuto da Juventude. Segundo a relatora da comissão, a Deputada Manuela D'Ávila, cerca de 30% desse PL, recentemente aprovado em sessão plenária, deveu-se às contribuições dos usuários do e-Democracia.

Tendo chegado à apresentação do portal a ser estudado, não se pode, por ora, prosseguir com mais informações acerca de suas ações, para evitar dois riscos: 1) tornar a leitura repetitiva, uma vez que o Portal será mais detalhado adiante; e 2) prejudicar a compreensão lógica do trabalho, que se tornaria desconexo se apresentasse análise sem o estabelecimento de indicadores. Assim, desenvolvem-se, no capítulo seguinte, uma descrição apurada e uma análise do e-Democracia. Para tanto, faz-se, primeiramente, a exposição das estratégias metodológicas utilizadas na investigação, a fim de traçar o caminho a ser tomado pela pesquisa, e do recorte empírico realizado, o qual viabilizou a análise.

CAPÍTULO 3 – Participação e Deliberação Online como mecanismos de interferência civil: análise do Portal e-Democracia

3.1– Procedimentos Metodológicos

Após a observação de iniciativas com tão variadas características, embora enquadradas como participativas, percebeu-se que elas possuem peculiaridades que dão maior ou menor credibilidade à participação que propõem. Pensando nelas como espaços fortes ou fracos de participação, podemos formular uma escala baseada na proximidade de cada uma em relação ao centro de decisão. Desse modo, todas aquelas apresentadas no capítulo anterior, enquanto iniciativas provenientes de instituições do Estado, poderiam ser consideradas espaços públicos fortes⁵³.

Decidiu-se, portanto, estudar o Portal e-Democracia, da Câmara dos Deputados, por conta dos seguintes motivos: primeiramente, por ser uma iniciativa do Estado brasileiro; em seguida, por partir do Poder Legislativo, tendo sido a primeira experiência proveniente do Legislativo no país, sendo mais comum ver iniciativas de teor participativo partindo do Executivo, como o próprio Orçamento Participativo.

A fim de possibilitar uma análise mais consistente, fez-se necessário o estabelecimento de algumas decisões metodológicas, que guiaram o processo desde a escolha do *corpus* empírico até a análise do mesmo. O objetivo da pesquisa consiste na investigação acerca de como o Poder Legislativo Brasileiro compreende participação política a partir de estudo do Portal e-Democracia, da Câmara dos Deputados.

Os questionamentos de pesquisa surgiram de mapeamento e observação preliminar do Portal, o qual promete muitas ações efetivas de intervenção civil por meio de seus canais, principalmente na apresentação realizada no vídeo institucional do e-Democracia. Isso gerou curiosidade acerca dos procedimentos dessas ações.

Por meio dele [o e-Democracia], você pode participar da elaboração de leis e contribuir com ideias para a melhoria da saúde, da educação e cuidar da natureza, por exemplo. É só digitar “www.edemocracia.gov.br”, acessar o tema do seu

⁵³ A discussão apontada parte dos conceitos, desenvolvidos por Nancy Fraser (1990), de públicos fortes e públicos fracos, e foi adaptada, como será apontado adiante, por Janssen e Kies (2004).

interesse e *mandar ver*. Você pode criar discussões, construir propostas de textos legais, dar a sua opinião em enquetes, apresentar ideias livres, inserir textos, moderar discussões, participar de bate-papos e compreender o processo legislativo⁵⁴.

As dúvidas se estenderam às discussões, em relação a seu formato e seu possível teor deliberativo. Por fim, acredita-se que, além de mecanismos de participação, deveria, idealmente, haver algum tipo de resposta aos participantes sobre o que, de fato, se aproveitou de suas contribuições, uma vez que esse quesito pode constituir motivação a uma nova participação. Nesse momento, surge na pesquisa o conceito de *accountability*, que, por ser muito abrangente, assim como pela aproximação com as práticas do e-Democracia, é compreendido nesta pesquisa no sentido de “responsividade”, conforme definição de Shedler (1999).

A atratividade da *accountability* deriva de sua amplitude. O conceito é abrangente. Mais que denotar uma técnica específica de domesticação de poder, ele abarca três formas diferentes de prevenir e corrigir o abuso do poder político. Isso implica sujeitar o poder à ameaça de sanções; obrigá-lo a ser exercido de formas transparentes; e forçá-lo a justificar seus atos. Eu trato a primeira dimensão sob o título de constrangimento e resumo as duas últimas dimensões como responsividade (SCHEDLER, 1999, p. 14)⁵⁵.

É importante ressaltar que se aplica esse conceito de forma restrita, com validade interna ao Portal, aplicando-o ao ato de “prestação de contas” das contribuições e renovação de participação por parte dos usuários.

O objetivo, então, é definido a partir dos questionamentos a seguir: 1) como o cidadão pode participar politicamente por meio do referido canal? 2) Há um processo deliberativo? Como ele se desenvolve?; 3) O Portal se preocupa em apresentar *accountability*, de modo que o cidadão conheça e compreenda a consideração ou não de sua contribuição? De que modo?

⁵⁴ Parte do texto do vídeo de apresentação. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=tEHAZwLqgI8> (Acesso em 10/08/2012).

⁵⁵ No original: “The attractiveness of accountability derives from its breadth. The concept is a comprehensive one. Rather than denoting one specific technique of domesticating power, it embraces three different ways of preventing and redressing the abuse of political power. It implies subjecting power to the threat of sanctions; obliging it to be exercised in transparent ways; and forcing it to justify its acts. I treat the first dimension under the heading ‘enforcement’ and sum up the last two dimensions under ‘answerability’”.

A proposta consiste em analisar como ocorrem participação e deliberação em duas comunidades específicas do e-Democracia, escolhidas levando-se em conta sua importância como pauta a ser debatida pelos cidadãos, aquelas que discutiram as Leis Orçamentárias: Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; e Lei Orçamentária Anual – LOA. Ambas as discussões foram acompanhadas em tempo real pela pesquisadora. A coleta, seguindo o período das discussões, foi realizada entre 20 de junho de 2012, quando foi aberta a comunidade LDO, e 31 de janeiro de 2013, data da última postagem na comunidade LOA⁵⁶. Para tanto, tendo sido realizado à época da elaboração do projeto de dissertação um mapeamento da ferramenta participativa em questão, a ser também apresentado neste capítulo, as comunidades serão analisadas, a princípio, sob os critérios essenciais estabelecidos por Marques (2008) para avaliar uma experiência participativa online: 1) provimento de informações; 2) motivação aos cidadãos; e 3) perfil dos canais da ferramenta.

O provimento de informações é defendido por Marques (2008) como indispensável a uma iniciativa de participação, e constitui o momento em que tal iniciativa será avaliada quanto ao tipo de informação que põe à disposição e sua pertinência no contexto do processo em desenvolvimento. Desse modo, observa-se que não é qualquer tipo de informação a ser vista como positiva nesses canais: elas devem contemplar os objetivos apresentados pela iniciativa. Nesse momento da análise, serão observados os canais informativos do e-Democracia, como a Biblioteca Virtual, e todo o conteúdo disponível de forma geral no Portal.

Ainda que bem informados, os cidadãos devem receber estímulos adequados para que sejam motivados a participar. Desse modo, ferramentas de participação devem apresentar motivação aos cidadãos, estratégias que sanem a desconfiança que alguns autores ressaltam haver da sociedade em relação aos representantes políticos (GASTIL, 2000). O cidadão precisa, então, perceber que “as ferramentas são efetivas e [ter] a confirmação de que o estado vai considerar as contribuições” de modo a “solidificar um sentimento de respeito e credibilidade por parte dos cidadãos em relação às instituições políticas e suas iniciativas” (MARQUES, 2008, p. 178).

⁵⁶ No caso da LOA, mesmo que as discussões da comunidade devessem encerrar em 21/12/2012, data limite para a votação dessa lei devido ao recesso parlamentar, a votação não aconteceu e a comunidade não foi oficialmente encerrada. Devido a isso, algumas contribuições tardias foram postadas por usuários.

A fim de saber em que medida essa motivação está sendo feita pelo e-Democracia, serão observados os mecanismos que expressam a responsividade aos usuários sobre a participação, por parte da ferramenta, que serviriam para identificar a real ligação entre a atividade por meio das Comunidades Legislativas e o processo de decisão política, sob a hipótese de que, “Se não for assim, os cidadãos perceberão que não adianta participar e estarão propensos a rechaçar futuras tentativas das instituições de incluírem a esfera civil na discussão da coisa pública” (MARQUES, 2008, p. 180).

Quanto aos canais de *input*, será realizada uma avaliação de como o desenho dos canais do e-Democracia influencia a participação. Nesse momento, tanto a variedade de canais de que dispõe quanto a finalidade dos mesmos serão postas em pauta, já que, como acrescenta Faria, “os fatores organizacionais também influem não apenas para facilitar ou dificultar a interação entre sociedade e parlamento, mas, e sobretudo, para viabilizar a repercussão das contribuições dos participantes no processo decisório” (FARIA, 2012, p. 25). Assim, o modo como os usuários do Portal podem intervir nas discussões legislativas à disposição faz-se indispensável à análise proposta nesta dissertação.

Antes de partir aos outros critérios de análise, deve-se compreender que se denomina “participação” por meio da ferramenta as atividades dos usuários, como *posts* nos fóruns, votação em enquetes, presença em bate-papos etc, mesmo que apenas uma vez. Isso é mencionado a fim de que não se confunda o conceito com a classificação realizada pelo próprio Portal, à época do desenvolvimento das comunidades em estudo⁵⁷, que seguia automaticamente o número de postagens desses cidadãos nos fóruns dispostos. Assim, um alguém que tinha realizado de zero a 29 postagens era chamado de **observador**; um usuário que postou entre 30 e 99 vezes, **participante**; todo usuário que postou entre 100 e 249 vezes, considerado **engajado**; e, por fim, quem tivesse a partir de 250 *posts* nos fóruns era tido como **colaborador**⁵⁸.

É exatamente nesse ponto que pode ser encontrada uma tensão em relação à

⁵⁷ Atualmente, todos os participantes são considerados observadores e, em breve, conforme informações de seu gestor em entrevista (FARIA, 2013) a classificação será totalmente extinta do portal.

⁵⁸ Essa classificação foi apreendida por meio de observação de todas as comunidades, no mapeamento inicial. Em entrevista com um dos gestores do portal, Cristiano Faria, foi compreendido que a classificação “colaborador” também era dada aos usuários pela gerência do portal, aos moderadores ou facilitadores de discussões. Ficou, contudo, claro que não se poderia apreender como, de fato, desenvolveu-se o mecanismo, pois a própria equipe do e-Democracia pareceu confusa ao explicá-lo.

consideração do e-Democracia como um portal que valoriza mais a participação deliberativa que qualquer outra, apesar da variedade de canais de *input* que apresenta, pois, conforme essa classificação, o indivíduo que tivesse interesse apenas em votar nas enquetes nunca poderia ser considerado “participante”.

De modo a compreender como se dá o funcionamento dos fóruns, ou seja, a principal ferramenta deliberativa presente no portal em tela, são estabelecidos critérios de avaliação que se dividirão em duas categorias: 1) aqueles destinados a avaliar a organização estrutural dos fóruns e 2) critérios de deliberatividade⁵⁹ em relação ao conteúdo dos *posts*. Para tanto, observando-se alguns estudos já realizados acerca de análise de processos deliberativos em ambiente online, adotaram-se, respectivamente, as categorias de pesquisa de Janssen e Kies (2004) e quatro categorias expostas no trabalho de Wales *et al.* (2010). Previamente à pesquisa aqui apresentada, havia sido realizado um teste de análise seguindo os critérios adotados e utilizando como *corpus* outra comunidade do Portal e-Democracia (MITOZO, 2011), a partir do qual se concluiu que as categorias dariam conta de auxiliar a compreensão da estrutura deliberativa da ferramenta.

CRITÉRIOS DE DELIBERATIVIDADE	
ESTRUTURA DOS FÓRUNS	CONTEÚDO DAS POSTAGENS
1. Identificação	1. Provimento de razões
2. Abertura/liberdade	2. Reciprocidade
3. Agenda	3. Respeito mútuo
4. Moderação	4. Orientação para o bem comum
5. Espaço público forte x fraco	-----

Tabela 1: Critérios de avaliação da deliberatividade

Vale ressaltar que a escolha das categorias baseou-se na recorrência, e consequente pertinência, de determinados critérios de análise utilizados por pesquisadores em deliberação online apontados pela revisão realizada por SAMPAIO *et al.* (2012), que propõe resumir em

⁵⁹ A deliberatividade está relacionada a “critérios da teoria da democracia deliberativa sobre a qualidade desejável da discussão entre cidadãos” (SAMPAIO, 2010), e esta pesquisa visa a identificar suas características nas discussões do corpus.

oito os 369 critérios encontrados: Justificação, Reciprocidade, Reflexividade, Respeito, Pluralidade, Igualdade, Informação e Tópico. Esses autores apresentaram, contudo, a categoria “Outros”, o que levou esta pesquisa, reconhecendo a importância de critérios que ficaram enquadrados por Sampaio *et al.* (2012) nesse bloco, a não adotar os oito critérios. Pôde-se, ainda, identificar todos os critérios adotados pela pesquisa que resultou esta dissertação como pertencentes àqueles grandes blocos de classificação, inclusive “Outros”, apregoados por Sampaio *et al.* (2012). A seguir, serão detalhadas as duas categorias em que se divide a análise da deliberação, Estrutura dos fóruns e Conteúdo das postagens, apresentando as características que compõem cada um dos critérios a fim de identificá-los no *corpus*.

A. Estrutura dos fóruns

A primeira categoria a ser observada consiste na verificação da necessidade de cadastro por parte do cidadão a fim de que ele usufrua das possibilidades do canal. A identificação (1), portanto, como fator fundamental à fluidez e maior profundidade do debate (JANSSEN e KIES, 2004), será observada tanto no nível geral do Portal, o cadastro, quanto no nível dos fóruns. Esse quesito acaba fortemente ligado ao segundo, intitulado “abertura e liberdade apresentadas pelos fóruns” (2), compreendendo-se que esses conceitos estão ligados aos limites de restrição de participação, incluindo fatores tais como número máximo estabelecido de postagens dos usuários nos fóruns.

O estabelecimento de agenda (3) é outro fator que deve ser abordado nesta dissertação, uma vez que o e-Democracia parte de discussões em pauta na Câmara, mas propõe-se aberto às contribuições livres dos cidadãos. As comunidades da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual deverão ser analisadas a fim de constatar a proveniência dos assuntos em debate, assim como a relação com a pauta legislativa e o poder de visibilidade de cada discussão dentro dos fóruns.

Igualmente, será analisada a presença de moderação (4) nesses fóruns. Esse indicador está ligado a uma questão controversa dentro da literatura, uma vez que não se conhecem os limites proporcionados à participação através da existência da moderação: ela serviria mais como limitadora da participação ou como organizadora das discussões, evitando situações

desconfortáveis ao ambiente e às instâncias, sociais e institucionais, envolvidas nele, ou mesmo evitando brigas?

Os autores cujos critérios foram adotados para esta parte da pesquisa, Janssen e Kies (2004), acreditam que “o moderador também pode atuar como um promotor da deliberação, dando voz àqueles que menos participam, buscando informações e mantendo o debate ativo” (SAMPAIO, 2010, p. 103). Essa ideia é igualmente defendida aqui, uma vez que, tratando-se de um canal direto de comunicação entre cidadãos e Câmara, os usuários poderiam usar tal via para fins de crítica a figuras do Legislativo ou a temas que não se constituem como assunto de determinada Comunidade Legislativa, fugindo da proposta de discussão, podendo ferir outro princípio de deliberação que será abordado adiante: o respeito.

A própria gerência do e-Democracia aponta esse receio inicial como barreira para o aceite de implantação do Portal.

Então, havia ainda na gênese do projeto, muita preocupação em relação a ele [o e-Democracia]. Preocupações como “vamos fazer aquela moderação prévia ou não?”, quer dizer, só vamos autorizar os *posts*, contribuições das pessoas, uma vez que lidas, vendo se não tem palavrões. Havia um grande receio de que, se a gente abrisse essa discussão com a sociedade, as pessoas fossem *xingar* os deputados, fazer críticas, ou ser muito grosseiras etc. (FARIA, entrevista, 2013).

A consideração do Portal e-Democracia como espaço público forte ou fraco (JANSSEN e KIES, 2004) é uma análise que inclui outros subfatores, sendo, um deles, a identificação do órgão que abriga esse espaço. No caso, o Portal está abrigado nas iniciativas do Poder Legislativo para fomentar participação civil, o que pode inspirar credibilidade e incitar o engajamento dos cidadãos nas ações do Portal. Por isso, e pela consideração das possíveis preferências participativas do cidadão, tratando-se de uma ferramenta de participação em múltiplas instâncias (busca de informação, voto, deliberação etc.), o e-Democracia, de modo geral, pode ser considerado um espaço público forte.

Não são, contudo, apenas esses fatores internos que contribuirão para essa classificação do Portal. A força do e-Democracia é constituída, também, pela avaliação que os usuários fazem dele, cuja força seria maior ou menor de acordo com o grau de certeza de

acesso e consideração de suas contribuições em debates deliberativos, conforme exemplo estudado por Janssen e Kies (2004), pelo agente institucional e/ou pelos outros debatedores.

Esta pesquisa, todavia, prefere seguir uma orientação diferente daquela considerada pelos autores supracitados para classificar um espaço público como forte ou fraco, já que não será realizada uma pesquisa diretamente com os atores civis participantes das atividades das Comunidades em análise. Pela impossibilidade de, sem a realização de uma sondagem com os participantes, partir da impressão que esses usuários têm da consideração da importância de sua contribuição no processo, será seguido o movimento contrário.

Será, então, investigada a “força” das Comunidades em estudo, LDO e LOA, como espaço através da observação de alguns quesitos aqui propostos: a) participação de agentes institucionais políticos; b) volume de participação civil; c) resultado público das contribuições (*accountability*).

B. Conteúdo das postagens

A outra parte da análise se concentra nas postagens dos fóruns e preza, primeiramente, pela observação do provimento de razões. Também conhecido como justificação, proposto por Wales *et al.* (2010), baseados no *Discourse Quality Index* (DQI)⁶⁰, esse critério analisa a existência de explicações acerca da opinião apresentada pelo participante em sua postagem, a partir de troca de experiências pessoais, *links* externos, posicionamento de autoridades, por exemplo (WALENS *et al.*, 2010, p. 11-12). Não é necessário, contudo, haver especialização do argumento para que se considere que o *post* contém provimento de razão.

Uma vez que deliberar, segundo princípios de Habermas (2003b), “requer participantes que consideram o ponto de vista de outros” (WALENS *et al.*, 2010, p. 12)⁶¹, reciprocidade é um fator fundamental a caracterizar um fórum deliberativo. Isso porque indica o nível de engajamento dos cidadãos no processo e dá a perceber que se transcendeu de um diálogo a uma discussão.

Outro fator que não deve ser posto de lado em nenhuma análise deliberativa é o nível

⁶⁰ O DQI é um conjunto de critérios estabelecidos por Steenbergen *et al* (2003 – apud WALENS *et al*, 2010) , baseados na teoria habermasiana de deliberação, para avaliar a qualidade deliberativa em discussões.

⁶¹ No original: “[...] requires participants to consider the views of others.”

de respeito mútuo. Para que haja deliberação, é necessário que os participantes expressem respeito em dois níveis: tanto ao argumento dos outros quanto ao grupo ao qual cada parte da discussão pertença. Assim, a discussão não pode caminhar para um momento de *flaming* (idem, 2010), o que foge às regras do debate, estabelecidas, no caso do e-Democracia, nos termos de uso da ferramenta. Atitudes hostis podem ser punidas pelo moderador, que, nesse caso, contribui para a fluidez do debate.

A chamada orientação para o bem comum é um tipo de critério que põe em questão a intenção passada pela postagem do indivíduo. O apelo ao bem comum não precisa apresentar-se em longas linhas nem ser, assim como a justificção, especializado, podendo ser expresso de variadas formas, uma abordagem que vai além daquela bilateral do DQI (ibidem, 2010).

Wales *et al.* (2010) apresentam, ainda, uma quinta categoria: a “inclusividade”. Essa, contudo, foi agrupada com a categoria “abertura e liberdade” (JANSSEN e KIES, 2005 apud SAMPAIO, 2010), pois se considerou que aquela não poderia ser verificada a partir de análise do conteúdo dos *posts*, referindo-se, de fato, a questões estruturais das plataformas de participação.

O *corpus* empírico, como já mencionado acima, é constituído das discussões de duas Comunidades Legislativas do e-Democracia, tendo em vista a impossibilidade de concluir o trabalho em tempo hábil analisando as 37 comunidades já dispostas. A justificativa da escolha das Comunidades “LDO 2013” e “LOA 2013” consiste no fato de que elas constituíram discussões relevantes para o país, assim como, pela primeira vez, estavam sendo abertas à participação dos cidadãos. A LDO “orienta a elaboração e execução do orçamento anual (LOA) e trata de vários outros temas, como alterações tributárias, gastos com pessoal, política fiscal e transferências da União”⁶². Por sua vez, a LOA “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2013”⁶³.

Destaque-se que, além de essas leis gerenciarem os gastos públicos do país durante o ano, a participação dos cidadãos nesse processo está contida nas oitenta propostas priorizadas ao final da I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL),

⁶² Fonte: http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LDO/Elaboracao:PL (Acesso em 17/11/12).

⁶³ Fonte: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/lei-orcamentaria-2013/Wikilegis>. (Acesso em: 05/11/12.)

realizada entre agosto de 2011 e maio de 2012⁶⁴. Sabe-se, ainda, que, quanto mais próximo ao cotidiano do cidadão, mais determinado tema tende a despertar interesse nos indivíduos – o que também reforça a seleção de tais comunidades.

Para obter melhor compreensão acerca do funcionamento do e-Democracia, em relação, especialmente, aos fatores invisíveis por meio da ferramenta, como seu contexto de elaboração e o processo de abertura das discussões em estudo, realizou-se uma entrevista com Cristiano Faria, técnico idealizador e responsável pelo e-Democracia (cf. Anexo 1).

3.2 – Descrição e análise geral do Portal e-Democracia

O e-Democracia é um site que propõe abertura à participação cidadã e é constituído de ferramentas de simples identificação e acesso, sempre dispostas na página inicial das Comunidades, uma das divisões do Portal, e nomeadas com sua própria função⁶⁵. O acesso ao referido site se dá via Portal da Câmara, através da aba “Participe” e de um link direto na lateral do site, ou de forma direta, por meio do domínio do e-Democracia, atualmente www.edemocracia.leg.br.

⁶⁴ Proposta 80 – I CONSOCIAL: Estimular e fortalecer a participação da sociedade nos processos participativos nas leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA), bem como criar um sistema nacional de participação social, discussão e acompanhamento permanentes do orçamento público em todas as esferas, inclusive tratar o Orçamento da Seguridade Social separado do Orçamento Fiscal conforme manda a Constituição. Ainda, que leis orçamentárias (LDO, LOA e PPA) sejam discutidas em conferências municipais, precedidas de pré-conferências e audiências públicas, em bairros, distritos e com todas as camadas da sociedade, com poder de decidir pela aplicação de 50% do capital de investimentos. Fonte: CGU (Disponível em: http://consocial.cgu.gov.br/uploads/biblioteca_arquivos/315/arquivo_9c9bdffbc9.pdf) (Acesso em 12/09/2013).

⁶⁵ Por exemplo: F – Fóruns, W – Wikilegis, Em – Sugestão de Emendas, entre outros.



Figura 5: Página Inicial do Portal da Câmara (Acesso em 17/09/2013)

Para que se navegue pelo e-Democracia, não é necessário que se faça o cadastro. A grande (e crucial) desvantagem encontrada no não-cadastramento, contudo, é a limitação da participação a um único espaço cuja atividade do usuário não exige cadastro, o Nossas Ideias, que será abordado adiante.

Até a segunda semana de abril/2013, era possível acessar da página de início do e-Democracia o Portal da Câmara, cadastrar-se, acessar uma das Comunidades Legislativas em destaque (uma das divisões do e-Democracia), assim como encaminhar-se à página principal, que se tornou a inicial a partir da data mencionada⁶⁶. Desta página principal, poderiam ser acessadas as outras Comunidades Legislativas, e outros canais, como o Espaço Livre, vídeos institucionais sobre a iniciativa, notícias recentes, o Nossas Ideias.

⁶⁶ A reformulação foi sensata, uma vez que não havia necessidade de duas páginas exercendo, praticamente, a mesma função.



Figura 6: Página Inicial do e-Democracia em Setembro de 2012.



Figura 7: Imagem parcial da *Home* do e-Democracia em Setembro de 2012.

Do lado direito da página inicial do e-Democracia, encontram-se links para sites de redes sociais, como Twitter⁶⁷, Facebook⁶⁸, Orkut⁶⁹, Blogger⁷⁰, através dos quais se pode compartilhar o e-Democracia.

Atualmente, a nova configuração da *Home* do e-Democracia se apresenta mais prática e resume o que se podia encontrar no antigo layout, tendo-se trocado o espaço destinado ao

⁶⁷ <https://twitter.com/>

⁶⁸ <https://www.facebook.com/>

⁶⁹ www.orkut.com/

⁷⁰ <http://www.blogger.com/>

“Nossas Ideias” pelo link “Eventos Interativos”. Este é um novo espaço que reúne todas as audiências transmitidas ao vivo no Portal, momento em que os usuários podem interagir entre si e com agentes institucionais através de “Bate-Papo”, podendo ter suas demandas encaminhadas à própria audiência.



Figura 8: Nova *Home* do e-Democracia (acesso em 21/04/2013)

Em apenas um clique pode-se acessar a divisão mais significativa do Portal, as Comunidades Legislativas, assim consideradas por apresentarem a ligação direta entre Câmara e cidadãos. Dentro delas, pode ser encontrada uma variedade de canais de *input*; ou seja, mecanismos que se utilizam de tipos de abertura participativa aos cidadãos, como o voto, no sistema político (MARQUES, 2008; SÆBØ *et al.*, 2009). A proposição de uma Comunidade parte dos parlamentares, que apresentam sua demanda à equipe técnica do e-Democracia para que ela elabore as ações que serão necessárias àquela discussão. O Portal, em outubro de 2013, já abrigava sua 37ª Comunidade, dentre as quais uma se destinava a discutir o próprio desenho do e-Democracia.

COMUNIDADES LEGISLATIVAS (ATIVAS E ENCERRADAS) DO E-DEMOCRACIA	
1.	Mudança do Clima
2.	Juventude e Cultura
3.	Estatuto da Juventude
4.	Simpósio da Amazônia
5.	LAN Houses
6.	Política Espacial Brasileira
7.	Catástrofes Climáticas
8.	Código de Processo Civil
9.	Política sobre Drogas
10.	Sistema Único de Saúde
11.	Segurança da internet
12.	Marco Civil
13.	Obrigatoriedade do Diploma de Jornalista
14.	Voz da Criança e do Adolescente
15.	Regimento Interno da Câmara
16.	1ª CONSOCIAL
17.	Diálogo Virtual – Open Government Partnership
18.	Memória, Justiça e Verdade
19.	Licitações e Contratos
20.	Código Comercial
21.	ENCCLA
22.	Reformulação do Ensino Médio
23.	Combate ao Trabalho Escravo
24.	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
25.	Lei Orçamentária Anual (LOA)
26.	Tráfico de Pessoas
27.	Ampliação do Acesso à Justiça
28.	Como melhorar o e-Democracia
29.	Ampliação do acesso à justiça
30.	Conferência Virtual do Meio Ambiente
31.	Aprimoramento das instituições brasileiras
32.	Reforma Política
33.	Brasil Transparente
34.	Estatuto da Pessoa com Deficiência
35.	Internet: direito fundamental?
36.	Audiência Participativa
37.	Hackathon

Tabela 2: Comunidades Legislativas no e-Democracia (Acesso em 20/10/2013).

Em relação aos outros links disponíveis no Portal, anteriormente mencionados, é necessário destacar o “Espaço Livre” e o “Nossas Ideias”. No primeiro, é permitido criar fóruns de discussão sem temática pré-determinada, os quais podem ser abertos por qualquer usuário cadastrado no site. As discussões, então, são agrupadas, automaticamente, por tema e

seus fóruns podem, a depender do fervor e da visibilidade alcançada pela discussão nesse espaço, ascender ao posto de Comunidade Legislativa.



Figura 9: Página inicial do Espaço Livre (Acesso em 17/09/2013)

Já o canal “Nossas Ideias” é um mecanismo de votação, desenvolvido pela Universidade de Princeton, e funciona de modo comparativo; isto é, cada usuário que desejar propõe um tópico de votação e esse tópico entrará na lista de enquetes binárias, que se formam aleatoriamente. A votação através desse canal serve de sugestão sobre que temas deverão ser discutidos mais urgentemente na Câmara. Desse modo, a cada acesso, surgirão dois tópicos aleatórios dentre os quais um usuário deverá decidir ou, caso “não consiga”⁷¹, pode sugerir novo tópico.

É importante ressaltar que esse mecanismo, antes facilmente encontrado por se localizar na página principal do e-Democracia à época das primeiras observações de pesquisa, foi realocado para a página inicial de outro ambiente do Portal, o “Espaço Livre”, como pôde ser observado na imagem acima.

⁷¹ Conforme linguagem do canal.

A partir da observação de outros sites brasileiros de participação, identificou-se o Portal e-Democracia como aquele que apresentou, contando-se todas as Comunidades, a maior variedade de canais, dentre aqueles responsáveis por provimento de informação e outros por *input* participativo, contabilizando nove, que seguem, respectivamente: Biblioteca Virtual; Link de acompanhamento do trabalho da Comissão ou de acesso ao texto Legislativo; Fóruns/Debate; Avaliação de Propostas; Priorização de Propostas; Enquetes; Formulários de sugestão de emenda; Bate-Papos; e Wikilegis. A criação de novos canais parece ser uma estratégia de aperfeiçoamento do site, de forma que, quanto mais recente uma Comunidade, mais novos e refinados canais ela apresenta.

Para compreender as peculiaridades do Portal é necessário, portanto, analisá-lo sob as categorias estabelecidas na seção metodológica deste trabalho: 1) provimento de informações; 2) motivação aos cidadãos; e 3) perfil dos canais da ferramenta.

3.2.1 – O Provimento de informações

Comparando, inicialmente, o e-Democracia ao Portal da Câmara, percebe-se que a proposta de criação desse último consistia na abertura de oportunidades institucionais de participação. Contudo, o Portal da Câmara, mesmo após o aperfeiçoamento de seus canais ao passar dos anos, acabou por não perder a aparência de portal de transparência e de interação mais particular, uma vez que a comunicação proposta diz respeito à interação entre cidadão e parlamentar. Isto significa dizer que o cidadão pode sentir-se em contato com os sujeitos políticos, mas não com o sistema e as decisões políticas propriamente, ou seja, como interveniente no processo deliberativo da Casa. Essa é, justamente, a mudança que ocorre com a inauguração do Portal e-Democracia.

Apesar de contar com muitos receios e modestos investimentos, o e-Democracia surge como projeto piloto interno em meados de 2008 e início de 2009, partindo de um núcleo técnico da Casa. Ele não era, àquela época, considerado uma demanda imprescindível da Casa, afinal, essa instituição já possuía o Portal da Câmara. A diferença é que aquele mais antigo proporciona uma participação menos deliberativa do cidadão, como consulta de informações ou envio de e-mails, essencialmente, enquanto que a ideia do e-Democracia sempre foi trazer debates à arena digital, não servir como plataforma de transparência da

atividade parlamentar e de comunicação via e-mail.

Nesse sentido, o próprio desenho da ferramenta está voltado à interação mais dinâmica, dispondo de ferramentas tais como debates, bate-papos concomitantes a audiências públicas, e sugestões ao próprio texto de lei, anotadas ao lado do texto.

É bom observar, no provimento de informações, que não há uma busca por autopromoção através do e-Democracia, pelos parlamentares, como acontece no Portal da Câmara. Isso pode acontecer devido à pequena visibilidade em relação aos outros *media* e aos eleitores, menos presente no e-Democracia já que esse portal 1) é menos conhecido; 2) não estampa as notícias na página inicial (como o faz o Portal da Câmara, por exemplo); e, 3) por consequência desses dois fatores, não reverbera nos *mass media*. Isso não estimula os parlamentares a frequentarem o ambiente, ao contrário do Portal da Câmara, que desperta uma “querela” constante pela primeira página (MARQUES, 2008, p. 330). Outro fator, ainda, ligado a essa ausência dos deputados no e-Democracia é a falta de intimidade que muitos parlamentares demonstram ter em relação à plataforma digital, existindo aqueles que sequer sabem o que é fazer um *login* (FARIA, entrevista, 2013).

O investimento no setor técnico de uma iniciativa de participação online, tendo em vista toda a ausência parlamentar acima apontada, é essencial. O que se observa, contudo, é que, enquanto há mais de “80 provedores de informação autorizados a publicar e com a responsabilidade de manter suas páginas atualizadas” (MARQUES, 2008, p. 331) no Portal da Câmara, a equipe do e-Democracia não chega a dez pessoas. Isso pode acarretar diversos problemas de gestão do e-Democracia, pois, a depender da demanda em tempos de discussões mais ávidas, pode haver uma sobrecarga de atividades, o que prejudicaria a atualização constante que deveria ter esse site, já que a dinâmica das discussões legislativas é intensa.

As informações do e-Democracia podem ser classificadas em dois grupos: a) acerca do Portal (metainformações: vídeos institucionais, “Sobre o Portal”); b) acerca de cada discussão (guia da discussão; bibliotecas que disponibilizam documentos institucionais, artigos de jornal e acadêmicos sobre o assunto; links de acompanhamento da comissão parlamentar ligada à pauta da comunidade; histórico dos bate-papos durante as audiências públicas interativas; notícias acerca dos projetos em discussão).

As informações do primeiro grupo podem ser acessadas através de links encontrados

na página principal do Portal e-Democracia. Destaca-se, em meio a essas informações, o bloco “Sobre”, que apresenta seis tópicos básicos acerca do funcionamento do e-Democracia: O que é, Como participar, Termos de uso, Documentos, Estatísticas e Contato. É interessante notar que em “Documentos” podem ser encontrados: relatórios de comissões legislativas, logomarcas, dados do Google [®] Analytics e notícias sobre o Portal. Além disso, na página “Estatísticas” o Portal disponibiliza gráficos de análise de acesso, que podem ser exibidos de acordo com o período selecionado pelo usuário. Essa preocupação facilitou, inclusive, o trabalho de pesquisa em relação à quantidade de acessos ao Portal durante as discussões estudadas.

É discutível, contudo, a localização dos relatórios das comunidades, uma vez que o usuário deve esperar que os resultados apareçam no mesmo espaço que abrigou a discussão; isto é, nas Comunidades Legislativas.

Pertencente ao segundo bloco de informações contido no Portal em estudo, um dos principais provedores é a Biblioteca virtual. Esse é um espaço em que são agrupados documentos, textos acadêmicos, links para páginas institucionais, relatórios, entre outros materiais, a fim de proporcionar ao visitante um conjunto de informações acerca do que está em pauta. Vale ressaltar que cada Comunidade Legislativa possui a sua própria Biblioteca Virtual, sendo essa uma inovação do Portal e-Democracia. Quanto a seus acervos, geralmente são atualizados, possuindo uma variedade de trabalhos de proveniência tanto do Estado (leis, cartilhas) quanto do meio acadêmico (teses, dissertações, artigos), e ainda de outros atores civis (sites de jornais, blogs).

A Biblioteca Virtual da comunidade LDO 2013, uma das comunidades em estudo aqui, foi constituída de pastas que agruparam: Legislação, Proposições, Artigos e Publicações, Notas de audiências públicas. Havia também duas pastas que encaminhavam para vídeos, referentes à discussão, e para outros sites cujas informações fossem pertinentes ao assunto.



Figura 10: Página inicial da Biblioteca Virtual da LDO 2013 (Acesso em 20/12/2012)

Vale ressaltar que houve uma falha no provimento dessas informações, pois duas das “pastas” (Artigos e Publicações; Vídeos) citadas acima, uma delas de grande importância à própria consciência da participação, estavam vazias durante o período de discussão da comunidade LDO, permanecendo assim após o encerramento do debate. Outro fator a ser apontado é a impossibilidade de adição de conteúdo por parte dos usuários, o que poderia ajudar a evitar essa ausência apontada acima.

Já a Biblioteca Virtual da LOA 2013 foi dividida em três grandes tópicos: Legislação, Projeto de Lei Orçamentária e Links importantes. Cada tema dessa Biblioteca proporcionaria aos usuários do Portal informação adequada, tendo-se observado o conteúdo das publicações dispostas, o que parece ser uma grande preocupação do e-Democracia, e, conseqüentemente, o quesito em que o Portal apresenta maior qualidade.



Figura 11: Página inicial da Biblioteca Virtual da LOA 2013 (Acesso em: 20/12/2012)

Na página inicial de boa parte das Comunidades, podem-se ver links que dão ao usuário a opção de realizar um acompanhamento das tramitações referentes ao projeto de lei em debate no e-Democracia. A partir desses links, o usuário pode ser encaminhado diretamente à página da Comissão Parlamentar encarregada do Projeto de Lei (PL), no site da Câmara.

Esses *links* exercem uma função informativo-fiscalizadora, uma vez que não proporcionam interação entre sujeitos. Não deixam, contudo, de ter importância no contexto da discussão, assim como as Bibliotecas Virtuais, constituindo-se como mecanismo de provimento de informação. Há, contudo, uma observação a ser destacada: geralmente, existe uma formulação prévia de muitos PLs, tendo em vista que algumas Comunidades já iniciaram suas discussões *in media res*, i.e., em meio à tramitação do legislativo. Esse pode ser um fator inibidor da participação, já que cidadãos mais esclarecidos acerca dos processos políticos têm uma desconfiança da real consideração de sua interferência, acreditando que através de sua colaboração podem não estar construindo, mas apenas legitimando decisões já definidas previamente pelos legisladores.

No caso da LDO 2013, o link para acompanhamento do processo seguido pela lei apresenta, de maneira clara e sucinta, o que foi aprovado pelos congressistas. A Comunidade da LOA não apresentou esse mecanismo.

Principais pontos da LDO para 2013

20/07/12 00:00
Principais pontos da LDO para 2013
 Fonte: Agência Câmara de Notícias

O que foi aprovado pelo Congresso

Escrito por Equipe e-Democracia |
 0 Comentários | Marcar como importante

Acesso à informação	<ul style="list-style-type: none"> - Órgãos da administração direta e indireta, como estatais, bancos federais, fundações e agências reguladoras, terão que colocar na internet informações sobre os totais de cargos efetivos, comissionados e de funções de confiança ocupados, com os respectivos gastos mensais. Também terão que divulgar dados sobre a estrutura remuneratória mensal de cada cargo, com as vantagens permanentes inerentes à carreira e as vantagens temporárias. - As entidades do Sistema S (como Sesi, Senai e Senac) terão que divulgar na internet os orçamentos previstos para 2013, os nomes do dirigentes e do corpo técnico, a estrutura remuneratória, os valores arrecadados e a especificação de cada receita e despesa. - Os órgãos públicos responsáveis pelo repasse de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos terão que disponibilizar dados sobre a alocação aprovada no Orçamento e a realizada nos três anos anteriores. Devem ser divulgados, ainda, os critérios de seleção de cada entidade, as prestações de contas, a estrutura remuneratória dos dirigentes, as pessoas jurídicas e físicas contratadas pelas entidades beneficiadas e o custo unitário e global dos bens adquiridos com recursos federais. - As ações do PAC e do Plano Brasil Sem Miséria deverão ser divulgadas na internet com a descrição do empreendimento, o estágio, a unidade de federação e a execução orçamentária e financeira. - Os cidadãos e as entidades sem fins lucrativos poderão ter acesso a 17 sistemas gerenciais do Executivo, como Sisti (execução orçamentária da União), Siope (orçamento da educação) e Siac (acompanhamento de contratos do Dnit). O órgão responsável pelo sistema vai definir os critérios de credenciamento para o acesso. - A lei orçamentária terá que identificar as dotações destinadas ao atendimento do piso constitucional da saúde (Emenda Constitucional 29/00). - A União desenvolverá um banco de dados públicos para as obras acima de R\$ 20 milhões, com informações sobre custo, cronograma e execução.
Precatórios	<ul style="list-style-type: none"> - A vara de execução deverá enviar correspondência ao beneficiário do precatório ou requisição de pequeno valor (RPV) informando sobre a liberação do dinheiro. - A Comissão Mista de Orçamento deverá divulgar em sua página na internet a relação dos precatórios e RPVs incluídos na lei orçamentária.

Figura 12: Página parcial de Acompanhamento da LDO (Acesso em 30/10/2012)⁷²

Assim, pode-se entender a proposta do Portal e-Democracia como um suporte ao trabalho dos representantes, assemelhando-se a uma espécie de imbricação entre representação e participação, como no fenômeno da “representação no interior da participação” apontado por Lüchmann (2007).

Ainda como disposição de informação, sucede os “Bate-Papos” um Histórico da audiência e das discussões concomitantes a ela. Como exemplo desse mecanismo, tem-se aquele referente ao bate-papo ocorrido durante uma audiência com a ministra Miriam Belchior sobre a Lei Orçamentária Anual⁷³. Algumas questões dos internautas foram conduzidas à audiência pelo relator do projeto, Deputado Paulo Pimenta, que acompanhou a conversa. Junto ao Histórico, fica disponível o vídeo da audiência.

Até a mudança do layout, em abril de 2013, o e-Democracia disponibilizava em sua página principal notícias da Câmara ligadas à tramitação dos projetos em discussão no Portal. Com a mudança, o Portal apresenta mais foco em suas ações, disponibilizando como notícias as novas discussões e os eventos interativos que vão sendo abertos através do próprio canal. A página de notícias em que se encontram armazenadas aquelas antigas não foi, contudo,

⁷² Página com resultado completo disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/ldo/andamento-do-projeto>.

⁷³ Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/lei-orcamentaria-2013/bate-papo/-/bate-papo/historico/5712#.UlmiXtK3-WE> (Acesso em 28/01/2013).

eliminada. Encontra-se inserida no bloco “Informe-se”, que, por sua vez, foi alocado tanto na página de cada comunidade como na página do “Espaço Livre”.

As informações que não cabem especificamente ao Portal e-Democracia, mas que são importantes ao processo de participação, como o conhecimento de um processo legislativo, são dispostas em forma de *links* cujo clique leva o usuário a páginas do Portal da Câmara, que, nesse caso, tratam de tal informação, como é o caso dos links de acompanhamento do trabalho das comissões legislativas.

Percebe-se, portanto, uma preocupação com o provimento de informações gerado pelo Portal, atitude adequada, pois

[...] é o primeiro quesito fundamental para permitir uma adequada participação. Uma vez informados, os cidadãos se tornam, conseqüentemente, cientes de seus direitos e deveres, e podem ter nisso um estímulo para fazerem parte dos processos que regem as decisões políticas. (MITOZO e MARQUES, 2012, p. 13).

Concorda-se, então, com o fato de que a informação é fator indispensável à participação (MARQUES, 2008) e, especialmente, à deliberação nos processos políticos democráticos (KAKABADSE *et al.*, 2003; FERBER *et al.*, 2007; CHAMBERS, 2009; COLEMAN & MOSS, 2012; MUTZ, 2008). A simples disposição dessa informação, contudo, não torna, automaticamente, uma sociedade informada, já que a informação disponível na internet precisa ser processada pelo usuário para ter um significado. Sem esse processamento, a informação não é mais que dados brutos (POLAT, 2005, p. 437 – Tradução própria)⁷⁴.

Sendo, portanto, esse fator, somente incipiente à participação, pode-se afirmar que é necessário haver, sobretudo, motivação à busca dessas informações assim como compreensão das mesmas. A lei da informação em vigor⁷⁵ exige transparência das instituições públicas, tanto políticas quanto de serviços. Uma condição não prevista na lei é como esses dados devem estar linguística e graficamente dispostos, fator que pode gerar uma nova modalidade de exclusão, dificultando ainda mais a participação política civil.

⁷⁴No original: “The information available on the Internet needs to be processed by the user in order to have a meaning. Without such processing, information is no more than raw data”.

⁷⁵Lei aprovada em novembro de 2011 e regulamentada em maio de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm (Acesso em dezembro de 2012).

O que pode garantir motivação à busca da informação, constituindo um conjunto coeso, o qual potencializa a motivação cidadã, são o gerenciamento colaborativo dela e as possibilidades comunicacionais (LESTON-BANDEIRA, 2007) proporcionadas pela disposição do agente institucional. Outra estratégia que pode ser utilizada é a publicidade, uma vez que a busca por informação política não se encontra entre as atividades mais populares desenvolvidas, internacionalmente, através da internet por seus usuários (POLAT, 2005)⁷⁶.

3.2.2 – A Motivação aos cidadãos

Mecanismos de facilidade de acesso, responsividade quanto à participação, contato direto com a gestão do Portal e possibilidade efetiva de interferência são alguns dos fatores apresentados no e-Democracia e que se constituem como motivação à participação.

A preocupação com a facilitação do acesso é expressada pelo aperfeiçoamento do Portal, que realiza, anualmente, mudanças no layout. A redução de páginas para que acessem os canais através dos quais participar foi um ponto positivo na reestruturação do Portal. Outra preocupação expressada pelos próprios gestores do e-Democracia se relaciona à comunicação verbal estabelecida com os usuários.

Mudamos um pouco a linguagem no e-Democracia. O foco era muito assim: “fóruns”, “participe de fóruns”; isto é, o foco era muito em ferramentas. Mas o foco tem que ser em verbos: discuta agora, apresente suas ideias, participe do “Nossas Ideias”. Em vez de falar assim “coloque um *post* no fórum”, é melhor “venha discutir com os deputados”. Então, é uma mudança um pouco na comunicação também, tudo com o objetivo de simplificar, deixar o Portal mais fácil de navegar e de ser compreendido (FARIA, entrevista, 2013).

A possibilidade de entrar em contato com a equipe do Portal e receber rapidamente uma resposta também contribui fortemente para o estabelecimento de uma credibilidade na ferramenta, embora o setor técnico (que gerencia o e-Democracia) não expresse, por si só, a

⁷⁶Conforme pesquisa do *Centre for the Digital Future* da Universidade da Califórnia, em Los Angeles, EUA (POLAT, 2005, p. 439).

posição de toda a Casa em relação ao mecanismo de participação.

A própria realização de debates, através dos quais pode ser exposta a opinião dos cidadãos, assim como o ato de dialogar com agentes institucionais, é mais um fator de estímulo à participação, uma vez que proporciona a sensação de proximidade quanto ao centro de decisão. A presença, por exemplo, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF)⁷⁷ em uma discussão sobre o Orçamento Nacional atribui força a tal debate, elevando-o à condição de deliberação pública no sentido de poder prover resultados concretos, já que a CONOF é uma espécie de *lawmaker* técnico, que exerce a função de aconselhamento do parlamentar e, nesse caso específico, de intermediário dos anseios da esfera civil participante.

Por fim, algo que o Portal já disponibilizou algumas vezes e que, sem dúvidas, fortifica a credibilidade da iniciativa frente ao cidadão é uma espécie de *accountability* das contribuições, realizada pelo e-Democracia. Esse processo é caracterizado como o retorno que o Portal dá a seus usuários em relação à participação civil. Desse modo, houve responsividade quanto às discussões sobre Estatuto da Juventude, Marco Civil, Catástrofes Climáticas, Obrigatoriedade do Diploma de Jornalista, Lan Houses, Licitações e Contratos, Políticas sobre drogas, Segurança na internet, Regimento interno da Câmara⁷⁸, e das duas discussões em análise, LDO e LOA (cf. anexo 2). Foi, ainda, disponibilizado um infográfico das contribuições realizadas através de um canal específico da LOA, o formulário.

⁷⁷ A CONOF é um órgão institucional da Câmara fundamental à elaboração das Leis Orçamentárias, pois se destina a “oferecer, de forma neutra e apartidária, consultoria técnica às Comissões da Câmara e do Congresso Nacional, em especial a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, e adequado assessoramento aos Deputados Federais, na tomada de decisões relacionadas ao processo orçamentário federal” (Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/213>).

⁷⁸ Disponível em: http://edemocracia.camara.gov.br/documentos/-/document_library_display/HNVH5wq0YGgp/view/1586357?_110_INSTANCE_HNVH5wq0YGgp_redirect=htp%3A%2F%2Fedemocracia.camara.gov.br%2Fdocumentos%3Fp_p_id%3D110_INSTANCE_HNVH5wq0YGgp%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2#.UkDwPdK3-WE (Acesso em 09/03/2013).

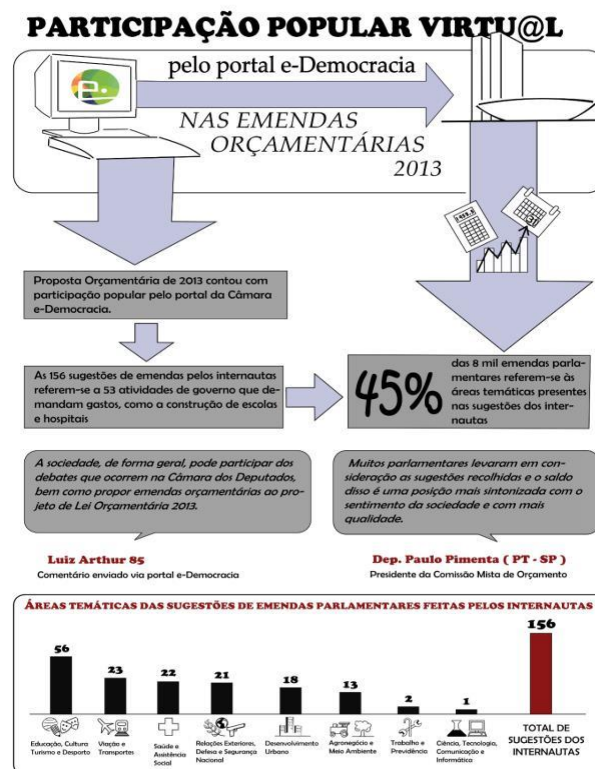


Figura 13: Infográfico sobre resultados das discussões da LOA.

Essas atividades, contudo, não têm sido suficientes para fazer aumentar a participação dos cidadãos por meio do e-Democracia. Uma possível falha do Portal consiste no pouco investimento realizado em publicidade, pois, embora ele possua perfis em redes sociais, há outras estratégias que poderiam ser exploradas, como a utilização dos *mass media* tradicionais. Isso porque, no Brasil, esses *media* ainda são mais acessíveis à população e poderiam atrair cidadãos que não se interessam pela busca de informação política através da *web*, mas que poderiam envolver-se em uma iniciativa que buscasse sua participação.

3.2.3 – O Perfil dos Canais

Desde seu início, este trabalho foi motivado pela constatação, a partir de observação preliminar, da grande variedade de canais de *input* participativo existentes no e-Democracia. A quantidade e o constante aperfeiçoamento desses canais de que dispõe o Portal superam mesmo o Portal da Câmara, do qual se originou, que conta, hoje, com a existência de seis canais de *input*: e-mail, formulários, salas de bate-papo, comentários gerais a notícias,

comentários a notícias enviadas ao (s) deputado (s) envolvido (s) na notícia, enquetes. O e-Democracia pode ser visto como uma evolução dos mecanismos de participação do Portal da Câmara devido a alguns fatores, apontados a seguir.

O Portal e-Democracia apresenta canais que são utilizados de acordo com o objetivo de cada Comunidade Legislativa, a principal divisão do site. Estando em constante aperfeiçoamento, constatou-se até a conclusão deste trabalho, a presença de sete canais de *input*: enquetes, bate-papos realizados durante audiências públicas, formulários, wikilegis, priorização deliberativa de propostas, avaliação de participação, fóruns.

Canais de <i>input</i> do e-Democracia
Enquete
Bate-papo
Formulário
Wikilegis
Priorização de propostas
Avaliação de participação

Tabela 3: Canais de *input* presentes nas comunidades do e-Democracia

Desse modo, apresentam-se, abaixo, todos esses canais de forma mais detalhada, a fim de que se compreenda o funcionamento de cada um deles, avaliando sua funcionalidade em relação à discussão em que se encontrava. A análise, embora apresentando todos os canais contidos no Portal, deve concentrar-se, especialmente, naqueles abrigados nas comunidades em estudo, LDO e LOA, já que seria muito amplo dissertar sobre todas as ações já desenvolvidas em cada um deles, em todas as comunidades, e tendo em vista a coerência com a análise deliberativa, que se apresentará mais adiante.

3.2.3.1 – Priorização e Avaliação de propostas

Esses dois canais constituíram apenas a Comunidade destinada à realização de uma das etapas da I Conferência sobre Transparência e Controle Social (I CONSOCIAL)⁷⁹. A priorização e a avaliação de propostas foram eventos que tiveram lugar após a discussão inicial e a geração de propostas de atividades acerca do tema em pauta. Primeiramente, avaliaram-se as propostas em novo debate, através do qual os cidadãos escolheram e ajustaram aquelas mais pertinentes. A etapa de priorização foi apenas de atribuição de notas a cada uma delas. Aquelas mais bem colocadas nesse *ranking*, no caso em questão, foram encaminhadas à etapa nacional, final e presencial, da I CONSOCIAL.

A priorização e a avaliação são passos específicos desse tipo de evento, que, pela primeira vez teve uma etapa online. Entretanto, aquelas duas ações deveriam ser utilizadas em outros processos dispostos no Portal, pois foi uma das ações que mais apresentou a *accountability* explicada anteriormente ao fim do evento, cujo documento elaborado, a fim de tornar públicas as prioridades do plano de ação de transparência e controle social, apresentou as 80 propostas decididas, nas quais se podiam observar as contribuições da fase online. Como será visto mais adiante, a própria disponibilização das Leis Orçamentárias para debate com os cidadãos, *corpus* empírico deste trabalho, partiu de uma das propostas do documento final da CONSOCIAL.

O processo de priorização de propostas seguiu a discussão, através do Fórum da Comunidade, sobre sugestões de pauta a ser encaminhada à etapa nacional da conferência. Cada usuário deveria distribuir vinte pontos entre as propostas, podendo atribuir até cinco pontos a uma única sugestão. As propostas estavam agrupadas em quatro categorias temáticas: 1) Transparência: acesso às informações do poder público; 2) Participação no controle da atuação dos governos; 3) Controle: fortalecimento dos conselhos de políticas públicas; e 4) Corrupção: prevenção e combate⁸⁰. A distribuição dos pontos poderia ser alterada durante todo o período de priorização, que durou cinco dias.

A Avaliação constituiu a etapa seguinte, em que os participantes da discussão puderam expor sua visão do processo virtual da CONSOCIAL através do preenchimento de um questionário. As perguntas, além daquelas interessadas em informações pessoais (como faixa

⁷⁹ Primeira conferência a possuir uma etapa disposta em ambiente online.

⁸⁰ Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/consocial/valoracao#.Um2oYHC3-WE> (Acesso em 20/07/2013).

etária e grau de escolaridade), versavam acerca do conhecimento sobre o processo virtual e sobre a suficiência das informações disponíveis acerca da discussão, no Portal. Esse momento, contudo, pareceu incipiente, uma vez que o questionário continha nove perguntas, dentre elas apenas três sobre a discussão⁸¹.

3.2.3.2 – Enquete

Canal cujo mecanismo é bastante familiar aos atores civis: o voto. Oferecida em poucas Comunidades, a Enquete constitui um modo de interferência pelo qual se realiza uma escolha aberta aos usuários pelo centro de decisão. Por sua utilização, também não se pode deixar de notar a variação dos tipos de interferência, assim como a consideração de possíveis preferências participativas dos usuários. Esse é um dos pontos positivos do Portal; todavia, constando na mesma Comunidade de um Debate, dissociada dele, a votação pode instigar o cidadão a “pular” o momento deliberativo e passar diretamente a essa atividade (possivelmente mais prática e eficiente).

A Comunidade da LDO, por exemplo, apresentou uma enquete que teve como base de realização a escolha entre algumas áreas do orçamento nacional: assistência social, educação, saneamento básico e meio ambiente, saúde, segurança pública e transporte, assim como era permitido escolher a opção “nenhuma das anteriores”. O referido canal da LDO obteve 126 participações, o que correspondeu a aproximadamente 46% do total de inscritos na Comunidade votando. Não se pode, contudo, identificar a escolha de cada usuário, nem quais deles participaram pela enquete, apenas constatar a correspondência de votos e número de votantes, devido a cada usuário poder participar uma só vez por meio dessa ferramenta.

O resultado da votação, que tinha como pergunta “Qual área deve ser prioritária para o Governo Federal?”, teve como resposta majoritária a Educação (68 votos), seguida da Saúde (23 votos) e da Segurança Pública (18 votos)⁸², como mais votadas. As outras opções eram: Assistência Social (4), Saneamento e Meio Ambiente (5), Transporte (2) e Nenhuma das Anteriores (6). Esse resultado coincide com a predominância de tópicos no Fórum, embora não tenha superado as postagens referentes à causa dos militares, o que será comentado na

⁸¹ O gráfico dos resultados se encontra disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/consocial/avaliar#.UlobVdK3-WE> (Acesso em: 20/07/2013).

⁸² <http://edemocracia.camara.gov.br/web/ldo/enquetes> (Acesso em 01/10/2013).

seção dedicada à descrição e à análise do Fórum. Ainda em relação ao Fórum, a Enquete não parece ter alcançado os resultados pretendidos, pois, mesmo constituindo a ferramenta de mais simples, prático e difundido recurso, não foi atrativa a grande número de usuários.

Qual área deve ser a prioritária para o Governo Federal?

%	Votos	
3%	4	Assistência Social
54%	68	Educação
4%	5	Saneamento e Meio Ambiente
18%	23	Saúde
14%	18	Segurança Pública
2%	2	Transporte
5%	6	Nenhuma das anteriores

Total de votos: 126

Figura 14: Resultado da Enquete da Comunidade LDO 2013.

As enquetes, contudo, existem em outros ambientes que não aqueles das Comunidades. O espaço Nossas Ideias, por exemplo, é constituído de várias enquetes, sendo o único em que elas são criadas pelos usuários. Na barra superior de links do Portal, há, ainda, uma enquete acerca da qualidade de funcionamento do e-Democracia, abaixo da qual podem ser deixados comentários⁸³.

3.2.3.3 – Formulário para sugestão de Emenda

O Formulário foi uma inovação da Comunidade destinada ao debate da Lei Orçamentária Anual (LOA 2013). Através dele, poderiam ser enviadas sugestões de emenda diretamente a um Parlamentar, Órgão, Ministério, Comissão Parlamentar etc., a serem escolhidos através de uma caixa de seleção com nome e UF de representação, no caso de Parlamentares.

⁸³ Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/enquete#.UlooMKN3-WE> (Acesso em: 01/10/2013).

The image shows a web browser window displaying the 'e-democracia' portal. At the top, there's a header with 'CÂMARA DOS DEPUTADOS' and 'Serviços da Câmara...'. Below that, the 'e-democracia' logo is visible along with a user login area (E-mail: belemitzo@hotmail.com, Senha, and a 'Acessar' button). A banner for 'Lei Orçamentária 2013' is present, with a 'Participe desta comunidade' button. The main content area is titled 'Sugestões à PLOA - Sugestão de Emenda à Despesa ao PLOA/2013'. A yellow box says 'Cadastrar nova sugestão'. A red error message reads 'Favor efetuar o login para enviar uma sugestão.' The form fields are: 'Orgão (Obrigatório)' (dropdown), 'Programa' (dropdown), 'Ação' (dropdown), 'Subtítulo (detalhamento / especificação da ação) (Obrigatório)' (text area), 'Localidade (Obrigatório)' (dropdown), 'Valor (Informe um valor sem vírgulas ou pontos, ex.: 1937283) (Obrigatório)' (text input), 'Justificativa (Obrigatório)' (text area), 'Autor da sugestão' (grouped fields for 'Nome', 'Entidade', 'Telefone', and 'Email'), and 'Encaminhar sugestão para (Obrigatório)' (dropdown). A 'Pesquisar Sugestões' button is at the bottom. The footer contains navigation links: Home, Principal, Comunidades, Cadastro, Sobre o Portal, Contato, and the 'e-democracia' logo.

Figura 15: Formulário para sugestão de Emenda à LOA 2013

Esse canal foi o mais utilizado na comunidade LOA, agregando 156 formulários enviados, dentre eles, 90 não repetidos. Seu funcionamento era relativamente simples, especializando-se, apenas, no fato de exigir que o proponente estipulasse um valor da verba a ser destinada a sua proposta, o que é uma ação um pouco complicada para quem não tem noções de administração pública.

Uma questão a ser destacada no âmbito dessa discussão é o prejuízo que esse canal pode causar ao momento deliberativo, uma vez que, devido à ausência de parlamentares discutindo no Fórum, canal a ser analisado com mais afinco adiante, o cidadão pode acreditar ser mais incisiva a ação de enviar suas ideias e seus pedidos ao próprio ator político. Isso pode se confirmar pelo esvaziamento do tópico da Comunidade LOA que visava discutir as propostas lançadas por meio dos Formulários: excluindo-se o *post* inicial, que era um convite do perfil do e-Democracia à participação no Debate, houve apenas 15 mensagens, advindas de 10 participantes, além do perfil da “Equipe e-Democracia”.

No caso da LOA, cujo assunto central se desdobra em muitos outros, tendo em vista a abrangência nacional do projeto, admite-se, aqui, uma possibilidade de promoção de interesses individuais. Estes podem ser mais bem defendidos por meio de ações individuais independentes, como pode ser caracterizada a oportunidade oferecida pelo Formulário, já que “Não há obviamente nenhum sentido em formar uma organização quando uma ação individual independente pode servir aos interesses do indivíduo tão bem quanto (ou melhor que) uma organização” (OLSON, 2011, p. 19).

Aqui, tem base um dos questionamentos da pesquisa: porque haver momento deliberativo entre participantes civis se estes poderiam enviar suas sugestões diretamente a quem, de fato, poderá atendê-lo em suas ânsias, i.e., ao centro de decisões?

No caso do Formulário da Comunidade, além da individualização das demandas (ou da defesa de demandas de um grupo muito pequeno), foi inevitável a persistência de uma regionalização do debate, provavelmente por tratar-se de lei que rege orçamentos, mesmo que a ferramenta e o próprio ambiente (online) em que se encontra possibilitem um diálogo em nível global (LEMOS, 2009). Como exemplo disso, pode-se observar uma das sugestões, que se repetiu:

AJUDA FINANCEIRA PARA AS QUADRILHAS JUNINAS DA REGIÃO DA ZONA DA MATA PARAIBANA (SAPE, MARÍ, SOBRADO, RIACHÃO DO POÇO, PILAR, SÃO MIGUEL DE TAÍPU, CAJA/CALDAS BRANDÃO, MULUNGU, CAPIM, CUITE DE MAMANGUAPE, MAMANGUAPE, BAIÁ DA TRAIÇÃO, MARCAÇÃO, JURUPIRANGA, RIO TINTO E GURINHEM)
 1. QUADRILHA JUNINA ARRAIAL DOS IDOSOS R\$ 5.000,00 2. QUADRILHA JUNINA CORONEL JOSE LINS R\$ 5.000,00 3. QUADRILHA JUNINA NAÇÃO CANGAÇEIRA R\$ 5.000,00 4. QUADRILHA JUNINA FOGUEIRA NORDESTINA R\$ 5.000,00 5. QUADRILHA JUNINA UNIÃO JOVEM R\$ 5.000,00 6. QUADRILHA JUNINA BRILHO NORDESTINO R\$ 5.000,00 7. QUADRILHA JUNINA EXPLOÇÃO NORDESTINA R\$ 5.000,00 8. QUADRILHA JUNINA PIXILAU R\$ 5.000,00 9. QUADRILHA JUNINA BONECA DE TRAPO R\$ 5.000,00 10. QUADRILHA JUNINA PAIXÃO NORDESTINA R\$ 5.000,00 11. QUADRILHA JUNINA ARRAIL DA BOA SEMENTE R\$ 5.000,00 12. QUADRILHA JUNINA JOIA RARA R\$ 5.000,00 13. QUADRILHA JUNINA OXENTÉ PARAIBA R\$ 5.000,00 14. QUADRILHA JUNINA RENASÇER R\$ 5.000,00 15. QUADRILHA JUNINA MACAMBIRA R\$ 5.000,00 16. QUADRILHA JUNINA GERAÇÃO MATUTA R\$ 5.000,00 17. QUADRILHA JUNINA UNIDOS DA TREZE DE MAIO R\$ 5.000,00 18. QUADRILHA JUNINA PRINCESA ISABEL R\$ 5.000,00 19. QUADRILHA JUNINA OS INVENCÍVEIS R\$ 5.000,00 20. QUADRILHA JUNINA EXPLODE CORAÇÃO R\$ 5.000,00 21. QUADRILHA JUNINA ARRAIAL BEIJA FLOR R\$ 5.000,00

Sapé - PB

Figura 16: Sugestão de Emenda de C.A.P.S⁸⁴

Desse modo, esse recurso pode constituir um aumento significativo do poder auferido aos cidadãos por um canal participativo, uma vez que representa o encaminhamento direto de uma demanda ao centro de decisão. Deve-se apontar, contudo, que, de maneira ainda mais incisiva que a Enquete, o Formulário pode provocar um individualismo de demandas,

⁸⁴ Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/lei-orcamentaria-2013/emendas> (Acesso em 01/10/2013).

conforme apresentado acima, fator que pode ser prejudicial ao desenvolvimento de políticas que visem o bem comum.

3.2.3.4 – Bate-papos

Essa atividade é uma das mais interativas, pois ocorre concomitantemente a audiências públicas e, através dela, podem ser encaminhadas dúvidas, sugestões, críticas e outras contribuições à própria audiência. Nos Bate-Papos, o usuário cadastrado pode escolher entre “participar”, quando poderá postar e todo o conteúdo produzido por ele será tornado público, ou “espionar”⁸⁵.

A publicidade dos Bate-Papos é aquela que mais utiliza as redes sociais, convidando os cidadãos a participarem desses eventos, agendados com pouca antecedência. Essa falta de antecedência é um dos pontos negativos da ação, pois, se por um lado compreende-se que a agenda da Câmara é plena de atividades, por outro há pouco tempo para angariar participação em termos quantitativos. Sem contar que as audiências ocorrem em horário comercial, momento em que poderá haver menor número de cidadãos disponíveis a participar. Esses apontamentos podem explicar, parcialmente, o fato de, em nenhuma das Comunidades, os Bate-Papos terem se constituído como uma das ferramentas que mais agregaram participação.

Recentemente, o Portal e-Democracia criou uma área a fim de agrupar todas essas ações, nomeadas por “Eventos Interativos”. Os Bate-Papos proporcionam um contato direto com representantes, simultaneamente à audiência transmitida e, por isso, podem ser tidos como ferramenta com grande potencial de interferência, uma vez que as demandas chegariam com maior velocidade e no momento propício a sua colocação.

Quanto ao Bate-Papo sobre a LOA, há apenas um armazenado na Comunidade, tendo ocorrido durante uma sessão aberta com a Ministra Miriam Belchior, realizada em 30/10/2012⁸⁶. Esse momento contou com a presença de apenas dez participantes: sete

⁸⁵ Nomenclatura adotada pelo portal.

⁸⁶ Disponível em: http://edemocracia.camara.gov.br/web/lei-orcamentaria-2013/bate-papo?p_p_auth=AnnVrw94&p_p_id=cdchatroom_WAR_cdchatportlet&p_p_lifecycle=0&_cdchatroom_WAR_cdchatportlet_view=room-history-jsp&_cdchatroom_WAR_cdc_hatportlet_roomId=5712 (Acesso em 09/02/2013).

cidadãos e três perfis institucionais (e-Democracia, CONOF e Comissão Parlamentar de Participação – CPC).

Apesar de constituir uma ferramenta de interferência direta, pois permite contato ao vivo com um agente institucional, o Bate-Papo se mostrou a ferramenta mais esvaziada, tanto no Portal de um modo geral quanto na Comunidade da LOA 2013. O período de realização da audiência pode ter sido um empecilho à participação dos cidadãos, ainda, como apontado anteriormente, por estar no meio do horário comercial, em que a maioria da população brasileira está no trabalho: às 14 horas. Essa escolha temporal acaba por não contribuir com o desenvolvimento de uma cultura política participativa no país.

3.2.3.5 – Wikilegis / Sugestões ao texto (da lei)

Segundo o e-Democracia, pode-se influenciar quanto ao texto final através do Wikilegis, que se utiliza de um método colaborativo semelhante ao da Wikipédia. Através desse método, realiza-se uma espécie de escrita coletiva, i.e., cada usuário faz as alterações que julgar necessárias junto ao texto. Não se pode, portanto, compreender esse canal como uma oportunidade democrática direta, já que, no caso do e-Democracia, as ideias e os comentários (diferenciados pela ferramenta) não alteram diretamente o texto da Lei, mas, são escritos ao lado dele, devendo passar, posteriormente, por um processo de avaliação, durante os próprios trabalhos da comissão ligada ao PL. Isto é, apesar de basear-se no método wiki, não se pode realizar uma alteração no próprio texto, devendo passar, comentários e ideias, por uma sequência de avaliações até serem constatados válidos ou não.

The screenshot shows the Wikilegis interface on the e-democracia website. At the top, there's a header for 'CÂMARA DOS DEPUTADOS' and 'e-democracia'. Below that, a navigation bar includes 'Início', 'Participe', 'Biblioteca Virtual', and 'Informe-se'. The main content area features a 'Sugestões de Alteração ao Artigo' section. It displays a suggestion by Deny Eduardo Pereira Alves, who is shown in a small profile picture. The suggestion is titled 'Redação do artigo' and discusses the priorities of the federal administration for 2013, specifically regarding the allocation of resources to education and social security. The text of the suggestion is as follows:

Sugestão

Redação do artigo

Art. 4º As prioridades da administração pública federal para o exercício de 2013, atendidas as despesas contidas no Anexo V e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao fomento da educação básica e tecnológica, ao PAC e ao Programa Brasil sem Miséria, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2013, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

Descrição da Sugestão

O país ainda tenta crescer sem priorizar a educação e isto ainda é um grande problema. Ainda vemos muitas escolas de lata pelo Nordeste do país, vemos pais que têm de deixar de trabalhar (não produzindo renda) por que não têm com quem deixar os filhos por falta de creches (que em período de campanha da Sra. Presidente foi muitíssimo enfatizado!), vemos ainda que a formação tecnológica ainda está engatinhando pois demorou-se a perceber que as máquinas estavam e ainda estão, tomando o lugar dos trabalhadores sem qualificação da indústria. Mais que isso, vemos que por salários míseros os professores tem deixado de ter estímulo ao trabalho e mais que isso, a seleção para sua contratação tem admitido profissionais despreparados haja vista o salário inicial da carreira. Antes de se priorizar as obras do PAC há de se priorizar a educação em tempo integral com escolas de boa infraestrutura que tirem a miséria das pessoas ensinando-as os valores sociais do trabalho e do autossustento, sem dependência econômica do governo.

At the bottom of the page, there is a footer with links for 'Home', 'Principal', 'Comunidades', 'Cadastro', 'Sobre o Portal', and 'Contato', along with the 'e-democracia' logo.

Figura 17: Página de ideia postada no texto do PL⁸⁷.

O Wikilegis é uma oportunidade de o cidadão comum, ou mesmo aquele que dispõe de conhecimento mais especializado em textos jurídicos, opinar sobre a alteração de um texto legislativo. Todavia, a utilização do Wikilegis é precária, observando-se uma média de cinco contribuições por Comunidade através dele. Alguns fatores que concorrem para essa rara participação podem ser a especialização desse canal, a ausência de tutorial instrumental e a presença de cidadãos detentores de conhecimento jurídico, fator que pode inibir a contribuição por parte de leigos.

Outra hipótese para essa rara utilização do canal pode ser o fato de ele apresentar falhas quanto à *accountability* das contribuições realizadas por meio dele. Apenas na Comunidade referente ao debate do “Marco civil”⁸⁸ houve uma consideração explícita dessas

⁸⁷ Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/ldo/wikilegis/-/wikilegis/contribuicao/788038> (Acesso em 10/09/2013).

⁸⁸ Processo após o qual o texto construído colaborativamente foi disposto.

ideias, realizada por meio de um relatório que mencionava, inclusive, o nome de alguns usuários cujas sugestões foram acatadas para o texto final⁸⁹.

Em relação à discussão da LDO, observou-se que o Wikilegis foi o canal agregou o menor índice de participação: dez comentários, partindo de sete usuários, e duas ideias, provenientes de outros dois. Analisando-se a qualidade dessas postagens, percebeu-se que alguns comentários não foram pertinentes ao texto⁹⁰, e que as duas ideias partiram de usuários familiarizados com a linguagem jurídica, facilitando sua interferência. O motivo para o esvaziamento desse mecanismo, em relação à utilização dos outros, pode consistir exatamente nessa especificidade de seu manejo. A percepção de uma presença especializada pode exercer uma espécie de constrangimento sobre os demais cidadãos e também é uma hipótese a se considerar nesse contexto.

Da mesma forma que ocorreu na Comunidade LDO, na Comunidade LOA essa ferramenta teve baixa participação, contando com 14 comentários e 8 ideias advindos de apenas quatro participantes.

Wikilegis
Início

Projeto de Lei Orçamentário Anual 2013

PL nº 24/2012
Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013.

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

CAPÍTULO II DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

-Seção I Da Estimativa da Receita

-Seção II Da Fixação da Despesa

-Seção III Da Autorização para a Abertura de Créditos Suplementares

CAPÍTULO III DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

-Seção I Das Fontes de Financiamento

-Seção II Da Fixação da Despesa

-Seção III Da Autorização para a Abertura de Créditos Suplementares

CAPÍTULO IV DA AUTORIZAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E EMISSÃO DE TÍTULOS DA DÍVIDA AGRÁRIA

CAPÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei estima a receita da União para o exercício financeiro de 2013 no montante de R\$ 2.250.868.084.933,00 (dois trilhões, duzentos e cinquenta bilhões, oitocentos e sessenta e oito milhões, oitenta e quatro mil, novecentos e trinta e três reais) e fixa a despesa em igual valor, compreendendo, nos termos do art. 165, § 5º, da Constituição, e dos arts. 6º, 7º e 36 da Lei no 12.708, de 17 de agosto de 2012, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 - LDO-2013:

I - o Orçamento Fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração Pública Federal direta e indireta, bem como os fundos e fundações, instituídos e mantidos pelo Poder Público; e

III - o Orçamento de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto.

CAPÍTULO II DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

-Seção I Da Estimativa da Receita

Art. 2º A receita total estimada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 2.140.255.749.070,00 (dois trilhões, cento e quarenta bilhões, duzentos e cinquenta e cinco milhões, setecentos e quarenta e nove mil e setenta reais), incluindo a proveniente da emissão de títulos destinada ao refinanciamento da dívida pública federal, interna e externa, em observância ao disposto no art. 3º, § 2º, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, na forma detalhada nos Anexos a que se referem os incisos I e VIII do art. 10 desta Lei e assim distribuída:

I - Orçamento Fiscal: R\$ 925.057.799.303,00 (novecentos e vinte e cinco bilhões, cinquenta e sete milhões, setecentos e noventa e nove mil, trezentos e três reais), excluída a receita de que trata o inciso III deste artigo;

II - Orçamento da Seguridade Social: R\$ 605.132.249.177,00 (seiscentos e cinco bilhões, cento e trinta e dois milhões, duzentos e quarenta e nove mil, cento e setenta e sete reais); e

III - Refinanciamento da dívida pública federal: R\$ 610.065.700.590,00 (seiscentos e dez

Figura 18: Topo da página do Wikilegis da LOA (Acesso em 30/10/2012).

⁸⁹ Disponível em: http://edemocracia.camara.gov.br/web/marco-civil-da-internet/noticias/-/blogs/resultados-da-participacao-no-marco-civil-da-internet?_33_redirect=http%3A%2F%2Fedemocracia.camara.gov.br%2Fweb%2Fmarco-civil-da-internet%2Fnoticias%3Fp_p_id%3D33%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1 (Acesso em 12/09/2013).

⁹⁰ Um usuário, inclusive, postou um comentário pedindo informações acerca do debate e foi respondido pelo perfil da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF), que o orientava de que havia um espaço próprio para as discussões.

3.2.3.6 – Fóruns/Debates

Os Fóruns constituem o canal deliberativo dentro do e-Democracia e existem tanto nas Comunidades legislativas quanto no “Espaço Livre”. Nesses Fóruns, as discussões são divididas em tópicos, os quais podem ser criados por qualquer usuário cadastrado no Portal. O objetivo, segundo o próprio e-Democracia, é proporcionar amplas discussões com a sociedade acerca de temas que integram a pauta legislativa.

O mecanismo de postagem de tópico é simples e tem como ações obrigatórias, por parte do usuário, ter realizado *login* no site e criar um título para a discussão. Uma atividade recentemente incluída nos Fóruns foi a possibilidade de “acompanhar por e-mail” os debates. O ponto positivo dessa ação consiste na geração de uma fidelização do usuário ao tópico de modo voluntário, já que, da mesma forma que ele se inscreve para receber atualizações da discussão por e-mail, ele pode cancelar a subscrição.

Os Fóruns, que podem ser um espaço propício à interface argumentativa entre representantes e cidadãos, apresentam, entretanto, algumas falhas quanto à proposta participativo-deliberativa. Essas lacunas não serão apresentadas nesta, mas, em uma seção posterior, em que se pretende empreender a análise deliberativa dos fóruns das Comunidades selecionadas como *corpus*: LDO e LOA. Antes dessa análise, contudo, faz-se necessário fazer a descrição de cada uma dessas comunidades, apontando o volume de participação através dos canais de cada uma delas.

3.3 – A Comunidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2013

Em relação à Comunidade LDO, aberta a discussão no Portal entre junho e julho de 2012, constataram-se três canais de *input* dispostos simultaneamente (Enquete, Fórum, e Sugestões ao texto – Wikilegis), proporcionando ao usuário uma experiência singular de variedade de canais em uma só discussão, não experimentada anteriormente no cenário brasileiro.

Esta parte do trabalho, contudo, concentra-se na análise dos Fóruns, a fim de constatar como os participantes se comportaram durante o momento deliberativo.

A princípio, constatou-se que todos os cidadãos cadastrados no e-Democracia puderam participar da discussão, já que, a partir dessa Comunidade, o site aboliu a ferramenta de inscrição de participantes nas comunidades⁹¹. A ideia de inscrição nas comunidades era, inicialmente, formar uma espécie de rede social de interessados em determinado tema, visando a contribuir para a formação de “capital social”⁹² (FARIA, 2012, p. 186). Assim, justifica-se a disparidade entre o número de inscritos e o de participantes reais: quanto aos primeiros, a Comunidade reuniu 274 usuários, mas, quanto aos participantes reais, ela obteve 296, no mínimo. Contando que a enquete alcançou 126 votos únicos e não-identificados, a participação total pode ter chegado a 424, se considerar-se cada votante da enquete como não participante em outros canais⁹³. Alguns usuários participaram por meio do Fórum e do Wikilegis, simultaneamente, e outros 4, apenas do canal *wiki*.

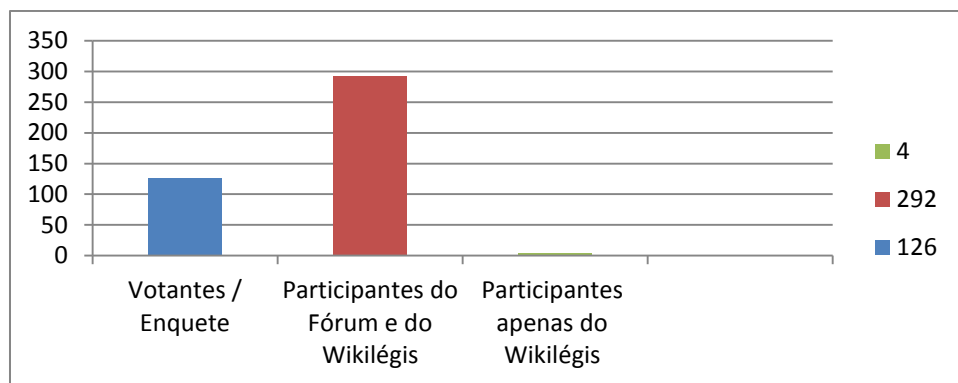


Gráfico 1: Total de Participantes da LDO 2013.

Dentre os participantes, estavam o próprio perfil administrativo do e-Democracia e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF). Essa presença do agente institucional é um fator a ser observado quanto ao estímulo à participação e quanto ao consequente aumento da força desse espaço, conforme critérios adotados nesta pesquisa.

⁹¹ O Portal passou a permitir essa ação justamente a partir da discussão da LDO, a fim de ampliar a participação, segundo informações do próprio núcleo gestor do Portal. Antes, era obrigatório subscrever a comunidade da qual se quisesse acompanhar as discussões e participar delas.

⁹² O termo capital social surge em estudos de James Coleman (ano) e consiste em um conceito abstrato que, grosso modo, pode ser entendido como uma organização social em torno de um indivíduo, que envolve laços entre ele e aqueles que o rodeiam. Essa estrutura facilitaria certas ações, as quais não seriam realizáveis por um sujeito sem o suporte dela (J. COLEMAN, 2000). O termo ganhou mais visibilidade com sua aplicação empírica realizada por Robert Putnam (1994; 2000), ao estudar, primeiramente, o caso das tradições civis na Itália (1994) e, posteriormente, o declínio das ligações civis nos EUA (2000).

⁹³ Não se pode recuperar se quem participou por meio da enquete também contribuiu por meio de outra ferramenta ou apenas votou. Assim, não se puderam contabilizar com precisão os usuários ativos.

O Fórum, como se pôde observar pelo gráfico acima disposto, foi o canal de *input* à participação mais utilizado na Comunidade LDO 2013, constituindo-se como debate que apresentou, em observação preliminar, duas características deliberativas: discussão pública de argumentos (HABERMAS, 2003b) e estabelecimento de diálogo – ou reciprocidade (WALES *et al.*, 2010).

O Fórum teve a abertura de 158 tópicos, que acumularam 507 mensagens. Quanto ao número de usuários ativos nesse mecanismo, observaram-se 292 cidadãos e, dentre eles, 116 debatedores haviam utilizado o mecanismo de inscrição na Comunidade, enquanto a maioria, 178, não estava inscrita.

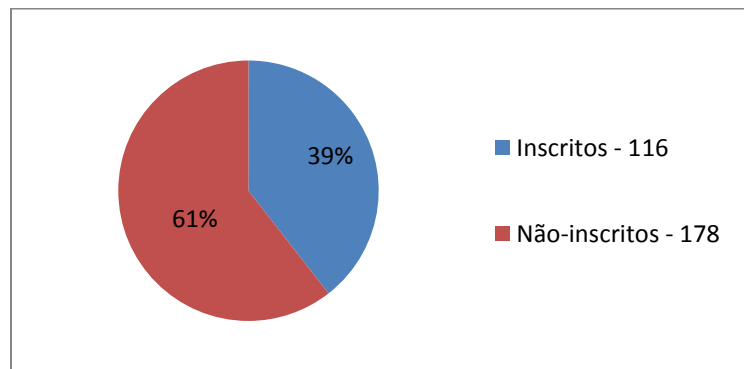


Gráfico 2: Participantes do Fórum da LDO 2013

Uma observação mais detalhada dos tópicos e de suas postagens põe em destaque a discussão envolvendo o reajuste salarial dos militares. Dentre os tópicos (tais como: importância do investimento em metrô; capital para os bancos regionais de desenvolvimento; construção de rodovias; construção de fóruns de justiça; investimento em educação; redução de impostos etc.), contabilizaram 131 aquelas que puseram em pauta o aumento salarial militar, representando 82% dos tópicos.

Chegando aos outros tópicos, observa-se que, coincidindo com o resultado da Enquete, o tema que mais apareceu no Fórum foi 'Educação', tendo sido tema principal de cinco tópicos (3%). Outros diversos, alguns dos quais tiveram como tema secundário também a Educação, somaram vinte e três tópicos, representando 15% do total de discussões.

TEMAS	Tópicos	Percentual de frequência
Apresentação	1	0,63
Orçamento geral	9	5,69
Militar	131	82,91
Educação	5	3,16
Infraestrutura	6	3,79
Judiciário	4	2,53
Transparência	2	1,26
Saúde	1	0,63
Dúvidas	2	1,26
Total	160 - 2 = 158	100,00

Tabela 4: Temas do Fórum da LDO 2013⁹⁴

Ao realizar-se uma observação da participação dos usuários não-inscritos na Comunidade, chegam-se a duas constatações. A primeira delas refere-se aos tópicos de que os referidos usuários participaram: aqueles ligados à causa militar. Isso indica que houve, na discussão, uma reunião de *like-minded people*, uma vez que, além de interessarem-se pelo mesmo tópico, possuíam a mesma opinião acerca dele. Isso se conclui pela ocorrência única de debatedor que se posicionou contra a monopolização que as discussões sobre a causa dos militares estavam realizando no Fórum.

Outro fenômeno ocorrido, também majoritariamente em relação aos participantes dos tópicos militares, foi o *one-timer effect*; ou seja, o fato de um cidadão participar esporadicamente ou de forma unitária, prejudicando, a princípio, “a continuidade e a coerência do debate” (MIOLA, 2011, p. 158). Por outro lado, os *one-timers* podem ser produtivos no sentido de contribuírem para um debate profícuo entre outros participantes se, por exemplo, põem em discussão um ponto de vista ainda não apresentado ou um tópico polêmico da questão. Ocorreu um caso nas discussões da LDO, em que o usuário postou uma única vez e gerou respostas e apoios a sua proposta.

O PROIFES-Federação (Sindicato dos Professores do Magistério Público Federal) apresentou na noite histórica da votação do Plano Nacional de Educação - PNE, a Comissão de Orçamento e Finanças proposta para que os gastos em educação sejam tratados no âmbito do orçamento como investimento e não como gasto. Nesse sentido propôs Emenda ao artigo 2, com a inclusão de um parágrafo para que os gastos em educação sejam retirados da meta de superávit primário. O presidente da Comissão de Orçamento e Finanças, Paulo Pimenta (PT-RS) acolheu com simpatia a proposta. Em seguida, o PROIFES apresentou a proposta na

⁹⁴ O número total de mensagens foi de 158. Apresentam-se, contudo, na tabela, 160 por contar-se com um *post* que contempla, simultaneamente, educação, saúde e infraestrutura.

Comissão de Educação, que fez a Emenda e que já está em análise pelo Relator, Senador Antonio Carlos Valadares (PSB-SE). A interpretação de tratar os gastos em educação como investimento encontra amparo na literatura e é recorrente a informação de que **educação é investimento e não gasto**. Entretanto, o orçamento público contabiliza os gastos em educação na conta de despesa e, portanto, subtraem-se recursos que poderiam ser destinados a educação para a formação do superávit primário. Na avaliação do PROIFES, se essa interpretação for assegurada na Comissão Mista de Orçamento, estará viabilizada a possibilidade de cumprir a meta de aplicação de 10% do PIB, aprovada na Comissão Especial na noite de terça-feira, depois de mais de 17 meses de tramitação, com a participação das entidades da educação que participam no Fórum Nacional de Educação, entre elas, UNE, UBES, PROIFES e CNTE. **O PROIFES é a única entidade do magistério federal, que tem assento no Fórum Nacional de Educação, criado para acompanhar a implementação do Plano Nacional de Educação.** Inicialmente o PROIFES fez proposta de gradativamente incorporar parte do gasto com pessoal do MEC na redução da meta do superávit primário. A Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, entretanto, além de acolher a proposta ampliou a dedução dos gastos do governo federal com a educação, que pode chegar a 1,5% do PIB no ano de 2013. Como a meta do superávit primário é de 3,1% do PIB e se utilizado o parâmetro desse ano, onde até o mês de abril, 46% da meta havia sido cumprida, não há temor de que não se tenham recursos suficientes tanto para cumprir a meta do superávit como para destinar mais recursos para a educação. Consulte aqui a Nota Técnica que subsidiou a proposta. <https://docs.google.com/file/d/0Bx80zRrkPxE5UklmZmdVMThsbk0/edit> Mais informações na página do PROIFES: <http://www.proifes.org.br> (R.C., *post* 1.56.1).

Pela quantidade de postagens defendendo a mesma causa, o reajuste salarial militar, pode-se mesmo considerar que os usuários a ela ligados utilizaram o Portal como suporte para uma ação de ciberprotesto, uma vez que muitos *posts* são caracterizados pela expressão de uma espécie de grito de guerra: “Reajuste para as forças armadas”. A ocorrência desse fator pode ter sido estimulada pelo fato de que

[...] as discussões promovidas pelo Estado, quando oferecem uma interação direta com agentes estatais, tendem a atrair mais o público por levá-lo a supor que há mais chances de suas reivindicações e argumentos serem levados em conta no momento de decisão política (MIOLA, 2011).

Isso supõe dizer que o Portal e-Democracia ganhou a credibilidade de um grupo, que o considerou um espaço forte de discussão, através do qual suas demandas poderiam ser escutadas.

3.4 – A Comunidade da Lei Orçamentária Anual 2013

A LOA, por sua vez, foi a 25ª Comunidade aberta no e-Democracia, aberta à participação entre 19 de outubro de 2012 e 31 de janeiro de 2013⁹⁵, e trouxe quatro canais de *input* utilizados pelo Portal (Debate/Fórum, *Wikilegis*, Bate-Papo e Formulário de sugestão de emendas). Conforme será realizado com a Comunidade da LDO, a Comunidade da LOA 2013 será analisada sob a lente deliberativa, observando-se, especificamente, seu Fórum.

Assim, primeiramente, observou-se que, já quanto ao número de inscritos, a participação foi bem menor que aquela constatada na LDO: 89 inscritos⁹⁶. Embora a contabilidade total de participação tenha superado esse número (90 sugestões de emenda não repetidas; 14 comentários e 8 ideias no *Wikilegis*; 9 participantes no Bate-Papo; 46 mensagens no Fórum), a contabilidade final de cidadãos que participaram por meio de algum canal foi de 66⁹⁷. Desses, 31 enviaram formulários; 28 participaram do Fórum; 4 intervieram por meio do *Wikilegis*; e 9 discutiram no Bate-Papo. Seis usuários foram constatados como intersecções, i.e., eles participaram por meio de mais de um canal.

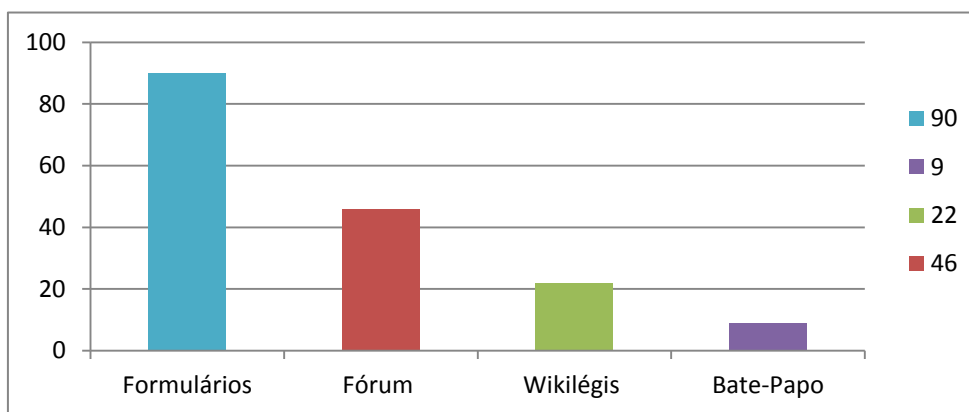


Gráfico 3: Total de Contribuições à LOA 2013 por canal⁹⁸

⁹⁵ A discussão se encerraria oficialmente em 22/12/2012. No entanto, a votação da LOA não aconteceu antes do recesso parlamentar e a discussão ficou aberta até janeiro de 2013.

⁹⁶ Até encerramento oficial dessa comunidade, conforme cronograma inicial do processo, em 21 de Dezembro de 2012. Após esse período, quando as discussões não mais seriam levadas em consideração (embora não tivesse ocorrido encerramento oficial da comunidade), mais dois usuários a subscreveram, sendo, agora, 91 inscritos.

⁹⁷ Contando-se com o perfil da equipe e-Democracia.

⁹⁸ O número apontado para o Bate-Papo coincide nos dois gráficos por considerar-se uma só a participação por meio desse canal, ou seja, não se considera cada sentença postada na conversa como uma contribuição isolada.

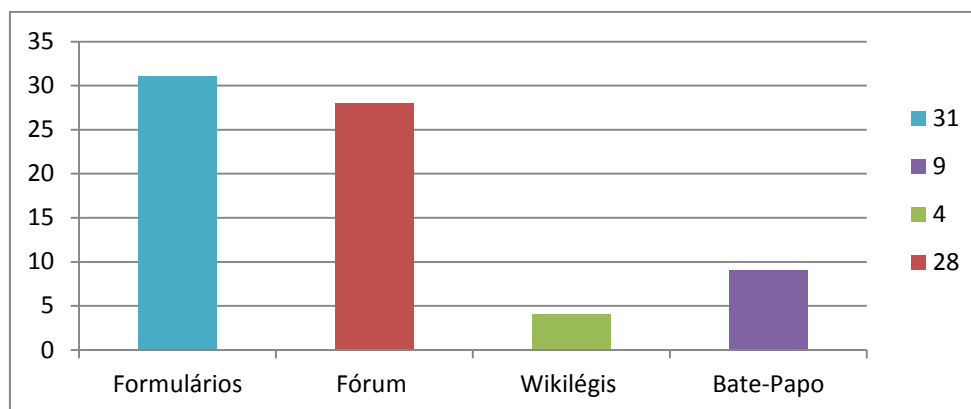


Gráfico 4: Total de Participantes da LOA 2013 por canal.

A LOA 2013 também contou com a inscrição dos perfis institucionais da Equipe e-Democracia e da CONOF. Na comunidade de discussão da LOA, podiam-se identificar todos os participantes através dos canais, o que facilitou a apreensão, exposta acima, do volume exato de participação, tanto por meio de cada canal como em relação ao número de participantes.

O Debate (Fórum) contou com apenas quatro tópicos, os quais reuniram as 46 mensagens, postadas por 28 participantes. O mais incomum a essa ferramenta foi a escassa presença dos usuários cadastrados, tendo contado com apenas oito deles, estando inclusos nesses os perfis dos agentes institucionais (e-Democracia e CONOF).

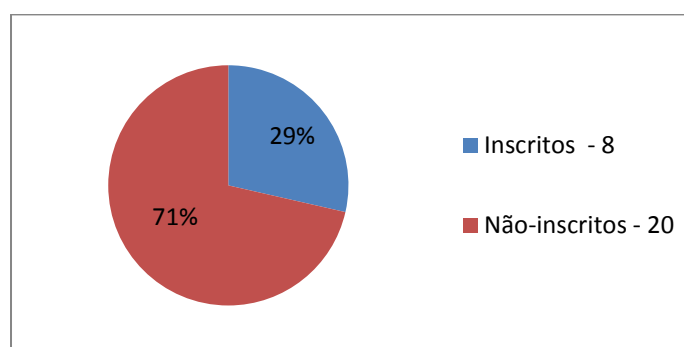


Gráfico 5: Número de participantes no Fórum da LOA 2013

Isso suscitou o questionamento acerca da própria intenção do usuário ao se inscrever em uma comunidade, uma vez que não se torna ativo nela. Assim, não se pode deixar de mencionar a atividade de *lurking*, que compreende o ato de apenas observar uma discussão (ler *posts*) online sem atuar nela (JANSSEN e KIES, 2004), uma vez que, sabendo que o

número de acesso é único por IP (FARIA, entrevista, 2013), ter-se constatado um número de *lurkers* bem distante daquele de ativos, levando em conta o número de 17.664 visualizações dos tópicos.

3.5 – Análise Deliberativa

A partir desta seção, apresenta-se a análise específica dos fóruns de ambas as comunidades em estudo (LDO e LOA), visando a captar o possível teor participativo que envolveu suas discussões, sob uma perspectiva comparativa. Em um primeiro momento, analisa-se a estrutura dos fóruns, que é o ponto de partida para o sucesso de uma deliberação. Em seguida, passa-se à análise do conteúdo das postagens contidas nos fóruns, momento em que se observarão, sob os critérios apresentados na seção metodológica deste trabalho, como os cidadãos expõem suas demandas.

3.5.1 – Estrutura dos Fóruns

Iniciando pelo quesito “Identificação”, observou-se que ele é obrigatório na ferramenta, uma vez que, para participar de qualquer discussão nos fóruns do e-Democracia, deve-se realizar um cadastro. Esse cadastro demanda nome, sobrenome, e-mail e Unidade Federativa, conforme mostrado abaixo.

Figura 19: Página de cadastro do e-Democracia (Acesso em 20/07/2013)

É interessante, ainda, ressaltar que o nome a ser usado nos fóruns, contudo, pode ser abreviado ou mesmo um codinome, como se observa com frequência nas discussões em estudo: “Militar do Brasil”, “Adriano A.”, “Ricardo Militar insatisfeito” etc.

Uma vez que o Portal exige do cidadão interessado em participar que esse, apenas, se identifique e possua um e-mail, o e-Democracia se apresenta como uma ferramenta aberta de participação. Após a ação permitida pelo e-Democracia, a partir da discussão da LDO 2013, de não mais haver necessidade de subscrever a comunidade para que se participe através de seus canais, mencionada anteriormente, essa abertura tornou-se ainda maior. Isso demonstra preocupação da própria gestão do Portal em relação a esse quesito, conforme pôde ser notado em entrevista realizada com o gestor, Cristiano Faria, como procedimento metodológico da pesquisa⁹⁹.

Essa possibilidade de estar inscrito na comunidade era só uma forma de a gente saber quem estava participando daquela discussão, já que o portal não tinha ferramentas para ver isso diretamente. Quando você coloca “participe da comunidade”, aliás, quando tinha isso, porque agora foi retirado, era para dizer quem estava participando e quem não estava, pra gente ter esse dado depois. Os próprios deputados queriam muito conhecer. De forma geral, nossa ideia aqui é de amplo acesso, ampla possibilidade de participação. Só precisa fazer esse *login*, que é muito simples (FARIA, entrevista, 2013).

Aliando, a esse conceito de abertura, aquele de inclusividade (WALES *et al.*, 2010), tem-se, nos fóruns do e-Democracia, a possibilidade de que cada cidadão possua presença e voz. Outro fator que apoia essa constatação é o fato de não haver limitação do número de postagens por participante.

Uma grande crítica acerca do grau de abertura de fóruns online reside, contudo, no apontamento da exclusão digital, ainda considerada um problema (NORRIS, 2001; MARQUES, 2012). Dados do relatório *Measuring the Information Society* (MIS, 2013), da International Telecommunication Union – ITU – apontam que, ao final de 2012, 45% dos domicílios brasileiros tinham acesso à internet¹⁰⁰. Assim, os críticos defendem que a fratura

⁹⁹ A entrevista baseou-se em um questionário semiestruturado e foi realizada dia 01/08/2013, por videoconferência.

¹⁰⁰ “The proportion of households with Internet access shows an even stronger growth, from 38 per cent in 2011 to 45 per cent in 2012. ICT household connectivity is one of the main emphases of Brazil’s national broadband

digital (outro termo utilizado para definir esse fenômeno) pode prejudicar “a eficácia das iniciativas de democracia online” (MARQUES, 2012, p. 9), de modo que facilitaria a exacerbação das desigualdades existentes em ambiente offline (NORRIS, 2001). Isso acaba por constituir-se como algo irônico, segundo Stephen Coleman (1999), pois a chamada “revolução da comunicação” deveria gerar a prometida democratização do acesso (p. 17).

Não se pode, contudo, deixar de avançar nas práticas digitais, assim como em seus estudos, uma vez que parece ainda mais vantajoso contar com iniciativas “aptas a forçar representantes e instituições a se exporem e prestarem contas por meio de plataformas de comunicação digital do que, simplesmente, não tê-las disponíveis” (MARQUES, 2012, p. 2). Não se pode, ainda, descartar a possibilidade de, através de iniciativas digitais, incluir-se outras parcelas aquém às práticas offline, por limitações de tempo ou de informação acerca desses encontros, como pôde ser observado no caso do OPD de Belo Horizonte, apresentado no capítulo anterior.

Em relação à Agenda, geralmente, ela pertence aos parlamentares, responsáveis pela proposição das comunidades legislativas. Os deputados que compõem as comissões levam a sugestão de discussão, assim como o foco que a mesma deve ter: apenas um debate, proposta de Lei, revisão de Lei etc. A equipe do e-Democracia, então, seleciona ou elabora canais que deem conta do debate a ser desenvolvido – tais como enquete, formulário, fórum – e cria a Comunidade no Portal (FARIA, entrevista, 2013).

Se o mecanismo de proposição de comunidade é exclusivamente parlamentar, através do “Espaço Livre”, contudo, os cidadãos podem criar comunidades de discussão. A partir desse “Espaço Livre”, uma discussão pode ser promovida a “Comunidade Legislativa”, a depender da visibilidade e conseqüente participação alcançada, exercendo pressão sobre a pauta da Câmara¹⁰¹.

Nós temos duas formas de participar: pelo Espaço Livre, as pessoas vão lá e propõem suas discussões. A gente fica sempre observando isso. Há umas discussões mais picantes, e a gente tenta levar aos parlamentares, transformar numa comunidade virtual. E tem as comunidades virtuais que são solicitações de

plan – Programa Nacional de Banda Larga (PNBL)” (MIS/ITU, 2013, p. 30). Disponível em: http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2013/MIS2013_without_Annex_4.pdf (Acesso em 10/11/2013).

¹⁰¹ Como aconteceu no caso da Política de Combate às drogas, analisada por Sousa (2012).

parlamentares. E não existe nenhuma questão de crivo, o que é uma pergunta muito recorrente. Essa pauta é livre (FARIA, entrevista, 2013).

O e-Democracia aplica moderação. Entretanto, de acordo com os próprios termos de uso da experiência¹⁰², a intervenção do moderador só ocorrerá em situações extremas, tais como: apresentação de conteúdo ilegal, violação aos direitos humanos, uso de termos vulgares etc. Constatou-se, não obstante os termos de uso e as informações obtidas quando da entrevista com o gestor do Portal, a exclusão de três tópicos no desenvolvimento da discussão da LOA, todos criados por cidadãos, restando, portanto, apenas os quatro tópicos dispostos pela equipe do Portal.

▼ Tópicos					
Tópico	Bandeira	Iniciado por	Mensagens	Visualizações	Último envio
1 - Despesa de Pessoal e Encargos Sociais para 2013 (Anexo V da LOA 2013)		Equipe e-Democracia	8	140	Data: 30/10/12 11:24 Por: Rafael Martes Chandelier Pereira  (Abre uma nova janela)
Participe da Audiência Pública com a Ministra do Planejamento!		Equipe e-Democracia	2	205	Data: 30/10/12 11:18 Por: Ethel Camargo  (Abre uma nova janela)
3 - Propostas de emendas à despesa (formulário)		Equipe e-Democracia	1	83	Data: 29/10/12 18:02 Por: Equipe e-Democracia  (Abre uma nova janela)
Casa de apoio aos pais de alunos da rede pública de ensino.		ROBERTO DE JESUS	1	23	Data: 29/10/12 16:39 Por: ROBERTO DE JESUS  (Abre uma nova janela)
Técnica de redação orçamentária e participação popular		Dany Eduardo Pereira Alves	1	12	Data: 29/10/12 16:28 Por: Dany Eduardo Pereira Alves  (Abre uma nova janela)
LDO e Participação Popular		Luiz Augusto de Oliveira Morado	2	30	Data: 27/10/12 12:52 Por: Jose Eduardo Mendes  (Abre uma nova janela)
2 - Obras e serviços com indícios de irregularidades graves (Anexo VI)		Equipe e-Democracia	5	72	Data: 27/10/12 02:06 Por: Douglas Ferlini Bastos Machado  (Abre uma nova janela)

Mostrando 7 resultados.

Figura 20: Página inicial do fórum da Comunidade LOA em 30/10/2012.

¹⁰² Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/termos#.Uh51rtK3-Hg> (Acesso em: 17/08/2013)

Lei Orçamentária 2013
Comunidade virtual com o objetivo de promover o amplo debate com a sociedade sobre o Projeto de Lei Orçamentária para 2013 – PL nº 24/2012-CN, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013.

Participe desta comunidade

Início | Participe | Biblioteca Virtual | Informe-se

Debate

Início | Mensagens recentes | Estatísticas | Pesquisar

RSS (Abre uma nova janela)

▼ Discussões

Tópico	Bandeira	Iniciado por	Mensagens	Visualizações	Último envio
1 - Despesa de Pessoal e Encargos Sociais para 2013 (Anexo V da LOA 2013)		Equipe e-Democracia	12	472	Data: 02/11/12 01:21 Por: Guilherme Gomes
Participe da Audiência Pública com a Ministra do Planejamento!		Equipe e-Democracia	16	1435	Data: 01/11/12 22:32 Por: Edilson Batista dos Santos
3 - Propostas de emendas à despesa (formulário)		Equipe e-Democracia	8	305	Data: 30/10/12 17:07 Por: Jose Eduardo Mendes
2 - Obras e serviços com indícios de irregularidades graves (Anexo VI)		Equipe e-Democracia	5	149	Data: 27/10/12 03:06 Por: Douglas Edlino Bastos Machado

Mostrando 4 resultados.

Home | Principal | Comunidades | Cadastro | Sobre o Portal | Contato

e-democracia

Figura 21: Página inicial do fórum da LOA em 05/11/2012.

Observou-se que não houve descumprimento de nenhuma norma exposta nos termos de uso, que não apresentam a proibição de se criarem tópicos em Comunidades, ação realizada excessivamente pelos usuários na outra comunidade em análise, a LDO. Não tendo sido exposta nenhuma justificativa pela ação de apagar os tópicos, a discussão falhou em relação a não disponibilizar instruções sobre seu desenvolvimento, desde a estrutura até o conteúdo, como será visto mais adiante.

Por outro lado, em alguns momentos a moderação pareceu necessária no sentido de conter um possível *flaming*¹⁰³ no Fórum da Comunidade LDO: a intensa participação da classe militar por meio do canal gerou desconforto em um dos usuários, que postou uma mensagem repreendendo a discussão do reajuste salarial militar. Naturalmente, um dos militares no debate responderia a esse *post*, o que aconteceu, contudo, por meio de uma mensagem ofensiva. O perfil moderador, equipe e-Democracia, interveio, marcando as postagens de ambos e alertando sobre as possíveis sanções da repetição do ato, citando, inclusive, os termos de uso do Portal. Nenhum dos *posts* foi apagado do tópico e a ação não se repetiu.

¹⁰³ “[...] offensive comments on other participants and/or those under discussion” (WALES *et al.*, 2010, p. 12).

Apenas gostaria de expressar o meu repúdio a esse Flood do pessoal das forças armadas aqui na discussão. Entendo suas idigações, mas vejam que os senhores estão prejudicando os outros, ao invés de apoiadores, os senhores estão semeando odiadores de suas respectivas causas. (A.A., *post* 1.15.1)¹⁰⁴

Quero apresentar o meu repúdio maior por você estar tomando este espaço importante, falando asneiras. Exijo respeito com as Forças Armadas, seu moleque mal educado. Mal orientado, desconhece que são as instituições com maior credibilidade no Brasil, defensoras da tua própria família. (A.S., *post* 1.15.3)

A equipe e-Democracia gostaria de solicitar que as postagens mantenham o foco na discussão. Sendo assim, alertamos que qualquer outra manifestação pejorativa em relação a pessoas neste debate serão excluídas! (Equipe e-Democracia, *post* 1.15.6)¹⁰⁵

Outro papel exercido pela moderação foi de iniciador de tópicos, explicitando o que deveria ser debatido através de cada Fórum, especialmente, na Comunidade LOA. Respostas a dúvidas de internautas também foram respondidas pela equipe do Portal, mostrando que essa moderação realizava, na verdade, uma monitoração atenta das discussões, como se apresenta no *post* abaixo.

Eu fiz algumas propostas ontem e foi enviado com sucesso, mais quando fui enviar uma outra proposta aqui esta dizente que não esta disponivel, as minhas propostas de ontem foram canceladas? (A.L.R.A, *post* 2.3.2)

A.,

Pedimos desculpas pelo incômodo, ainda hoje o sistema corrigido será disponibilizado. Havia um problema em relação ao encaminhamento da emenda e retiramos do ar tão logo observado. Contamos com a sua colaboração, assim que tudo for normalizado (Equipe e-Democracia *post* 2.3.3).

¹⁰⁴ Para que se pudesse realizar uma observação mais sistemática, e a fim de constituir um banco de dados para pesquisas futuras, decidiu-se realizar uma catalogação de todas as postagens, as quais contêm três blocos de números, como apresentado, obedecendo ao seguinte código: a) o primeiro número corresponde à comunidade à qual pertence o fórum (1. LDO/ 2. LOA); b) o segundo número, à ordem do tópico do fórum; c) o último, à ordem do *post* dentro do tópico. A fim de identificar o autor, serão utilizadas apenas as iniciais de seu nome.

¹⁰⁵ Discussão disponível em: http://edemocracia.camara.gov.br/web/ldo/forum/-/message_boards/message/877985 (Acesso em 17/08/2013).

No caso da LDO, por ter havido, como já mencionado, uma concentração de tópicos acerca do reajuste salarial dos militares, a intervenção do perfil do e-Democracia, assim como daquele pertencente à CONOF, ocorreu tanto de modo a criar novos tópicos acerca de outras áreas orçamentárias, como em relação a “acalmar os ânimos” de alguns defensores da causa militar, que insistiam, por vezes, em saber se, de fato, a ferramenta serviria de ponte entre suas demandas e o Poder Legislativo.

Além de ser um militar, também sou cidadão e eleitor brasileiro em que possuo direitos e deveres como qualquer outra pessoa. Nós militares das Forças Armadas, principalmente praças e graduados estamos vivendo uma época em que não suportamos mais a situação de depender de migalhas e reajustes que o governo estar nos dando ao longo dos anos e consequência disso nos obrigamos a fazer empréstimos e também renovação além da agiotagem, não temos condições de pagar um colégio digno para nossos filhos, de fornecer uma saúde adequada para as nossas famílias e também de não contribuir para o lazer, e tudo isso estar previsto na constituição federal, com isso gostaria de colocar neste fórum para que seja debatido um reajuste justo para os militares das forças armadas, e incluir também a questão dos 28,86% devida aos militares que o STF também já mandou pagar. abraço a todos (S.F., *post* 1.16.1).

Normalmente as discussões ocorrem entre o Executivo e os representantes das carreiras em mesas de negociação no âmbito do Ministério do Planejamento (MP). No caso dos militares os comandos e o Ministério da Defesa influenciam nessa negociação. Tal Ministério decide quais carreiras serão reestruturadas e aloca recursos no Orçamento da União e explicita as carreiras beneficiadas em anexo específico da lei orçamentária (CONOF, *post* 1.16.2).

A equipe e-Democracia se apresentou nas duas Comunidades, portanto, como um moderador que exerce os dois papéis apontados por Janssen e Kies (2004): censor e promotor de deliberação. No primeiro caso, agindo na exclusão de postagens “que vão contra a principal ideia do espaço de discussão” e, no segundo, apresentando informações “relacionadas aos tópicos” (JANSSEN e KIES, 2004, p. 5).

Por fim, quanto à questão de os fóruns se constituírem como espaços públicos fortes ou fracos¹⁰⁶, é preciso avaliar o problema sob dois ângulos. O primeiro deles é aquele que enxerga o Portal como pertencente à Câmara. Desse modo, pode-se considerar, sim, a

¹⁰⁶ Partindo da discussão sobre a força de esferas no processo de intervenção nas decisões públicas, de Nancy Fraser (1992), Janssen e Kies (2004) formularam o critério utilizado por este trabalho, adotando-o como essencial a um fórum deliberativo.

iniciativa como um espaço forte, já que se espera que, pela proveniência institucional, as decisões sejam, no mínimo, ouvidas pelos tomadores de decisão.

O próprio formato do Portal indica uma preocupação em assemelhar as discussões nele desenvolvidas àquelas que ocorrem no meio parlamentar, seguindo o caminho: informação, votação e deliberação. A apresentação que se faz do e-Democracia, a partir de seu vídeo institucional, também ressalta a importância da iniciativa no aperfeiçoamento do diálogo entre sociedade e parlamento.

Uma ferramenta simples que pode mudar a sua vida e a do seu país é o e-Democracia. O e-Democracia é um canal de internet que coloca você em contato direto com a Câmara dos Deputados. Por meio dele, você pode participar da elaboração de leis (Página inicial do e-Democracia).

Por outro lado, a partir da observação de mais aspectos do Portal, pode ser identificada a ausência de um *feedback* mais claro do processo com o qual os cidadãos contribuem, levando alguns indivíduos a acusarem o Parlamento de apenas criar mecanismos participativos a fim de legitimar as decisões que já teriam sido previamente decididas (como ocorreu na discussão da LOA), o que pode indicar fragilidade do Portal como espaço de participação pública.

Infelizmente até o momento acredito que nossa contribuição aqui neste grandioso espaço do E-Democracia foi em vão. Até o momento nos relatórios setoriais do Orçamento apresentados não vi **NENHUMA** emenda por mim apresentado encampada por algum parlamentar. Sei que este é um período de extrema briga pelos recursos, entretanto, já deixo como sugestão ao Presidente da Comissão Mista de Orçamento (CMO) que, se quiser realmente possibilitar a participação popular na elaboração do Orçamento, deverá estabelecer reserva de parcela relativa às emendas do Portal E-Democracia. Gostaria que os colegas do grupo informassem se algum parlamentar os atendeu nas suas sugestões... Vamos aguardar a votação final dos relatórios setoriais mas creio que infelizmente nosso papel ficará restrito à discussões e a sugestões nada mais concreto do que isso! D.E.P.A. (*post* 2.3.12)

3.5.2 – Conteúdo das postagens

O mecanismo de criação de tópico dentro dos fóruns obedece ao formato de postagem de blog, e tem como obrigatoriedade a criação de um título para a discussão. Uma atividade

recentemente incluída nos Fóruns foi a opção de “acompanhar por e-mail” as discussões. Os pontos positivos dessa ação consistem em: 1) estímulo a uma fidelização do usuário à discussão e 2) a ruptura, de forma ilimitada, a qualquer momento, da subscrição à ferramenta de acompanhamento.

Os Fóruns, que podem ser um espaço propício à interface argumentativa entre representantes e cidadãos, apresentam, entretanto, algumas falhas quanto à proposta participativo-deliberativa. A primeira dessas lacunas consiste na escassa presença de parlamentares com perfil cadastrado no Portal, tendo-se encontrado mais perfis de deputados da 53ª Legislatura (2007-2011), especificamente os que estavam em atuação no ano de 2009, que da atual, 54ª (2011-2015).

Houve uma concentração de inscrição desses parlamentares apenas na Comunidade “Estatuto da Juventude”, uma das primeiras do e-Democracia. Pode-se pensar, a princípio, que esse fato se deva à novidade do Portal, àquela época, e à consequente aderência massiva por parte dos parlamentares, embora não se constate a participação nas discussões de todos os legisladores registrados. Outra hipótese seria o anseio de ampliação da visibilidade do deputado em período propício, às vésperas de um período eleitoral, já que as discussões da Comunidade ocorreram entre o segundo semestre de 2009 e o início de 2010.

Por outro lado, devem-se considerar, além do receio de alguns parlamentares à ferramenta (por conta da possibilidade de ampliação da intervenção cidadã nos assuntos da Casa), as intempéries da agenda parlamentar, especialmente a ameaça de trancamento de pauta caso o Congresso não vote os projetos enviados pelo Poder Executivo em tempo hábil (45 dias). A idade média dos deputados, 47 anos (FARIA, entrevista, 2013), é outro fator a ser observado, pois pode indicar menor grau de familiaridade com as tecnologias digitais. Isso, obviamente, não os isenta da possibilidade de, uma vez criado um portal da instituição na qual está inserido, destinar uma assessoria para deixar-lhe a par das discussões das Comunidades, como é o caso de alguns deputados (FARIA, entrevista, 2013).

Os apontamentos acima trazem à baila algumas questões acerca do processo deliberativo desenvolvido na plataforma: se as discussões são, essencialmente, entre cidadãos, como estes reagiriam à possibilidade de deliberação entre os próprios atores civis? Como ficaria, então, a credibilidade concernente à intervenção real a ser realizada por meio do fórum? Algumas possíveis respostas para esses questionamentos serão ensaiadas mais

adiante, visto que é necessária a análise da qualidade deliberativa desse canal, sob os parâmetros previamente estabelecidos, através de suas atividades, no caso, nas Comunidades LDO e LOA.

Vale ressaltar que, na análise, não se excluíram os tópicos iniciais de cada comunidade, referentes à apresentação dos participantes, pois foram constatadas, ainda neles, postagens de cunho deliberativo.

3.5.2.1 – Provimento de razões

Observando-se, primeiramente, o fórum da LDO, tendo-se constatado a ocorrência de 158 tópicos e, neles, 438 mensagens inéditas¹⁰⁷, a primeira observação que se pode fazer é acerca da predominância do assunto “reajuste salarial dos militares das forças armadas”. Os participantes ligados a essa causa militar criaram 131 tópicos, como apresentado anteriormente. Isso faz com que apenas 27 tópicos sejam relacionados a outras áreas do orçamento.

A ampla presença da classe militar na discussão da LDO foi decorrente da chamada “Marcha Virtual” esquematizada pela classe, a fim de chamar atenção das autoridades competentes a sua causa, uma vez que os militares são proibidos de realizar greves.

Prezados Senhores: Já é do conhecimento de alguns e vem tendo grande repercussão na mídia nacional a péssima situação salarial dos militares das Forças Armadas do nosso país. A classe não tem direito a manifestações e greve, mas encontrou na internet o meio democrático para ser ouvida pelo governo e sociedade. A chamada "Marcha Virtual" já foi matéria da renomada revista Veja, que também, no dia 18 de junho deste ano, publicou extensa matéria abordando o salário miserável que estão recebendo os militares. No site do Senado Federal, o assunto do aumento dos militares é o mais indicado para ser abordado em audiência pública, tendo recebido mais de 850.000 assinaturas virtuais. Contudo, o referido site, para não dar divulgação a um número tão expressivo, reformulou, nos últimos dias, o registro do número para +10.000. [...] Agradeço a atenção dispensada e espero que este insigne programa não deixe esta denuncia sem a devida divulgação (J.S., *post* 1.1.16).

¹⁰⁷ Foram constatados, no total, 507 posts, dentre estes 69 repetidos.

Percebe-se que, mesmo pertencendo ao primeiro tópico, referente à apresentação dos participantes, o *post* acima já apresenta características essenciais a uma deliberação. A primeira delas é o provimento de razões: mais que apresentar-se, o participante em questão expõe também as razões para estar ativo naquela discussão. Desse modo, constatou-se a presença da característica em tela em 305 *posts* dentro do fórum da LDO. Esse foi o critério em que mais mensagens se encaixaram.

Quanto à LOA, o número de tópicos que permaneceram na discussão, tendo em vista o problema de redução de tópicos apontado anteriormente, foram apenas quatro e apresentaram um número total de mensagens bem inferior àquele da LDO: 46 *posts*. Em contrapartida, houve apenas uma repetição de *post* e a discussão não se encaminhou para apenas um fator do orçamento. O critério “provimento de razões” foi identificado em 30 *posts*. Vale ressaltar, novamente, a apresentação de razões pelo participante D.E.P.A. a fim de justificar o esvaziamento da discussão, reproduzida anteriormente.

Dentre o que se considerou pertinente a esse critério nos *posts*, puderam-se identificar quatro naturezas de razão: 1) para justificar o fato de participar de uma discussão, tendo esse tipo ocorrido no tópico de apresentação do Fórum da LDO;

Olá sou Daniel Gomes de Divinópolis MG, mediador da Fundação Ulysses Guimarães, estudante de direito e de administração pública. Pretendo aprender bastante com cada um dos colegas que irão expor suas idéias construindo um debate saudável acerca de um importante assunto que é a LDO para o ano de 2013. (*post* 1.1.12)

2) para contestação a outra postagem;

Estragando??? Nós não podemos fazer greve, não temos ninguém que corra atrás de uma melhoria nos nossos salários de miséria e vc vêm com esse papo de que estamos estragando? Somos militares concursados, muitos com mais de vinte anos de serviços e curso superior, existimos... para proteger a pátria, "inclusive vc e sua família" e ainda vem com esse papo de estragando? Nós temos que de alguma forma reivindicar um reajuste digno! Por que do contrário? Seria um golpe "o que não seria o mais conveniente", não acha? Agora vcs civis, deveriam está apoiando nossas

reinvindicação, afinal de contas existimos para proteger ves todos. Sds! (A.O., *post* 1.15.2).

3) para concordância com outra postagem;

Concordo plenamente com o Deny Eduardo. Creio que a elaboração de um Manual ou uma Cartilha com informações sobre técnica de elaboração de emendas ao orçamento daria maior credibilidade à iniciativa (por si só excelente) de participação da população nessa que é a mais importante peça legislativa do parlamento (F.P., *post* 2. 3. 5).

4) para justificar a resposta a uma pergunta.

A aprovação de leis e medidas provisórias que criam despesas para União devem ser condicionadas à existência de recursos orçamentários prévios e suficientes? (*Post* 1.3.1, CONOF).

Sim, acho que isso ajuda a evitar a "farra das despesas" (A.A., *post*, 1.3.3).

É importante ressaltar que foram considerados desde razões simples e pouco elaboradas a argumentos mais trabalhados, ao enquadrar um *post* como pertencente à categoria “provimento de informações”, já que mesmo a argumentação informal “deve contribuir para alargar o escopo da discussão, o número de participantes e as perspectivas válidas a serem levadas em conta em debates públicos” (MAIA, 2013, p. 21 – Tradução própria)¹⁰⁸.

3.5.2.2 – Reciprocidade

A fim de identificar como ocorre a conversação entre participantes de uma discussão que se propõe deliberativa, parte-se da compreensão do conceito de reciprocidade como a capacidade de resposta ao argumento do outro, uma vez que, responder à pergunta inicial de um fórum pode ser apenas “engajar-se em monólogos na presença de um público”

¹⁰⁸ No original: “[...] contribute to enlarging the scope of discussion, the number of its participants, and the perspectives available to be taken into account in public debates”.

(STROMER-GALLEY, 2007, p.7)¹⁰⁹. É importante ressaltar que houve empenho do ator institucional, a CONOF, em apresentar essa reciprocidade quanto às dúvidas e às propostas que os cidadãos apresentaram, preocupando-se, muitas vezes, em servir como instrutor das competências de cada setor legislativo e administrativo do Estado. As mensagens expostas em seguida mostram que a intervenção da CONOF ocorreu em ambos os fóruns, LDO e LOA.

Prezado,

Num passado recente diversas carreiras do governo federal tinham gratificações por desempenho (fiscais, ciclo de gestão, professores federais, dentre outras carreiras). No entanto, nos últimos anos os planos de carreiras retiraram a necessidade de avaliação permanente. Para atrelar ganhos salariais para os servidores à fatores meritórios, os planos de carreiras encaminhados por cada chefe de Poder deveria conter tal previsão. Att (CONOF, *post* 1.4.9).

Prezado,

Obrigado pela participação e sugestão. Realmente o Orçamento da União contém milhares de programações e mesmo o formulário restringir o quantitativo com base nos filtros, a escolha pode recair sob muitas ações orçamentárias. Para suprir tal dificuldade sugiro que acesse o Manual de Emendas ao PLOA 2013, na parte final que apresenta as programações de maior interesse parlamentar e outras orientações setoriais, bem como o sistema de consulta do PLOA 2013 em access, de modo a obter relatórios mais gerenciais, instrumentos que certamente ajudarão da proposta (CONOF, *post* 2.3.9).

Na LDO, encontrou-se, em relação ao primeiro critério analisado, um volume bem menor de reciprocidade: apenas 133 *posts* fizeram referência a outra intervenção. De forma mais compatível com a proporção total de *posts*, a discussão da LOA apresentou 30 mensagens que expressavam reciprocidade.

Ainda relacionado a esse fator, deve-se observar o número de *one-timers*¹¹⁰ nas discussões em análise: a LDO apresentou 212, enquanto a LOA, 19. Lembrando que o total de participantes dos fóruns foi, respectivamente, 292 e 28, tem-se que a percentagem de *one-timers* no fórum da LDO foi de 73%, enquanto que da LOA, 68%, resultados bem próximos. Algumas de suas postagens, apesar de terem sido únicas, apresentaram reciprocidade, no caso de responderem a mensagens anteriores, mesmo que tenha sido algo raro entre as mensagens.

¹⁰⁹ No original: “[...] engaging in monologues in the presence of an audience”.

¹¹⁰ Compreenda-se esse fenômeno como a realização de apenas uma postagem no fórum por parte de determinado indivíduo.

Esse fato, contudo, leva a refletir melhor sobre o papel dos *one-timers* nas discussões. Ainda, deve-se levar em consideração a possibilidade de, em *post* único, um usuário postar uma reflexão que renda muito debate entre outros participantes, conforme pontuado e exemplificado anteriormente nesta dissertação.

3.5.2.3 – Respeito mútuo

O respeito, considerado essencial à deliberação devido ao controle e ao amadurecimento que significa a uma discussão, apresentou-se em quase todas as mensagens dos dois fóruns¹¹¹. Para que uma postagem seja considerada respeitosa não é necessário que se expressem altos níveis de gentileza, apenas que não se agrida o outro e não fira sua integridade moral, no caso de debates online.

A discussão da LOA não apresentou ocorrência alguma de falta de respeito. Apesar de conter postagens em que se demandavam satisfações à ministra do Planejamento, acerca de aumento salarial (dessa vez, uma discussão dos funcionários do Ministério Público da União), não houve troca de hostilidade.

Exma Senhora Ministra, haja vista a desvalorização das carreiras de servidores do Ministério Público da União (6 anos sem qualquer reajuste) e o corte, pelo segundo ano consecutivo, de sua proposta orçamentária, especificamente nas rubricas de despesas e gastos com pessoal, ocasionando a evasão de seus quadros funcionais e o desvalorização da remuneração do corpo de apoio técnico da instituição, venho, respeitosamente, requerer que seja informado por V. Exa se o Governo Federal, ao avaliar as políticas públicas e prioridades orçamentárias, considera o que o Brasil perde no que tange ao combate à corrupção, à evasão de divisas, aos crimes tributários e de colarinho branco em geral. Nesse contexto, quem se beneficia com o sucateamento da instituição que defende o Estado Democrático de Direito e a sociedade ? Ademais, requeiro que V. Exa manifeste-se sobre a inexistência de acordo expresso entre o Executivo e o MPU, ao contrário do que foi noticiado na ocasião. Respeitosamente, (F.C., *post* 2.4.10).

Na discussão da LDO, por sua vez, o debate não aconteceu de forma similar. Por haver polarização de discussões e, conseqüentemente, interesses particulares de uma classe, os

¹¹¹ Não se pode ignorar que o grande volume de *one-timers* pode ter contribuído para o alto teor de respeito entre os participantes, uma vez que essa modalidade de participante não revisa *posts* subsequentes aos seus.

militares, houve, inclusive, uma troca de agressões verbais, levando à ocorrência de intervenção explícita da moderação do Portal, como apresentado na análise da moderação.

Outras três ocorrências, ainda na discussão da LDO, no entanto, não se referiram a participante algum ou a *posts* específicos, mas a instâncias dos poderes Legislativo e Executivo, apresentando, mais que desrespeito, agressividade.

Pedir às autoridades a revisão justa e necessária dos vencimentos, parece ser coisa sem sentido. Não vejo nenhuma autoridade preocupada em trabalhar bem. Esse 'bando' de político sujo que usa todo o tempo disponível para tratar de corrigir as faltas cometidas pelos próprios, jamais terá tempo para administrar este país de dimensões continentais. Por outro lado as autoridades militares estão preocupadas em ser promovidas conforme determina a lei, ir para o exterior a custa do governo, realizar diversas viagens dentro do país e posteriormente conseguir um cargo numa estatal ou alguma instituição que possa colher algum fruto. As Forças Armadas estão falidas, não existe interesse por parte da sociedade em integrá-la. As pessoas que pretendem ocupar um cargo nas Forças Armadas, atualmente, são aquelas que não conseguiram nada na vida, nem vender pipoca na esquina, cujo salário é muito melhor que o das praças. Neste país quem consegue o que quer são os bandidos e os desocupados, pois os mesmos conseguem impor com facilidade suas condições. Veja como exemplo o tráfico de drogas, não tem propaganda na televisão, seu comércio é escondido e a movimentação financeira é altíssima. Em fim, pagar bem um soldado é obrigação do Estado, desprezar uma instituição de segurança nacional é acender o estúpido da bomba que irá destruir a nação (J.V., *post* 1.16.72).

AUMENTO DA VERBA DE GABINETE SIM!!! E NADA PRA NÓS MILITARES!!!! O JATO DA AERONÁUTICA TINHA Q PASSAR POR CIMA DO CONGRESSO E DESTRUIR TUDO LÁ DENTRO!!! (U.S., *post* 1.16.169)

PARECE BRINCADEIRA. O GOVERNO DO APEDEUTA LULA, OU MELHOR, LUÍS INÁCIO DA SILVA, PORQUE LULA NÃO É NEM NOME DE GENTE, DISTRIBUIU O DINHEIRO DOS BRASILEIROS COM BENECESSES PARA VÁRIOS PAÍSES COMO, POR EXEMPLO, PARAGUAI, BOLÍVIA, VENEZUELA, CUBA E VÁRIOS OUTROS DO CONTINENTE AFRICANO, DEIXANDO-NOS A MERCÊ DA FALTA DE SEGURANÇA, SAÚDE E EDUCAÇÃO. [...] (A.S.C., *post* 1.16.173).

O nível de respeito não significa, por si só, que a deliberação ocorreu de maneira satisfatória, uma vez que ele não é o único fator a envolvê-la. Expressa-se, contudo, através dela, um compromisso dos participantes em escutar os outros, se não dirigindo respostas ao menos não diminuindo o pensamento alheio, mesmo que distinto de suas ideias.

3.5.2.4 – Orientação para o Bem Comum

Quanto à tendência a preocupar-se com o bem-comum, poucas foram as ocorrências que possam ter sido consideradas, especificamente, defesa de interesses particulares, o que gerou, em determinado momento da pesquisa, dificuldades quanto à classificação dessas mensagens. Foram excluídas da contabilidade do quesito em análise, por serem consideradas como defensoras apenas de uma classe. Como exemplo, apresentam-se, abaixo, posts relacionados aos reajustes salariais dos militares e dos funcionários do Ministério Público da União.

Boa tarde, Ministra! Gostaria de saber como se chegou ao consenso dentro do Governo Federal sobre a pertinência de se efetuar o corte na Proposta Orçamentária do Ministério Público da União para o ano de 2013. Este é o segundo ano consecutivo que o Governo Federal realiza esse corte de forma unilateral, sem negociação com o Procurador-Geral da República, e tal ato não encontra respaldo na Constituição Federal de 1988. O Governo não estaria, com esse corte prematuro da proposta do MPU, violando, além da autonomia orçamentária do Órgão, a prerrogativa do Poder Legislativo analisar o orçamento da União? Obrigada! (E.C., *post 2.4.7*).

Só tenho uma coisa a dizer: ESTOU PASSANDO FOME! Estou desempregada, tentei abrir uma loja para conseguir aumentar a renda e infelizmente o negócio não foi bem sucedido por problemas de saúde. Hoje, estou cheia de dívidas pois tenho contas a pagar e o dinheiro não dá. Meu esposo é Cabo da Marinha e ele passa mais tempo lá do que em casa. Tira o serviço 2x1, ou seja, dorme no serviço de 2 em 2 dias. Pagamos parte da passagem dele do nosso bolso pois a Marinha localizada no Rio de Janeiro PODOU as passagens e se o ônibus demorar, ele tem que pegar VAN e pagar do próprio bolso. Ele serve num buraco, longe e sempre tem que pegar van, ou seja, lá vai 300 reais de passagem... Pagamos 300 da casa, 150 de telefone e internet, + 100 da luz + água + 300 de comida (temos que economizar ao máximo.. eu tenho almoçado só Pão ou Miojo pra economizar a janta e poder as vezes comer um salgado ou um cachorro quente nas ocasiões especiais) Vão somando e vejam como é difícil viver e pagar as contas com o que ele recebe. E ainda paga empréstimos (que são no total 6)... SEMPRE falta dinheiro... Só Deus mesmo pra fazer esticar o dinheiro das férias dele, pq não sei o que será de nós de Agosto em diante... Se eu não conseguir um emprego, terei que catar papelão e garrafas pets pra vender para empresas de reciclagem, ou então começar a vender amendoim e picolé no trem e refrigerante em praia. Sinceramente, não entendo o pq não recebemos aumento... Se tem tanto dinheiro sendo emprestado para outros países, um grande investimento na preparação para Copa e Olimpíadas... Pq não dar aumento para as Formas Armadas escalonado como foi há alguns anos? Metade agora em Agosto ou Setembro e a outra em Janeiro ou Fevereiro. Aí ano que vm vcs estudam os orçamentos de novo e dão um novo aumento em 2014 ... (Todos os lugares dão 1 aumento por ano, deveria ser assim tbm com as FFAA, ou pelo menos a cada 2 anos). Meu marido e eu queremos ter um filho, mas tenho problemas que precisam ser resolvidos com tratamento. Não consigo atendimento nas FFAA e nem tenho como

procurar um médico particular pq não tenho dinheiro nem pra comer. Talvez seja melhor assim... Não quero colocar um filho no mundo pra passar fome e ter pena do pai chegando cansado e desmotivado. [...] (Tenho um sonho de poder viajar com meu marido quando completarmos 5 anos de casados... Não tivemos lua de mel nem festa de casamento pois nossa prioridade era comprar uma casa - cheia de péssimos vizinhos, mas com o que podemos pagar. Será que até lá - 2013 - conseguiremos o nosso tão sonhado reajuste?????????????) **Mais uma vez... E SE FOSSEM VCS, NO NOSSO LUGAR?** (I.S.B.S., post 1.80. 1)

Levando-se em conta a discussão da causa militar na LDO, houve algumas mensagens direcionadas ao bem da população nesses tópicos, quando da expressão, em alguns *posts*, da importância dos militares para a sociedade e do amor que a classe reivindica devotar à nação. Reconhecendo-se, entretanto, que essa menção social é mera estratégia argumentativa para ganhar aderência a sua causa, e que os *posts*, na verdade, apresentam uma orientação ao bem da classe, decidiu-se por enquadrá-los fora do indicador em análise.

Vamos valorizar quem realmente se importa com o bem estar da Nação, é um absurdo valor que o governo dá aos nossos militares que tanto se dedicam com empenho e amor pelo nosso Brasil, sem ganhar o Devido reconhecimento dos políticos do nosso País. Sendo que a sociedade tem demonstrado cerca de 80% de confiabilidade nas instituições Militares, mas os nossos políticos infelizmente pouco quase nada tem feito por esses nobres Brasileiros, de corpo e de alma cujo lema é "O Brasil espera que cada um Cumpra o seu Dever" esperamos e contamos que seja votado o devido reconhecimento e valor merecido (W.S.P., post 1.109.1).

Em relação aos *posts* que apresentaram orientação para o bem comum de forma explícita, e não relacionados ao reajuste salarial militar, puderam-se contabilizar 202 mensagens no fórum da LDO, e 35, naquele referente à LOA. A classificação baseou-se, primeiramente, na busca (dentre as postagens dos fóruns) por termos chaves, tais como “país”, “todos”, “população”, “Brasil” e verbos conjugados na primeira pessoa do plural, como “precisamos”, “pagamos”. Em seguida, com a identificação desses *posts*, foi realizada uma triagem, a fim de verificar se havia, de fato, um direcionamento para o bem de todos os cidadãos (no caso, brasileiros) ou apenas de um núcleo social. Abaixo, são apresentados exemplos de *posts* que puderam ser enquadrados no quesito em análise.

Muito precisa ser discutido, mas não por poucos, por muitos na verdade. Na diversidade encontram-se as melhores chances de qualidade evolutiva.

Precisamos de educação de qualidade para ativar e dar efetividade à participação do povo na discussão, monitoramento, controle e construção de um País melhor. Ao meu ver ainda existem outros fatores críticos, entretanto a **educação de qualidade** é o fator crítico sem o qual não teremos um País livre e desenvolvido. Tendo em vista que temos investimentos pífios em saúde, educação e segurança pública, deveres do estado, cabe analisar: Melhoria em qual destes fatores gera maior impacto sobre os outros? Melhoria em saúde gera maiores impactos em educação e segurança pública; Melhoria em segurança pública gera maiores impactos em saúde e educação; ou Melhoria em educação gera maiores impactos em saúde e segurança pública. OU podemos também privatizar o MEC e eleger o Tiririca presidente da república. Teremos educação Golden, Silver e Tin atendendo pessoas de QI 30, 20 e 10; respectivamente. Suficiente para continuarmos devastando a Amazônia e sermos o celeiro do mundo, ou estábulo se preferirem. (F.L.C.S., *post* 1.42.1).

Prezados, boa tarde; Não temos como saber detalhamento de tudo e nem ficarmos inpecionando todas as obras. O importante é que cada um vá passando suas percepções e análises para termos validação de nossos comentários sobre tantas obras pelo Brasil afora. Nem vou comentar nada sobre o Rio de Janeiro, gostaria só de ter, : Um Calendário com: Cronograma de Desembolso atrelado a cada item de dispêndio de todas estas obras viárias, bem como os itens grifados nos contratos por multas por atrasos injustificados na execução e entrega das mesmas. Dinheiro público tem que ser respeitado. Que se faça Justiça Fiscal para valer os altos tributos que ora pagamos como contribuintes nessa sociedade. Que na área de saúde , mesmo sendo emergencial num todo, ficamos a mercê de dispensas de licitações com estas OS ??? Ou Não? Já nem sei mais o que posso comentar. Estarei junto sim acompanhando não só as audiências públicas que puder comparecer como as nossas mensagens aqui nestes debates. Abs. Saúde e Paz, à todos Nós (M.P.C., *post* 2. 2.6).

A constatação de que esse critério se aplicou à maior parte dos *posts*, dos dois fóruns, contribui para a conclusão de que os cidadãos podem ser capazes de deliberar acerca do bem comum. Acontecendo em maior escala, isso poderia contrariar a ideia de que existe uma tendência racional ao egoísmo, devido à pluralidade de interesses em uma sociedade, e que é um desafio levar os cidadãos a uma ação coletiva (OLSON, 2011).

Pelo desenvolvimento deste capítulo, pode-se perceber que há muitos fatores, em especial sua multiplicidade de canais para a discussão da pauta legislativa, que fazem do Portal e-Democracia uma das ferramentas de participação mais bem elaboradas no cenário nacional. Por isso, uma análise das instâncias participativas e deliberativas, que o cercam, se fazia necessária. Tendo apresentado, neste terceiro capítulo, a descrição e a análise do Portal e-Democracia, será feita uma reflexão acerca dos pontos suscitados com essa análise, no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 4 – Não basta participar, tem de deliberar? Quando à participação convêm limites

Apresentada a análise desse portal, tanto sob um ângulo estritamente participativo, através dos critérios de Marques (2008), quanto deliberativo, por uma combinação de indicadores de deliberatividade de Janssen e Kies (2004) e Wales *et al.* (2010), é necessário pontuar algumas reflexões acerca das conclusões às quais se pôde chegar. Desse modo, este capítulo objetiva fazer incursões acerca do processo de participação desenvolvido no Portal e-Democracia e, de forma específica, as discussões deliberativas ocorridas nos fóruns selecionados.

4.1 – O processo da LDO e da LOA 2013

As discussões em torno das leis que regulam o orçamento nacional foram uma inovação na ponte participativa entre Câmara dos Deputados e cidadãos. Pela importância dessa pauta, percebe-se que, de fato, ocorreu uma mudança de foco comunicativo com a criação do e-Democracia: não havendo mera divulgação do trabalho dos parlamentares, mas, atividade dos atores civis, fica mais nítido o caráter colaborativo da iniciativa.

O processo desenvolvido na Comunidade LDO 2013 partiu da disponibilização de três canais de *input* (Fórum, Wikilegis e Enquete) e trouxe como benefício, além da própria possibilidade de contribuir para a discussão na Casa, o início do desenvolvimento de uma cultura de participação nas decisões legislativas. A partir da descrição e da análise desenvolvidas no capítulo anterior, constatou-se que essa Comunidade reuniu um número significativo de inscritos em torno de uma discussão, em relação a outras Comunidades do Portal e-Democracia, podendo ter atingido quase 500 participantes. Ainda assim, deve-se ressaltar que essa participação, se pensada quantitativamente, representa pouca relevância social, tendo em vista que, pela amplitude de alcance da ferramenta, seria possível mesmo superar a quantidade necessária à consideração de demandas, em forma de Projeto de Lei, por parte do Poder Legislativo: 1% da população votante¹¹².

¹¹² Observando-se as ressalvas previstas no Artigo 61, § 2º, da Constituição Federal: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos

Pensando, entretanto, que o e-Democracia pode ser uma ferramenta a contribuir para a formação de “minipúblicos” (VIEIRA e SILVA, 2013; MAIA, 2013), essa redução de participação pode contribuir, conforme os autores que defendem esse modelo, para uma maior qualidade argumentativa, através dos canais deliberativos da iniciativa. Esse modelo de participação deliberativa, contudo, traz à tona outro problema: há uma nova formação de representação cidadã que não conta, por sua vez, com a alcunha da população. A legitimidade desse processo, portanto, é pouco válida, uma vez que não há a garantia de que as características de formação de um “minipúblico” serão seguidas, uma vez que a iniciativa está à disposição de todos¹¹³.

A utilização massiva de dois dos canais de *input* dispostos na Comunidade demonstra que quanto maior a variedade dos mesmos, a facilidade de seu manejo e a percepção de escuta das demandas, mais os cidadãos podem sentir-se acolhidos a participar. Isso pode ser confirmado por meio da observação da ausência de sucesso do canal que exigia um grau maior de especialização (wikilegis – sugestões ao texto da Lei) e maior uso do Fórum por uma categoria cuja manifestação presencial é vedada, os militares¹¹⁴.

Quanto à participação por meio do Wikilegis, deve-se refletir acerca da relação entre esvaziamento dessa participação através dele e o nível de especialização de alguns usuários, o que pode ter causado algum tipo de constrangimento àqueles que não dominavam a linguagem jurídica. Esse canal serviria de plataforma a debates deliberativos, assim como os fóruns, pois todos os participantes poderiam visualizar as alterações e ideias postadas por outros e contribuir com elas, a partir de mecanismo colaborativo, o que era o objetivo do Wikilegis. Não houve, todavia, qualquer interação entre os usuários e suas propostas.

Em relação ao Fórum da LDO, a reunião de defensores da causa militar pode ser vista como baliza de credibilidade do Portal e-Democracia e da discussão da LDO 2013 perante diversos setores da sociedade. Caso contrário, ou seja, se os indivíduos ligados a esse tema não tivessem depositado a confiança no processo desenvolvido na plataforma, de que suas

eleitores de cada um deles”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (Acesso em: 10/11/2013).

¹¹³ “[...]cada minipúblico, se bem constituído, representará uma amostragem fidedigna da forma e do pensar do público como um todo” (VIEIRA e SILVA, 2013, p. 174). Isto é, deve contemplar os diferentes recortes sociais, a fim de beneficiar o maior número de perspectivas possível.

¹¹⁴ Um movimento participativo de forma presencial, o que é considerado pelo Artigo 149 do Código Penal Militar como “motim”. Disponível em: http://www.pmde.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/sesed_de/arquivos/pdf/codigo%20penal%20militar.pdf (Acesso em 15/08/2013).

demandas alcançariam o Legislativo, a Comunidade não teria agregado tantas manifestações, mesmo mediante o fato de essa ser a única possibilidade de reunião da classe militar.

Identificou-se, ainda, nesse momento, uma ausência de instruções quanto às contribuições diretas ao texto legislativo. O cidadão leigo, naturalmente alheio a esse tipo de escrita, não dispunha de informações necessárias a sua participação através do canal. Outra informação que poderia ter sido disponibilizada, aproveitando a oportunidade de o Portal e-Democracia proporcionar conhecimento mais completo do processo de tramitação legislativa, seria acerca de constitucionalidade. Muitos cidadãos, dispostos a contribuir, desconhecem a ligação que cada lei deve possuir com a Constituição Federal e, na ânsia de gerarem propostas, não atentam à possibilidade de elas não estarem de acordo com o que diz a lei máxima, ou já constarem nela, e, ainda, de não pertencerem à alçada do Poder Legislativo, ao qual se liga o Portal e-Democracia. Nesse momento, a iniciativa deixa passar a oportunidade de estimular os cidadãos a consultarem a Constituição, já que não oferece um link de encaminhamento até ela nem apresenta a importância, para a proposição de leis, de conhecê-la.

Quanto à Comunidade da LOA, constatou-se que, apesar de constituir uma oportunidade de interferência mais incisiva, reuniu um pequeno número de participantes, mesmo em comparação interna no site, apenas 29, especialmente face à Comunidade LDO. Essa discussão contou com a disposição de 4 canais de *input*: Fórum, Formulário de sugestão de Emenda, Wikilegis e Bate-Papo.

O canal de *input* mais utilizado foi o Formulário, provavelmente por se constituir como o mecanismo cujo grau de proximidade do centro de decisão era o maior. Houve uma preocupação com a importância que o cidadão aferiu aos processos deliberativos, uma vez que se ensaiou uma integração entre Formulário e Fórum, através de um tópico que visava a discutir as emendas propostas (“Propostas de emenda à despesa”). Não se verificou, todavia, sucesso dessa coordenação de momentos, constatada pela disparidade entre número de formulários (156) e aquele de *posts* no tópico (15). A importância da variedade de canais, vista na proposta de pesquisa, parece ter sido, em parte, anulada frente àquela nova lançada pela Comunidade.

Outra ferramenta que, assim como na LDO, não agregou tanta participação foi o Wikilegis. Deve-se ressaltar também a ausência do setor militar nas discussões desta

Comunidade, o que pode indicar uma falha na *accountability* do processo anterior (a LDO), dando a impressão de que não foi dada importância a suas demandas por parte do Legislativo. Essa resposta, em forma de relatório de participação da LDO¹¹⁵, foi disponibilizada com meses de atraso, e não figurou na própria comunidade: foi publicada na seção dedicada a documentos gerais do Portal, cujo link pode ser acessado a partir da página inicial do e-Democracia.

Houve, na LOA, por um lado, a preocupação de dispor uma resposta às contribuições de forma mais imediata, mesmo que de uma só parte do processo: os Formulários. Apresentou-se, para tanto, um banner-resumo do relatório da Comissão de Orçamento acerca do processo desenvolvido no Portal e-Democracia, em destaque nele, sendo também compartilhado por seus perfis em sites de redes sociais. Observou-se, contudo, uma falha nos dados: com mais atenção, pode-se constatar que, das 156 sugestões apresentadas, 66 eram repetidas. Assim, o número final correto de contribuições via Formulário é 90. Esse erro pode indicar que há uma mera preocupação quantitativa em relação às contribuições do Portal, o que pode se tornar um agravante ao descrédito já existente nas sociedades de que o cenário político não se preocupa, de fato, com elas (GASTIL, 2000).

Além disso, pode-se reforçar ainda mais a segregação entre as práticas participativas e deliberativas, como o esvaziamento dos fóruns em detrimento de outros canais. A qualidade da deliberação também fica comprometida, uma vez que o canal perde a credibilidade por parte dos debatedores, como pôde ser observado no fórum da LOA, ou passa a ser usado com outra finalidade, no caso da LDO (ciberprotesto).

Um relatório parcial¹¹⁶, assim como aquele da LDO, viria em seguida, embora apresentasse o mesmo erro de alocação: em seção fora da Comunidade Legislativa que abrigou as discussões. Nele, foram ressaltadas as contribuições dos participantes; contudo, o documento não apresentou em que medida essas contribuições foram escutadas pelo Parlamento, uma vez que não passou de resumo e compilação das atividades dos usuários na Comunidade LOA.

A responsividade do Portal, através da realização de uma espécie de *accountability*, em relação às atividades dos participantes constituiu-se, novamente, como fator decisivo no

¹¹⁵ Cf Anexo 2.

¹¹⁶ Cf Anexo 3.

estímulo às contribuições. Não basta, todavia, que se apresente uma resposta, ela precisa atender ao que é proposto desde o objetivo geral do Portal: “O e-Democracia é um portal que põe você em contato direto com a Câmara dos Deputados. Por meio dele, você pode contribuir na elaboração de leis [...]”¹¹⁷. Nem sempre se observa uma resposta vinda diretamente do núcleo político da Casa, esse tipo de ação é apresentado pelos técnicos do e-Democracia ou pelos chamados *lawmakers* técnicos da Câmara, como a CONOF.

Gomes (2011, p.31) acredita que os cidadãos participam de projetos democráticos digitais quando os “[...] consideram uma oportunidade adequada para atingir fins desejáveis. Meios precisam ser vistos como oportunidades”. Iniciativas apenas se convertem em real oportunidade, portanto, se permitirem que os resultados da participação dos cidadãos acarretem efeitos sobre o orçamento público e/ou sobre as políticas orçamentárias de uma determinada localidade.

Segundo Marques (2008, p.248), canais de participação online são insuficientes para que os processos de participação sejam efetivos, visto que é necessário levar em conta fatores sociais e políticos anteriores ao surgimento dos media digitais “tais como a disposição dos agentes e instituições em compartilhar poder e o estímulo dos cidadãos em acreditar e utilizar as ferramentas”. Em outras palavras, para que a sociedade se sinta realmente motivada a participar é necessário que o projeto digital evidencie que as contribuições civis serão levadas em conta e poderão influenciar o processo decisório.

Nestes termos, Gomes (2005, p.75) elucida que os “recursos tecnológicos não podem frustrar nem realizar promessas de efeitos sociais”, pois, “são instrumentos à disposição de agentes sociais, estes sim com capacidade de fazer promessas ou de frustrar esperanças”. Assim, aproveitar o potencial da internet numa comunicação mais democrática entre a esfera civil e a esfera pública é possível; entretanto, depende do interesse dos governos em promover projetos participativos interessantes. Ainda de acordo com esse autor, um primeiro aspecto a ser considerado para se produzir um projeto adequado de democracia digital “são iniciativas com alto teor democrático, socialmente interessantes, tecnologicamente bem resolvidas e atraentes do ponto de vista do design” (GOMES, 2011, p.28).

Desse modo, uma avaliação geral que se pode fazer do Portal e-Democracia é que ele

¹¹⁷ Texto do vídeo institucional do e-Democracia, disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=tEHAZwLqgI8>

continua a se constituir como uma iniciativa avançada de participação que deve, contudo, continuar buscando especialização de suas ferramentas assim como deixando mais explícita a ponte que existe entre sua equipe gestora, técnica, e os atores políticos, i.e., os deputados. Isso pode ser afirmado através dos indícios, obtidos em entrevista a um dos gestores do e-Democracia, de que não há um apoio massivo do setor político da Casa ao Portal, o que gera dificuldades na evolução do e-Democracia, a partir de uma consequente falta de investimento na iniciativa.

[...] o e-Democracia está hoje ligado aqui a uma instância administrativa que tem dificultado um pouco essas inovações, que tem freado essas inovações. Então são altos e baixos. Na gestão passada nós tivemos um grande apoio, tipo assim “tudo o que vocês quiserem, vamos fazer”. E nesta gestão é o contrário: há um freio enorme, redução de pessoal nessa área. Isso parece estar mudando um pouco depois de junho, os deputados e gestores entenderam que, na verdade, é o contrário, que nós temos que investir em participação digital. Mas é um movimento de, às vezes, um passo pra frente e dois passos pra trás. Nós estamos num momento, digamos, ruim, agora. Muda gestão e muda o enfoque, pois ainda há um receio, inclusive, de servidores antigos, que são muito influentes etc., estão em posição de direção. E o papel deles é proteger os deputados: dizem que esse tipo de participação expõe os deputados, enfraquece o mandato parlamentar, que retira o poder. Então, essa visão ainda é muito forte na Câmara e isso prejudica muito a alocação de recursos para a evolução do Portal. (FARIA, entrevista, 2013)

Muitos deputados, segundo o gestor, chegam a desconhecer o Portal. Não se pode, portanto, culpar os cidadãos de apatia política quando aquilo que ele tem a impressão de que o Estado dispõe a ele pode ser, na verdade, apenas mais uma forma de legitimar ações previamente estabelecidas, uma vez que aquilo que se mostra, posteriormente, em relação a suas demandas, não é o seu destino final e, além disso, isso se expressa em um relatório assinado, não pelo núcleo político, mas pela equipe técnica do e-Democracia.

4.2 – Deliberação: procedimento, substância, resultados

Percebe-se, através dessa análise, que os *posts*, de uma forma geral, obedeceram a critérios que caracterizam uma arena com perfil deliberativo. A presença da argumentação obteve alto nível nos fóruns das duas comunidades, em relação a seu número total de mensagens: a LDO teve 305 *posts* em que os usuários apresentavam razões, ao passo que a LOA, de forma proporcional a seu total de mensagens, apresentou 30. Por considerarem-se,

como propõe Wales *et al.* (2010), de mesma importância as razões simples, pessoais e aquelas mais elaboradas e abrangentes, não se separaram essas categorias, seguindo reflexões recentes de outros autores acerca desse quesito, como aquelas de Simone Chambers (2012).

A maioria das pessoas que trabalham com a teoria da democracia deliberativa hoje tem que aceitar que o provimento de razões acontece de várias formas e deve envolver múltiplos métodos de comunicação. [...] [E] Não é a forma que determina se algo é uma razão, mas sim a função ou a finalidade a que serve em um discurso¹¹⁸ (CHAMBERS, 2012, p. 59 – Tradução Própria).

A reciprocidade, outro indicador de deliberatividade, conforme os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa, apresentou-se, contudo, de forma mais escassa nos fóruns em estudo: 133 *posts*, na LDO, e 30 *posts*, na LOA. A temática orçamentária nacional, apesar de atingir todos os cidadãos, não parece ter-se constituído tema de fácil discussão. Sua generalidade pode tornar o conhecimento que o cidadão tem sobre o orçamento geral demais, impedindo que participe com qualidade argumentativa, ou, por outro lado, que se especifiquem demais as demandas, tornando-as locais, tendo-se observado o caso da individualização de demandas nos fóruns.

Não se pode deixar de observar que o nível de engajamento em um debate e a disposição de seus participantes em serem recíprocos às mensagens de outros debatedores parece, ainda, depender muito do tema em discussão. Isso pôde ser constatado ao colocar em comparação a participação alcançada pelo debate das leis orçamentárias, estudado aqui, e aquela apresentada pela pesquisa de Sousa (2012), que estudava o debate sobre drogas no Espaço Livre do e-Democracia, em que foi visto um nível regular de reciprocidade¹¹⁹.

A deliberação, realizada nos fóruns, sendo um momento mais complexo e completo de reflexão, ao passo que exige mais tempo e disposição do participante, pode ter sido esvaziada, no caso da LOA, e desvirtuada, no caso da LDO, pela multiplicidade de canais, todos mais simples e práticos que os fóruns de discussão. Assim como ocorreu com a pesquisa de Sampaio (2010), a deliberação falhou em não conseguir que os cidadãos se escutassem,

¹¹⁸ No original: Most people working within deliberative democracy theory today have come to accept that reason-giving comes in many forms and may involve multiple methods of communication. [...] [And] It is not the form that determines whether something is a reason but rather the function or purpose it serves in a discourse.

¹¹⁹ Como apresentado por Sousa (2012, p. 133-135): 95% dos *posts* foram dialógicos, i.e., recíprocos.

revissem seus pontos de vista. No caso do e-Democracia, isso ficou visível no “Fórum” da LOA, que previa discussão dos cidadãos e união em torno da construção de propostas de emenda. Aqueles que debateram no tópico destinado à discussão do envio de “Formulário” não foram os mesmos usuários que se utilizaram desse canal para enviarem suas sugestões.

Na LDO, o momento deliberativo parece ter perdido em qualidade argumentativa, transformando-se em uma discussão polarizada em formato de ciberprotesto, no caso, a marcha virtual da causa militar, pauta que constituiu cerca de 82% dos tópicos. Na LOA, o “Formulário de sugestão de emendas” constituiu forte concorrente ao processo deliberativo dos fóruns, tendo resultado 90 contribuições inéditas – contra 46 mensagens nos fóruns, provavelmente devido à ausência de parlamentares nos fóruns e impressão de maior proximidade e efetividade de participação através do formulário, que podia ser direcionado, inclusive, a um parlamentar específico.

Tomando por base o modelo deliberativo de Habermas (2003b), observa-se a presença de alguns fatores a endossar desenvolvimento adequado de uma deliberação, tais como a troca de argumentos racionais, em ambiente público, entre indivíduos relativamente equânimes. Não se pode, portanto, excluir do trabalho a importância dos procedimentos em uma análise deliberativa, a fim de não se classificar qualquer diálogo como tal. Embora tenha havido um reconhecimento de que o consenso não é possível em sociedades pluralistas (MOUFFE, 2005), como no caso brasileiro, os princípios habermasianos ainda guiam as classificações, que, geralmente, partem de “racionalidade, respeito, inclusividade, reciprocidade, reflexividade” (A. MARQUES, 2010, p. 3).

O pensamento de Rawls também não pode ser esquecido na avaliação de uma deliberação, uma vez que preza por dois conceitos importantes a uma deliberação pública: justiça e igualdade substantiva entre os participantes. Embora não se tenham estabelecido, entre seus seguidores, critérios, tais como aqueles da corrente habermasiana, algo que pode contribuir para a avaliação de uma iniciativa deliberativa, nesse âmbito, é a proximidade que as discussões têm das instituições do Estado. Mesmo que Rawls dê ênfase ao Poder Judiciário, no qual se concentra um grande número de atores com poder de veto (TSEBELIS, 2009, p. 398), seu pensamento é válido no sentido de levar a uma reflexão sobre a equidade entre os participantes de uma discussão pública. Mais que oferecer iniciativas, ao se propor uma deliberação, é preciso que haja justiça quanto à oportunidade de fala, i.e., que haja igualdade substantiva, não apenas procedimental (KRITSH e SILVA, 2011, p. 68).

Por esse fator, Rawls acaba por ser cético em relação a discussões que se realizam na esfera civil, uma vez que nela, diferentemente do Judiciário (no qual as paridades legais são seguidas), não há como garantir a igualdade entre seus debatedores. Assim também, a ideia de consenso fica abstrata, sendo essa uma habilidade do homem político (ou daqueles que possuem essa habilidade), ocorrendo, na verdade, um “consenso sobreposto”, prévio, fruto não de um equilíbrio de forças entre as partes que discutem, mas, da agregação “de todas as doutrinas abrangentes razoáveis na sociedade” (KRITSH e SILVA, 2009, p. 71), o senso comum.

Neste momento, um ponto, ainda, a refletir é a utilidade da deliberação desenvolvida nas Comunidades, uma vez que o usuário cadastrado pode interferir individualmente através da ferramenta *wiki*, sem, portanto, passar pelas discussões, e, no caso da LOA, através dos Formulários. Assim, o formato em que essa participação é disposta exerce grande influência sobre o modo como as contribuições serão lançadas e a variedade de canais pode não ter sido a estratégia mais coerente para a participação que o Portal buscava.

Assim, tanto procedimento, quanto substância e, ainda, resultado, são importantes a um processo deliberativo. O problema consiste em conciliar esses três momentos em uma iniciativa, o que, ainda mais ideal que a teoria procedimentalista de Habermas, parece uma utopia, tendo em vista toda a burocracia envolvida, que a tornaria ineficiente. Assim, antes uma iniciativa que contemple com qualidade uma das propostas, que o desejo de abarcar tudo e não alcançar nada. O procedimento provê cultura política, a substância prova a consolidação de repertório cognitivo político, e o resultado dá credibilidade ao processo.

O poder legislativo parece compreender que participar é utilizar-se do maior número de mecanismos possíveis, dentre eles, a deliberação. O momento deliberativo, por sua vez, é, teoricamente, aquele mais valorizado no Portal. Isso se conclui por dois fatores estruturais: 1) a classificação, até então oferecida pelo Portal¹²⁰, dos usuários só se aplica à participação destes nos fóruns, realizando postagens; 2) a prestação de contas, mesmo que esporádica, quando é realizada, geralmente contempla apenas os fóruns, com exceção do infográfico dos formulários.

Na prática, essa mesma deliberação não tem provas contundentes de seus efeitos sobre as decisões da Câmara. A proposta de discussão de um assunto importante como as leis

¹²⁰ Ouvinte, participante, engajado, colaborador.

orçamentárias, todavia, já apresenta grande avanço na postura do Poder Legislativo, em especial, a Câmara dos Deputados, em relação à participação por parte da esfera civil em seus debates.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudar participação política tornou-se um desafio ainda maior desde o advento dos *media* de massa. Isso ocorreu devido às novas formas que esse tipo de comunicação tem tomado, muitas vezes como resultado da especialização das democracias modernas e de uma possível crise pela qual a representação política pareceu passar nos últimos tempos (BOBBIO, 2000; MARQUES, 2008).

Essa suposta crise tem aberto portas à discussão sobre a legitimidade do exercício do poder, uma vez que a esfera civil tem se concentrado em exigir, de forma mais contundente, a prática de valores democráticos, tais como transparência e participação. No Brasil, essas demandas se intensificaram nos últimos anos, principalmente no que diz respeito à participação civil no processo de decisão política. Desse modo, o Poder Legislativo, em âmbito nacional, particularmente, começou a expressar uma necessidade de ampliação de suas ferramentas comunicacionais a fim de contemplar esse anseio civil, elaborando iniciativas, dentre elas o Portal e-Democracia.

Esta dissertação apresentou uma análise da iniciativa acima citada, o e-Democracia, e esse estudo teve por objetivo avaliar o processo participativo, assim como aquelas discussões públicas, ditas deliberações, ocorridas por meio os fóruns do Portal. O que se almejava depreender da análise, tendo em vista a multiplicidade de modelos de participação na ferramenta, era 1) como o Poder Legislativo compreende participação política, e 2) como conciliar, em uma mesma experiência, participação e deliberação.

Observando-se, primeiramente, a iniciativa por inteiro, critérios de avaliação de experiências participativas foram adotados a fim de verificar se o e-Democracia se constitui como uma ferramenta adequada de participação, segundo Marques (2008): 1) Provimento de informações, 2) Motivação aos cidadãos e 3) Perfil dos canais da iniciativa. Sob essa lente, a pesquisa constatou que há um grande esforço do Portal para constituir-se como modelo de ferramenta de participação, pois a disposição de informações e a atualização tanto de conteúdo quanto de *layout* apresentaram-se como ponto positivo do e-Democracia.

Encontraram-se sete mecanismos de provimento de informação: as metainformações (“sobre” o portal e vídeos institucionais) e aquelas mais ligadas às discussões nas Comunidades (guia da discussão; bibliotecas que disponibilizam documentos institucionais,

artigos de jornal e acadêmicos sobre o assunto; links de acompanhamento da comissão parlamentar ligada à pauta da comunidade; histórico dos bate-papos durante as audiências públicas interativas; notícias acerca dos projetos em discussão).

Em relação ao fator motivação, a iniciativa possui como estímulos a própria atualização anual do *layout*, a fim de tornar-se mais atrativo do ponto de vista interativo e facilitar a navegação, o contato direto com a equipe do e-Democracia e a disposição de relatórios da participação posteriormente às discussões. A maior crítica a esse fator, contudo, é que os relatórios, em vez de assinados por parlamentares, são feitos pela equipe do Portal, o que pode aumentar ainda mais o grau de desconfiança do cidadão em relação a seu poder de intervenção na decisão pública. Outro fator a envolver esses relatórios é a característica extremamente descritiva das contribuições, apresentada neles, tornando-se mais uma compilação de falas dos usuários que um mecanismo que se propõe a encaminhar demandas.

Encerrando a análise participativa, o desenho dos canais disponíveis no e-Democracia mostrou-se adequado, pois, ao dispor de sete canais de *input* participativo (enquetes, bate-papos realizados durante audiências públicas, formulários, wikilegis, priorização deliberativa de propostas, avaliação de participação, fóruns), preza pelas possíveis preferências participativas dos usuários.

No recorte empírico formado pelo “Fórum”, especificamente, de duas Comunidades Legislativas, “LDO 2013” e “LOA 2013”, verifica-se o teor deliberativo da ferramenta, tanto à luz de parâmetros estruturais (Identificação, Moderação, Agenda, Espaço Público Forte ou Fraco) de um fórum deliberativo quanto pela análise do conteúdo dos *posts* (Provimento de razões, Reciprocidade, Respeito Mútuo, Orientação para o bem comum). Esses critérios foram apreendidos nos critérios apontados, respectivamente, por Janssen e Kies (2004) e Wales *et al.* (2010).

Problemas, tais como a falta de investimento financeiro nas ações do e-Democracia, são, ainda, um grande entrave para que o Portal melhore a aplicação de seus recursos tecnológicos. Além do mais, há outros fatores a serem considerados: 1) não há conhecimento das discussões desenvolvidas no e-Democracia pela maioria da população brasileira, nem mesmo da existência do próprio Portal, e isso não ocorre devido à questão da exclusão digital, mas à falta de publicidade do canal nos *media* tradicionais (televisão, rádio, impresso), por exemplo; 2) os próprios parlamentares não parecem se interessar pelo aumento da

participação por meio do Portal, pois, se cada Deputado influenciasse/convidasse um ator civil a participar nesse processo, já haveria quase o dobro de participantes constatados apenas em uma das Comunidades observadas.

Tendo-se, ainda, observado o desenvolvimento dos fóruns e a quantidade de participação agregada pelos canais das Comunidades em estudo, constatou-se que a multiplicidade de canais de *input* participativo (enquetes, formulários, bate-papos, *wiki* e fórum) foi, por um lado, positiva, pois agregou um bom número de participantes em relação aos inscritos nas comunidades em análise. Por outro lado, ainda há um longo caminho a ser percorrido pelo investimento em agregar canais participativos e deliberativos em iniciativas online, uma vez que a deliberação parece não ter funcionalidade em portais participativos que visam à participação através da multiplicidade de dispositivos, como é o caso do e-Democracia (FARIA, 2012).

Essa investigação, além de se esforçar para contribuir com o conhecimento teórico sobre questões envolvendo o conceito de e-Participação e de Deliberação Online, conforme apresentado, procurou amadurecer a observação de práticas participativas. É importante ressaltar que contatos com atores institucionais foram de suma importância à compreensão de detalhes que ficam invisíveis no próprio e-Democracia, tais como contexto de criação e situação da equipe que gerencia as atividades do Portal.

Apesar dos problemas quanto ao desenvolvimento de discussões por meio das Comunidades, o e-Democracia é exemplo da soma de meios (a própria iniciativa, conforme Marques, 2008), motivos e oportunidades, combinação propícia à participação (GOMES, 2011; SAMPAIO, 2011), uma vez que 1) o *medium* no qual está disposto é de longo alcance; 2) os motivos para participar do processo democrático consistem na proximidade do centro de decisão, o que pode dar força à participação e conseqüente geração de resultados junto à esfera pública; e 3) a oportunidade de participação é clara e pode, com um pouco mais de disposição dos atores políticos, gerar resultados pós-deliberação.

O desafio, portanto, seria pensar em ações que integrassem mais o corpo político da Casa às atividades do e-Democracia, uma vez que se observa, atualmente, um empenho do núcleo técnico da Câmara em melhorar o Portal, mas a falta de apoio tanto do alto escalão administrativo quanto dos próprios Parlamentares. É preciso, ainda, que a disposição de canais participativos e deliberativos seja revista pela equipe que coordena as atividades das

Comunidades Legislativas, de acordo com o objetivo de cada discussão, pois a deliberação é uma ação positiva; contudo, necessária apenas quando estritamente condizente com a proposta a que serve.

O objetivo de cada discussão não aparece de modo claro no Portal e-Democracia e, como pôde ser apreendido da pesquisa aqui exposta, prejudica a própria elaboração de ações por Comunidade, já que não se pôde apreender o que a Câmara ou, mais especificamente, a Comissão desejava para a discussão das Leis Orçamentárias. Isso significa que, embora a variedade de canais de *input* seja interessante, ela não contribuiu, no caso estudado, para que os cidadãos se engajassem mais nos processos participativos e deliberativos.

Assim posto, a pesquisa em questão não conclui os estudos de iniciativas participativas, pelo contrário, abre caminho a novas investigações, que partem de inquietações, tais como a relação que se estabelece entre esfera civil e parlamento a partir da mudança de comunicação ocorrida entre esses círculos, pela criação de portais estritamente participativos, como o e-Democracia.

REFERÊNCIAS

AGGIO, Camilo. Internet, Eleições e Participação: Questões-chave acerca da participação e do ativismo nos estudos em campanhas Online. IN: MAIA, R.; GOMES, W.; MARQUES, F.P.J.A.(Orgs.). *Internet e Participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011, pp. 175-193.

AICHHOLZER, Georg; ALLHUTTER, Doris. Online forms of political participation and their impact on democracy. IN: *Manu:script*. Vienna, 2011.

ALMANDÓS, Laura. *Igualdad y diferencia en la democracia ateniense*. Encuentros. Colección tesis laureadas. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá, 2003.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: um balanço crítico. Disponível em: http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/orcameto_participativo_e_teorica_democratica_-_leardo_avritzer.pdf. 2003.

BARBER, Benjamin. *Strong Democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2003.

BOBBIO, Norberto.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política – Vol I*. 11ª Edição, Brasília: Editora UnB, 1998.

BOBBIO, Norberto. (2000). *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 9ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BOHMAN, James. The Coming of Age of Deliberative Democracy. IN: *The journal of political philosophy*. Vol. 6, n° 4, 1998, pp. 400-425.

BRANDÃO, A. J. Moralidade Administrativa. IN: *Revista de Direito Administrativo*. v. 25. Rio de Janeiro, 2005, pp. 454-467.

BUCHSTEIN, Hubertus. Bytes that Bite: The Internet and Deliberative Democracy. IN: *Constellations*, 4 (2), 2007, p. 248-263.

BUCY, E., GREGSON, K.S. Media participation: a legitimizing mechanism of mass democracy. IN: *New Media & Society*. Vol. 3, n°3, 2001, pp. 357-380.

BURKE, Edmund. Speech to the electors of Bristol. Bristol, 1774. Disponível em: http://www.gutenberg.org/files/15198/15198-/15198h.htm#ELECTORS_OF_BRISTOL (Acesso em setembro de 2012).

CHADWICK, Andrew. Bringing e-democracy back in: why it matters for future research on e-Governance. IN: *Social Science Computer Review*. Vol. 21, n°4, 2003, pp. 443-455.

CHAMBERS, Simone. Rhetoric and the Public Sphere Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy? IN: *Political Theory*. Vol. 37, No 3, 2009, pp. 323-350.

_____. Deliberation and mass democracy. In: In: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane (Orgs.). *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. New York: Cambridge University Press, 2012, pp. 52-71.

COLEMAN, James. *Foundations of Social Theory*. Massachusetts: Harvard University Press, 2000.

COLEMAN, Stephen. Can the new media invigorate democracy? IN: *The Political Quarterly*, vol. 70, n° 1, 1999, pp. 16-22.

COLEMAN, Stephen., SPILLER, Josephine. Exploring new media effects on representative democracy. IN: *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 9, n°3, 2003, pp. 1-16.

DAHLBERG, Lincoln. Democracy via cyberspace: mapping the rhetorics and practices of three prominent camps. IN: *New Media & Society*. Vol. 3, n°2, 2001, pp. 157-177.

_____. Rethinking the fragmentation of the cyberpublic: from consensus to contestation. IN: *New Media and Society*. Vol. 9, n. 5, 2007, pp. 827-847.

DAVIS, Aeron. New media and fat democracy: the paradox of online participation. IN: *New Media and Society*. Vol. 12, n. 5, 2010, pp. 745-761.

DELLA PORTA, Donatella. Communication in movement: Social movements as agents of participatory democracy. IN: *Information, Communication & Society*. Vol. 14, n.6, 2011, pp.800-819.

FARIA, Cristiano F. *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.

FERBER P.; FOLTZ, F.; PUGLIESE, R. Cyberdemocracy and Online Politics: A New Model of Interactivity. IN: *Bulletin of Sciences, Technology & Society*. Vol. 27, nº5, out/2007, pp. 391-400.

GASTIL, John. *By popular demand: Revitalizing Representative Democracy Through Deliberative Elections*. University of California Press: California, 2000.

GOMES, Wilson. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. IN: MAIA, R.C., GOMES, W., MARQUES, F.P.J. (Orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

_____. Capítulo 1 nome? IN: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. *Comunicação e Democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.

_____. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras – estudos midiáticos*. Vol. 2, n. 3, 2005, pp. 214-222.

_____. *Transformações da Política na Era da Comunicação de Massa*. São Paulo: Paulus, 2004.

GRÖNLUND, A. E-Democracy: in Search of Tools and Methods for Effective Participation. IN: *Journal of Multi-Criteria decision analysis*, nº12, 2003, pp. 93-100.

GUTMANN, Amy. A desarmonia da Democracia. IN: *Lua Nova*, nº 36, 1995, pp. 5-37.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da Esfera Pública*. São Paulo: Tempo Brasileiro, 2003a.

_____. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Volume II, 2ª Ed. / Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

_____. Três modelos de democracia. IN: *Lua Nova*, n. 36, 1995, pp. 39-53.

HELD, David. *Models of Democracy*. 3rd edition, Stanford University Press: Stanford, California, 2006.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. New York: Cambridge University Press, 2005.

International Telecommunication Union – ITU. *Measuring the Information Society – 2013*. Disponível em: http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2013/MIS2013_without_Annex_4.pdf (Acesso em: 20/10/2013)

JANSSEN, D.; KIES, R. Online Forums and Deliberative Democracy: Hypotheses, Variables and Methodologies. Artigo preparado para a Conferência “Empirical approaches to Deliberative Politics”, European University Institute, Florença, maio de 2004.

JEFFERY, S. Has the government’s crowdslicing exercise been given the chop?. IN: *The Guardian*, 19 de Julho de 2010. Disponível em: <http://www.theguardian.com/politics/blog/2010/jul/19/crowdslicing-government-treasury-spending-cuts> (Acesso em: 20/10/2013).

JENSEN, Michael J.; VENKATESH, Alladi. Government websites and Political Engagement: Facilitating Citizen Entry into the Policy Process. Center for Research on Information Technology and Organizations (CRITO): University of California, 2007, pp. 1-11.

KAKABADSE, A., KAKABADSE, N., KOUZMIN. Reinventing the democratic governance project through information technology? A growing agenda for debate. IN: *Public Administration Review*. Vol 63, n°1, Jan/Fev 2003, pp. 44-60.

KOUSSOURIS, S.; CHARALABIDIS, Y.; ASKOUNIS, D. A review of the European Union eParticipation action pilot projects. IN: *Transforming Government: People, Process and Policy*. Vol. 5, No. 1, 2011, pp. 8-19.

KRITSH, R.; SILVA, A.L. Considerações acerca da noção de razão pública no debate Rawls-Habermas. IN: *Revista de Sociologia e Política*. Vol. 19, n°39, 2011, pp. 67-90.

LEE, Chung Pin; CHANG, Kaiju; BERRY, Frances S. Testing the Development and Diffusion of E-Government and E-Democracy: A Global Perspective. IN: *Public Administration Review*, 2011, pp. 444-454.

LEMOS, André. Nova esfera Conversacional. IN: DIMAS, A.; KÜNSCH, D.A; DA SILVEIRA, S.A.; *et al.* (Orgs.). *Esfera pública, redes e jornalismo*. Rio de Janeiro, ed. E-Papers, 2009, pp. 9 – 30.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework. IN: *Parliamentary Affairs*. Vol. 50, n°4, Ago/2007, pp. 665-674.

LEVI, Lúcio. Legitimidade. IN: BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política – Vol I*. 11ª Edição, Brasília: Editora UnB, 1998, pp.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das Experiências de participação. IN: *Lua Nova*, n° 70, São Paulo, 2007, pp. 139-170.

MAIA, Rousiley C. M. *Deliberation, the media and political talk*. New York: Hampton press, 2012.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. New York: Cambridge University Press, 1997.

_____. O Princípio da Distinção. IN: *Revista Brasileira de Ciência Política – Partidos Políticos*, n°4, 2010, pp. 187-226.

MANSBRIDGE, Jane. ‘Deliberative democracy’ or democratic deliberation? IN: ROSENBERG, Shawn W (Org.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the people govern?* Palgrave Macmillan (USA), 2007, pp. 251-271.

MARQUES, Ângela C.S. As Intersecções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. IN: MARQUES, A. C. S. (Org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, pp. 11-28.

_____. A deliberação online como uma das dimensões políticas da comunicação mediada por computador: reflexões teórico-metodológicas. XXXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – INTERCOM, 2010.

MARQUES, F.P.J.A. O problema da participação política no modelo deliberativo de democracia. IN: *Revista de Sociologia e Política*. Vol. 20, nº 41, 2012(a), pp. 21-35.

_____. Democracia online e o problema da Exclusão Digital. XXI Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação – Compós, 2012(b).

_____. Participação, instituições políticas e internet: um exame dos canais participativos presentes nos portais da Câmara e da Presidência. IN: MAIA, R.; GOMES, W.; MARQUES, F.P.J.A.(Orgs.). *Internet e Participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011, pp. 95-121.

_____. Democracia Deliberativa: Origens, Tensões e Conceitos Fundamentais. IN: *Cambiassu* –Revista Eletrônica, ano XIX, nº 6, 2010, pp. 53 –69.

_____. A ideia de democracia em perspectiva – crise, avanço e desafios. IN: *Liberdade e Cidadania*, ano II, nº 5, 2009, pp. 01 – 26.

_____. *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro* (Tese de Doutorado). Salvador: UFBA, Faculdade de Comunicação, 2008.

MARQUES, F.P.J.A.; SAMPAIO, R.C. Internet e eleições 2010 no Brasil: rupturas e continuidades nos padrões mediáticos das campanhas políticas online. IN: *Revista Galáxia*. São Paulo, nº22, 2011, pp. 208-221.

MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A. Democracia digital e deliberação online: um estudo de caso sobre o VotenaWeb. IN: IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública – WAPOR, 2011.

MIGUEL, L.F. As duas lógicas da ação comunicativa: democracia e deliberação no debate contemporâneo. IN: *Revista Teoria e Sociedade*, nº 10, 2002, pp. 104 – 143.

_____. O Representante como protetor: incursões na representação política “vista de baixo”. IN: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 27, n°79, jun/2012, pp. 31-47.

MIOLA, Edna. Iniciativas institucionais de deliberação *online*: Um estudo do fórum de discussão do Portal da Câmara dos Deputados. IN: MAIA, R.; GOMES, W.; MARQUES, F.P.J.A.(Orgs.). *Internet e Participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011, pp. 147-174.

MITOZO, I.B. Da visibilidade à deliberação: transparência e controle social sob uma esfera de discussão pública digital. IN: Anais do IV Seminário Nacional Sociologia e Política, UFPR, 2011.

MITOZO, I.B., MARQUES, F.P.J.A. Participação virtual, cidadania real? Um estudo do Portal e-Democracia. IN: 8º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, 2012.

MOSS, G.; COLEMAN, S. Deliberative Manoeuvres in the Digital Darkness: e-Democracy Policy in the UK. IN: *The British Journal of Politics and International Relations*, 2013, pp. 1-18.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. IN: *Revista de Sociologia e Política*, n° 25, Curitiba, nov/2005, pp. 11-23.

MUTZ, Diana. Is Deliberative Democracy a falsifiable Theory? IN: *Annual Review of Political Science*, n°11, 2008, pp. 521-538.

_____. *Hearing the other side: participatory democracy versus deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

NORRIS, Pippa. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*. New York: Cambridge University Press, 2001.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 2011.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria democrática*. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEIXOTO, Tiago. Beyond Theory: e-Participatory Budgeting and its Promises for Participation. IN: *European Journal of ePractice*. Nº 7, 2009, pp. 1-9.

PINHO, J. A. G de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. IN: *Revista de Administração Pública*, Vol. 3, nº 42, 2008, pp. 471-493.

POLAT, Rabia K. The Internet and Political Participation: Exploring the Explanatory Links. IN: *European Journal of Communication*. Vol. 20, nº 4, 2005, pp. 435-459.

PRIOR, Hélder. Democracia deliberativa e vigilância electrónica: da participação ao panóptico cibernético. IN: *Estudos em Comunicação*, nº 10, 2011, pp. 353-367.

PUTNAM, Robert. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000.

PUTNAM, Robert; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella Y. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, 1994.

RAWLS, John. Political Liberalism: Reply to Habermas. IN: *The Journal of Philosophy*. Vol. 92, n. 3, 1995, pp. 132-180.

RIBEIRO, Ednaldo. *Valores pós-materialistas e cultura política no Brasil*. Maringá: EDUEM, 2011.

ROSE, J.; RIOS, J. Technology support for participatory budgeting. IN: *Int. J. Electronic Governance*. Vol.3, n.1, 2010, pp. 3-24.

SÆBØ, Ø., ROSE, J., MOLKA-DANIELSEN, J. E-Participation: Designing and Managing Political Discussion Forums. IN: *Social Science Computer Review*, Vol 28, nº4, 2009, pp. 403-426.

SALTER, Lee. Structure and forms of use: A contribution to understanding the 'effects' of the Internet on deliberative democracy. IN: *Information, Communication & Society*. Vol. 7, n. 2, Jun/2004, pp. 185-206.

SAMPAIO, R.C. *Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

_____. Que democracia Digital? Uma prospecção das iniciativas digitais no Brasil. IN: Anais do III Seminário Nacional Sociologia e Política, 2011.

_____. Quão deliberativas são discussões na rede? Um modelo de apreensão da deliberação online. IN: *Revista de Sociologia e Política*. Vol. 20, n. 42, 2012, pp. 121-139.

SAMPAIO, R. C.; BARROS, S.; MORAES, R. Como avaliar a deliberação online? Um mapeamento de critérios relevantes. IN: *Opinião Pública*. Vol. 18, nº 2, novembro, 2012, pp. 470 – 489.

SANDERS, Lynn. Against Deliberation. IN: *Political Theory*, vol 25, n. 3, jun/2007, pp. 347-364.

SANFORD, Clive; ROSE, Jeremy. Characterizing Participation. IN: *International journal of Information Management*, n 27, 2007, pp. 406-421.

SILVA, Helena P. da; LIMA, Jussara B. Governo Eletrônico e Informação Utilitária: uma relação necessária para uma efetiva inclusão digital. 2004.

SILVEIRA, S. A. Novas dimensões da Política: protocolos e códigos na esfera pública interconectada. IN: *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, Vol. 17, n. 34, 2009, pp. 103-113.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. IN: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M.F. (Orgs.) *The self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SOUSA, Marcelo Igor. *Cidadania, participação e deliberação online: um estudo de caso dos sites e-Democracia e Votenaweb*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Goiás. 2012.

STROMER-GALLEY, J. Measuring Deliberation's Content: A Coding Scheme. IN: *Journal of Public Deliberation*. Vols. 2/3, nº 1, artigo 12,2007.

THOMPSON, John. *A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia*. Tradução de Wagner de Oliveira Brandão; revisão da tradução; Leonardo Avritzer. 11ª Edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

VEDEL, Thierry. The Idea of Electronic Democracy: Origins, Visions and Questions. IN: *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, No. 2, 2006, pp. 226–235.

VIEIRA, Mónica Brito; SILVA, Filipe Carreira da. Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas. IN: *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº10. Brasília, janeiro – abril de 2013, pp. 151-194.

VITALE, Denise. Between deliberative and participatory democracy: a contribution on Habermas. IN: *Philosophy and Social Criticism*. Vol 32, n. 6, 2006, pp. 739-766.

WALES, C.; COTTERILL, S.; SMITH, G. Do citizens ‘deliberate’ in on-line discussion forums? Preliminary findings from an internet experiment. Paper prepared for the Participatory and Democracy Specialist Group at the Political Studies Association Conference, Edinburgh, 2010.

ANEXOS

ANEXO 1

Entrevista com Cristiano Ferri de Faria, Gestor do Portal E-Democracia.

Data: 01 de agosto de 2013, por videoconferência.

Entrevistadora: Primeiramente, como foi o processo de proposição e estabelecimento do portal e-Democracia, em 2009?

Cristiano Faria: Você já conheceu um pouco do meu livro, tem um capítulo lá em que a gente fala a origem e a história do e-Democracia, mas vou sintetizar para você. Foi um projeto que começou com um processo *bottom-up*, ou seja, um grupo de servidores que eu coordenei, a partir do segundo semestre de 2008, depois início de 2009, e nós conseguimos ter em fevereiro um “ok” do diretor geral e a gente fundou um piloto. A ideia era, com base em algumas experiências que a gente já tinha mapeado, [como] o Senador Virtual do Chile, o Parlamento Basco, o da Nova Zelândia também, os formulários, você já deve ter visto um pouquinho, que eram ainda experiências mais básicas de participação, com interação mais simples. A gente pensou que poderia, então, fazer algo mais complexo, mais profundo, que permitisse, então, uma participação de fundo do processo legislativo e não um mero “opinamento” etc. Então, iniciamos a formatação de um projeto que foi baseado em pilotos, discussões. E muitas dúvidas e questionamentos surgiram nesse processo, pois foi um processo muito difícil, de ter que lidar com muitos receios administrativos, políticos, dessa abertura. Tivemos realmente que trabalhar muito nessa quebra de tabu, de paradigma etc. E a forma de fazer isso foi com esse piloto, muito simples. Conseguimos alguns apoios políticos para esse piloto, no caso, a discussão da mudança climática. Logo em seguida, os dois estatutos da juventude, e os deputados dessas áreas estiveram muito interessados em apoiar esse tipo de ideia. O que a gente fez, então, foi adaptar o conceito de comunidade virtual, que são espaços geralmente fechados, ao menos naquela época era voltada para discussões em grupos muito fechados, mas a gente queria que essas comunidades fossem abertas, e que a sociedade pudesse utilizar uma série de ferramentas virtuais de interação, discutir com os parlamentares num formato um pouco de consulta pública, mas uma consulta pública interativa. E foi assim que a gente foi “vender” para os deputados, porque sempre houve esse receio e continua ainda muito forte de que esse tipo de participação e interação pode ser o começo de um processo que os deputados temem muito, que é o da democracia direta, a implementação da democracia direta. Mecanismos que, a médio e longo prazo, irão substituir o então sistema representativo. Assim, há um grande receio dos parlamentares, muitos deles acham que nem é bom começar esse processo. Outros, por outro lado, viram também a oportunidade de dar visibilidade a seu trabalho, então a gente meio que tirou vantagem dessa necessidade que os parlamentares têm de divulgarem seu trabalho. E já que existe uma necessidade muito grande nesse sentido, uma disputa por atenção da mídia. Então, alguns deputados, principalmente aqueles que não têm muita atenção da mídia, ficaram muito interessados em utilizar esse tipo de interação. E é interessante que a gente tem visto o seguinte: que eu vejo transparência como uma moeda de duas faces. Uma face é a face que o parlamentar vê: ele vê como uma oportunidade de visibilidade. E a outra face é a que a sociedade vê: a oportunidade de fazer o controle social, transparência sobre o mandato parlamentar. Então nós tivemos que lidar com esses dois mundos, o mundo social e o

mundo político, mas de formas diferentes. Para os deputados a gente sempre defendia que era uma oportunidade, portanto, de mostrar o seu trabalho, de as pessoas conhecerem suas ideias, e, por outro lado, para a sociedade, ela sentir que era uma forma de ter controle social e de transparência sobre o mandato parlamentar. Então a gente teve que ser um pouco hábil, fazer um joguinho de cintura nessa história, para poder no começo implementar esse tipo de ideia. Começamos, então, com alguns pilotos, alguns deram certo, outros não, toda a mudança... um total fracasso, o do estatuto da juventude foi ótimo e essa lei foi sancionada agora nesses últimos dias. O estatuto da juventude foi, então, a primeira lei construída no e-Democracia e, segundo a relatora do projeto, a Manuela D'Ávila, cerca de 30% do projeto foi construído com as contribuições do e-Democracia. Então, havia ainda na gênese do projeto, havia muita preocupação em relação ao projeto. Preocupações como “vamos fazer aquela moderação prévia ou não?”, quer dizer, só vamos autorizar os posts, contribuições das pessoas, uma vez que lidas, vendo se não tem palavrões. Havia um grande receio que, se a gente abrisse essa discussão com a sociedade, as pessoas iam xingar os deputados, iam fazer críticas, ou iam ser muito grosseiras, etc. Bem, esse receio nós vimos que, na prática, então bancamos a ideia de que não haveria essa moderação, vamos dar um voto de confiança pra sociedade brasileira. E foi uma decisão muito acertada porque vimos que hoje, em quatro, cinco anos, o e-Democracia teve um meia dúzia de posts ofensivos que nós tivemos que retirar ou banir os participantes, de acordo com o termo de uso que eles assinam. Foi um termo de uso construído com base em várias boas experiências de participação e interação. O próprio Ronaldo Lemos ajudou na construção disso, que é um termo de uso bem aberto, bem progressista no sentido de valorizar a liberdade de expressão. Claro, com limites, em casos extremos: pessoas que xingam, que colocam mensagens racistas, coisas assim, mas, praticamente não tivemos, com milhares e milhares de contribuições tivemos aí meia dúzia de contribuições mais radicais foram poucas, o que nos leva a uma hipótese, ou, para mim, a confirmação de uma hipótese de que, quando o Estado disponibiliza canais formais institucionais de interação para se ouvir a sociedade, ela se comporta de forma séria, se comporta de forma a realmente entender que esses canais são sérios e que, portanto, essas participações têm de ser realizadas com seriedade. No começo foi assim. Depois tivemos outras necessidades. Era uma plataforma muito precária, muito simples, tivemos vários problemas técnicos no lançamento disso, muitas críticas, críticas até um pouco ofensivas, que mostram um pouco o ódio que certas pessoas têm em relação às coisas do Estado. Mas foi muito bom, porque foi uma forma interativa de construção que não é muito convencional no serviço público você faz m projeto, ele tem que ser o mais perfeito possível, demora muito no planejamento, demora mais ainda na sua implementação, e depois esse projeto vai sendo melhorado. Nós não fizemos isso, estamos no melhor espírito hacker, digamos assim, ... o projeto com vários problemas e ele vai sendo melhorado, criticando, tendo sua forma de construção mais aberta. Sangramos muito no começo, foi um “parto” muito difícil, mas conseguimos um sucesso aqui ... com outras visões mais força interna aqui na Câmara para defender, então, maior apoio tecnológico, administrativo, etc. E esse é um projeto que está ... que te ida e vindas, né. Tem avanços e retrocessos. Mas que devagarzinho a gente tem conseguido ter mais gente trabalhando e-Democracia, então, hoje nós temos uma plataforma que é sustentável, que tem uma boa qualidade de infraestrutura etc. Então, basicamente, fazendo a síntese para você, é isso. Essa construção no início, na gênese.

Entrevistadora: Como são planejadas as ações e ferramentas a serem disponibilizadas

em cada Comunidade, já que não há uma disposição homogênea entre as Comunidades (Debates, Wiki, Formulário, Bate-Papo, etc)?

Cristiano Faria: É uma boa observação. Nós verificamos que para cada discussão, as comunidades são discussões criadas, pedidas, solicitadas pelos deputados, normalmente o relator da comissão, o presidente da comissão, o autor de um projeto, e o processo legislativo brasileiro é muito heterodoxo. Ele é muito aberto e existem vários caminhos que uma proposição legislativa ela pode passar até chegar a seu êxito, até chegar a ser aprovada ou rejeitada. Então, somando essas diversas opções de tramitação legislativa, considerando, também, os vários objetivos políticos que os parlamentares têm, e considerando também as diversas opções de participação, de debate, de deliberação que poderíamos ter, nós vimos que era melhor em cada discussão, em cada comunidade nós tivéssemos um plano de discussão, que a gente chama “plano da comunidade”. Nesse plano, então, são colocados os objetivos daquela discussão. E vamos preparar as ferramentas de acordo com esses objetivos. Vou te dar um caso mais concreto. Tem deputados que querem, como, por exemplo, na discussão de uma política antidrogas, fazer uma discussão, era uma comissão, que tinha o objetivo mais de estudar, não tinha o objetivo específico que fosse aprovar uma proposição. Então, nós entendemos que era necessário ter um foco mais em fóruns de discussão, discussões mais abertas, mais livres. As pessoas poderem manifestar suas opiniões e darem seu parecer sobre os assuntos diversos relativos a esse tema. Quando nós temos uma discussão sobre o Código do Processo Civil, que já está numa fase muito adiantada de tramitação, etc. Ele já estava com seu texto muito pronto, faltava só ser lapidado esse texto, então nós focamos numa participação mais estilo wiki, em que as pessoas pudessem, artigo por artigo, comentar ou propor seus próprios textos para aqueles artigos. Estou dando só dois exemplos, mas há vários. Então, de acordo com os objetivos e também as possibilidades de participação, a gente pode fazer um menu próprio pra cada discussão, para cada objetivo. E aí nós tivemos que, e foi uma criação nossa mesmo, eu não vejo isso comumente em outro lugar, de criar o guia da discussão, que é aquele painel, que seria uma linha do tempo não necessariamente do processo legislativo, embora haja uma ligação, uma conexão com o processo legislativo. Mas uma linha-tempo do processo de participação, de discussão, que a gente viu que era necessário definir em fase. Então é muito comum se temos uma fase, como na discussão que estamos vendo bem forte agora, da reforma política, uma fase agora que o relator que ouvir a sociedade falar mesmo. Então nós vamos ter três ferramentas: uma são os fóruns, livres, para as pessoas dizerem, desabafarem, comentarem, darem informações e se posicionarem livremente; segunda ferramenta é aquele “Nossas Ideias”, que é aquela enquete que foi desenvolvida pela Universidade de Princeton, que servem às pessoas que não querem discutir ideias, só colocar sua ideia de forma sintética e poderem selecionar essas ideias. Então, é um momento de mais liberdade da discussão. Vai haver uma segunda fase em que essas ferramentas serão colocadas de lado e vai entrar uma outra ferramenta que é uma adaptação do fórum que o relator vai mandar as pessoas para apresentarem propostas muito objetivas, depois de ter feito esse *brainstorm*, discutido, elas vão apresentar propostas e elas serão depois selecionadas. Tudo isso, claro, é uma forma de consulta pública interativa, não é uma consulta pública no estilo das agências, que dispõem o texto, ouvem as pessoas, os membros da agência avaliam aquelas sugestões e depois fazem o texto. Nesse aqui da Câmara dos deputados é mais interativo, o processo de consulta pública do e-Democracia é mais interativo. Os deputados já assimilam durante as discussões essas sugestões, as críticas, etc. e vão fazendo isso de forma mais ligada a

sua rotina, não é uma fase tão estanque. Agora, passou a fase de consulta pública vamos apanhar tudo isso e... Também acontece isso, mas a nossa proposta é que seja uma consulta pública mais interativa.

Entrevistadora: Que tipo de motivação resultou na mudança do layout em abril. Foi algo que partiu só do corpo técnico da casa ou teve a ver com outros fatores, como o grupo de discussão e- novaCamara?

Cristiano Faria: Não, ele vem depois. O grupo e-novaCamara, que nós criamos (e é legal você ter notado isso, é a primeira pessoa de fora que notou isso, que chegou a mim, pelo menos), era uma ideia de que a gente tinha um grupo de pessoas que estavam pensando em coisas avançadas (hackathons, códigos abertos, participação digital, transparência, dados abertos, essas coisas todas) e a gente estava trocando e-mails muito fechadamente. Eu falei “olha, gente, temos que também permitir que outras pessoas dentro da Casa possam ter acesso e trocar conhecimento para que a gente possa criar um grupo de pessoas que estão divididos pelas mais diversas áreas, que isso facilite o processo de inovação. Processo de inovação em serviço público é um processo muito complicado, muito difícil, tem uma série de problemas. Um deles é isso, é a falta de massa crítica mesmo em relação a esses termos. Então o objetivo do “e-nova” foi nesse sentido de inovação mais geral, não necessariamente focado no e-Democracia. Essas mudanças vieram de conclusões que a gente vai chegando e a gente vai sempre mudando esse layout, mais ou menos uma vez por ano há uma mudança no layout, que é essa necessidade de adaptar constantemente esses portais a resolver as dificuldades que foram sentidas, tornar mais acessível etc. Conforme constatações que nós temos, com base em percepções próprias, como também em críticas. A gente tem uma comunidade só pra discutir o e-Democracia, não sei se você já viu. Dentro do e-Democracia você quer criticar e apresentar sugestões, desde o começo tem essa comunidade. Podem mandar e-mails, então tem e-mails muito interessantes que chegam e nosso objetivo era 1o reduzir um pouco a navegação, tinha muitas telas para as pessoas chegarem aos pontos. Tinha uma “home”, depois tinha uma tela das comunidades, então a gente tinha a necessidade de simplificar, o objetivo maior era o de simplificação. O próprio guia da discussão estava um pouco complicado, simplificamos, e mudamos um pouco a linguagem aí, no e-Democracia. O foco era muito assim “fóruns”, “participe de fóruns”, o foco era muito em ferramentas e aí nós mudamos. “Olha o foco tem que ser em verbos”: discuta agora, apresente suas ideias, participe do nossas ideias. Em vez de falar assim “coloque um post no fórum” é melhor “venha discutir com os deputados”. Então é uma mudança um pouco na comunicação também, tudo com o objetivo de simplificar, deixar o portal mais fácil de navegar e de ser compreendido.

Entrevistadora: Observando as discussões pude constatar que há a participação tanto de usuários inscritos quanto não-inscritos em uma comunidade. Qual seria, então, a finalidade desse processo de inscrição, que vantagens e desvantagens virão com a inscrição?

Cristiano Faria: Olha, não tem nem o objetivo de segmentar nem de limitar. Essa possibilidade de estar inscrito na comunidade era só uma forma de a gente saber quem estava participando daquela discussão, já que o portal não tinha ferramentas de ver isso diretamente. Quando você coloca “participe da comunidade”, aliás, quando tinha isso porque agora foi retirado, era de dizer quem estava participando quem não estava

pra gente ter esse dado depois. Os próprios deputados queriam muito conhecer. De forma geral, nossa ideia aqui é de amplo acesso, ampla possibilidade de participação. Só precisa fazer esse login, que é muito simples. A discussão era “vamos fazer esse login?”. Mas os deputados querem saber idade gênero, nós não temos esses dados, mas foi deliberadamente decidido que era melhor a gente facilitar o login, facilitar o acesso. É um cadastro simples, nome, e-mail, em um minuto você começa a participar. Nome, e-mail e unidade da federação, porque UF é uma informação de que a gente não queria abrir mão, porque é muito importante para os deputados. E a pessoa poder entrar estando formalmente ligado àquela comunidade ou não. Então todo mundo pode participar de tudo sem nenhuma limitação. No começo, sim, a gente quis, a gente fez uma experiência que não foi bem-sucedida, a gente já eliminou logo, de imediato, que foi na discussão da Mudança Climática ter um fórum para especialistas e outro pra sociedade. Isso porque a gente estava preocupado que, alguns especialistas vendo que a discussão está muito pobre, muita discussão panfletária, o que é muito comum, eles resistiriam em participar. E falar “eu não vou gastar meu tempo, colocar minha cara aqui numa discussão pobre, um monte de gente que nem entende, só falando bobagem”. Então a gente quis criar um fórum de especialistas e um fórum de qualquer pessoa que não fosse especialista. Mas isso não deu muito certo, os próprios especialistas não se sentiram estimulados a participar dessa forma e ... no sentido de que “ah, não quero participar do povão, quero participar do fórum dos especialistas”. Eles se sentiam um pouco segregados, né. Daí a gente retirou, durou muito pouco, foi logo no começo. A ideia, então, é de liberdade, ampla acessibilidade: o usuário pode participar de qualquer ... não tem nenhuma limitação.

Entrevistadora: E quanto à classificação dos usuários em “observador”, “participante”, “engajado” e “colaborador”?

Cristiano Faria: Foi uma classificação que a gente sentiu necessidade em virtude de, confesso pra você que não deu muito certo. Na verdade o objetivo era ter assim “especialista”, que a pessoa se identificasse “deputado”, “administrador da plataforma” etc. Claro que isso acabou não funcionando muito bem, não tendo muita utilidade. Já que na própria identificação lá em cima as pessoas podem dizer quem elas são na discussão. Mas o objetivo era, com base nessa definição de papéis bem como nas comunidades virtuais que tem papéis definidos, o sujeito que é administrador, tem aquele moderador, tem o participante, outro observador, aquele que simplesmente observa, mas a gente sentiu que, na prática as pessoas colocam o que querem. Então, quando a gente quer frisar claro que fulano é o moderador, colocamos e só quem tem a possibilidade de definir nessa categoria somos nós mesmos.

Entrevistadora: Eu vi que parece haver uma relação entre isso e o número de *posts* nos fóruns. Mas, foi uma observação muito instrumental, e podia não corresponder, por isso eu perguntei.

Cristiano Faria: Deixe-me checar aqui com o meu pessoal, porque você colocou uma coisa que eu desconheço. [Alessandra, lá no e-Democracia aqueles papéis “observador”, eles estão definidos de acordo com o número de participações? Não tem nenhuma relação com isso, não é? Foi solicitado? Esses papéis são autodefinidos ou são as pessoas que definem? Ah, todos entram como observador.] Foi bom você ter colocado esse ponto. A Alessandra, que é a coordenadora do portal, estava falando que tem um projeto nosso de ter esse tipo de relação. Conforme a pessoa vai participando

ela ganha pontos e vai aumentando seu *status*, seu papel, como a gente vê em muitos blogs etc. Isso não foi implantado ainda e, na verdade, ela me disse que o sistema coloca todo mundo como observador. Então os papéis são definidos pela equipe aqui. Mas tem esse projeto pra gente colocar assim um pouco de “gamefication”, para as pessoas sentirem que elas vão ganhar estrelinhas, que elas vão ganhar no bom sentido, mais participativo. É uma metodologia que eu acho muito interessante, tem alguns blogs que funcionam assim, que as pessoas vão ganhando papéis, vão se tornando editores, por exemplo. Blogs jornalísticos têm muito isso. O sujeito publica uma matéria, aí publica mais, as matérias deles são muito apreciadas e aí ele vai ganhando um certo *status* e se torna editor. Assim, cria-se um *boom* de editores e eles vão decidindo as matérias, etc. Esse tipo de coisa é interessante e a gente está estudando aqui.

Entrevistadora: Como acontece a escolha da pauta que vai à discussão, tornada comunidade?

Cristiano Faria: nós temos duas formas de participar: pelo espaço livre, as pessoas vão lá e propõem suas discussões. A gente fica sempre observando isso. Há umas discussões mais picantes e a gente tenta levar aos parlamentares, transformar numa comunidade virtual. E tem as comunidades virtuais que são solicitações de parlamentares. E não existe nenhuma questão de crivo, o que é uma pergunta muito recorrente. Essa pauta é livre. A princípio, a qualquer parlamentar que queira discutir um assunto com a sociedade, o e-Democracia está aberto. Claro que tem uma limitação de pessoal etc. Entretanto, eles [os pedidos] não têm sido tão numerosos que inviabilizasse esse tipo de critério aberto. Mas, basicamente, o que a prática tem mostrado é assim: relatores de matérias importantes ou presidentes de comissões especiais de um determinado assunto muito específico e ... é um tipo de discussão que dá mais certo. Discutir coisas grandes: reforma política, política antidrogas, marco civil da internet, o estatuto da juventude. São temas específicos, mas há outros que as pessoas vão discutir de forma mais aprofundada com os deputados. Agora, repito, esse critério é aberto, não tem essa de vamos fazer esse assunto, não vamos fazer esse. É por solicitação dos parlamentares mesmo. Claro que, se daqui a pouco nós tivermos cem solicitações de uma vez com várias comunidades, nós vamos ter que trabalhar com um critério mínimo. Mas como ainda não houve essa necessidade, como muitos deputados ainda não conhecem, não sabem o que é, não utilizam, a gente deixa bem aberto para que o parlamentar possa utilizar isso. Uma coisa importante que tem que deixar claro que pouca gente entende que, como é tudo muito novo, tem que deixar a sociedade e os deputados aprenderem a fazer participação digital. É uma questão de “vamos ainda entender o processo” para todo mundo se conhecer, para a sociedade conhecer os deputados, ver a forma como eles trabalham e vice-versa, os deputados se adaptarem a tudo isso. E aí, claro que as discussões são levadas a sério, sim. Tem um grupo de consultores que pegam essas contribuições e passam pros deputados. Os deputados escolhem o que eles querem ou não, justificam. Então isso está sendo levado muito a sério, mas a gente entende a importância de deixar tudo muito fluido, muito aberto para os deputados, para os cidadãos, porque aí todo mundo vai começar a se comportar como cidadão mesmo, mais participativo por natureza. Enquanto a minha geração, dos trinta e pouco pra cima, só participava da eleição, ou vinculando-se a um partido político, ou indo a um movimento de rua específico, a sua geração, dos natidigitais, todos mais novinhos, vai ter formas de participação, de interação, já mais ligadas à rotina, mais ligadas ao DNA, naturalmente. Então, o momento que a gente

está vivendo é um momento de transição em que nós temos essas diversas gerações e esse choque de gerações. Para você ver, a média de idade dos deputados, no atual mandato, é de 47 anos, segundo os dados do DIAP. Então, você, imagine que a maioria dos deputados são pessoas mais velhas, e que não sabem nem fazer um *login*, que não sabem nem o que é um fórum, etc. Tem uns que aprendem, que são mais novos que são muito bons, tem outros que, embora sejam desconhecedores desses mecanismos todos, colocam uma assessoria que nos ajuda, que vai batendo pra eles. Mas esse ainda é um processo muito complexo. Por isso a gente tem que deixar todo mundo ir aprendendo um pouco.

Entrevistadora: De onde partiu a ideia de dispor a LDO e a LOA para discussão no portal?

Cristiano Faria: Nós tivemos um presidente da comissão de orçamento do ano passado, que é o deputado Paulo Pimenta, do PT do Rio Grande do Sul, que é um dos deputados mais abertos e interativos, vanguardista nessa questão de transparência e participação digital. Ele sempre foi um apoiador do e-Democracia, temos um bom relacionamento com ele, e ele se mostrou muito aberto e nos chamou no início desse mandato [como presidente da Comissão], em abril de 2012. Ele queria fazer interações com a questão orçamentária. Juntamente com a comissão de orçamento da Casa, nós fizemos e foi muito assim, apenas ensaios. Começamos a fazer essa participação e ideias foram surgindo. Nós vimos que uma discussão de orçamento tem que ser muito específica. Além de fóruns, na questão do orçamento, houve, por exemplo, a possibilidade de as pessoas apresentarem sugestões de emendas, que vão diretamente para os deputados. Você deve se lembrar disso, que as pessoas podiam, além de participar de um fórum de discussão etc, ou das audiências públicas interativas, tendo uma delas acontecido com a ministra Miriam Belchior. As pessoas postaram perguntas, comentários, e o presidente fez as perguntas para a ministra, ou seja, a sociedade utilizando o parlamento para ajudar o parlamento a melhor interrogar, questionar e solicitar esclarecimentos de ministros do Estado. Então, isso é muito legal: participação para fiscalização e controle também, não só pra construção. E a sociedade apresentando, também, sugestões de emendas. Os deputados têm aquela pequena fatia de emendas parlamentares; então, com a sociedade sugerindo essas emendas, eles já as constroem em um formato específico e isso já chega diretamente para o deputado. Isso tudo facilita para que esses parlamentares, não só os deputados, mas os senadores também, peguem essas ideias de forma bem específica, para aquele objetivo bem específico de orçamento. Agora, foram ensaios. A LDO foi uma discussão muito simples, teve pouca participação. Do orçamento [LOA], também. Agora, nós entendemos que este ano podemos ter tudo de novo com mais intensidade. Mas, isso está muito ligado ao presidente da comissão, ao relator da comissão, e a gente não sabe ainda o que esses líderes da área vão querer este ano. Mas não houve, por exemplo, este ano, sobre a LDO, a gente não recebeu esse pedido. Então, claro, já é um grupo político que, não digo nem que não está preocupado, que não pensa nisso, mas que às vezes não teve a oportunidade de fazer. Mas ainda tem muita coisa para evoluir nisso, como você pode ver.

Entrevistadora: Observando os fóruns, vi que não houve participação parlamentar nas discussões das comunidades. Então, como chegam até eles as demandas e que tipo de intervenção há, dos agentes políticos, nessas discussões?

Cristiano Faria: nós vimos que as pessoas gostam muito de ver os deputados lá discutindo e participando. Mas é muito difícil eles fazerem isso, porque os deputados 1) falta uma cultura de interatividade; 2) eles têm uma agenda muito complicada mesmo, para parar e discutir; e 3) as próprias assessorias não estão muito preparadas para fazer isso. São coisas simples, como pegar o deputado de vez em quando passando ali e pegar um vídeo com o smartphone, gravar uma resposta dele, fazer uns posts, foi o que a gente criou, aqueles videofóruns. A gente está fazendo um esforço para ser utilizado, mas ainda é muito difícil. Temos a ideia de um aplicativo de celular que facilite isso, para que o deputado, ele mesmo, faça o vídeo, e faça o upload numa *trend* qualquer de uma discussão, mas é muito difícil ter essa cultura. Agora, o que é mais facilitado são as audiências públicas interativas, quer dizer, as pessoas podem, durante essas audiências, questionarem, apresentarem ideias, argumentos. Mas tudo depende muito, pois não é um processo que está massificado e sistematizado, todas as comissões. Há comissão que tem um parlamentar presidente com letramento para isso; outros, não. Então, há funcionários muito preparados para isso, outros, nem tanto. É muito irregular, uma vez que não há uma obrigação de se fazer, embora tenha a Lei de acesso à informação, diga lá que você tem que ter sistemas de consulta pública. Não houve uma regulamentação disso, uma ordenação em nível interno que obrigasse isso, então está muito irregular. Então, depende um pouco. Mas, apesar disso, também depende um pouco, o final, a síntese dessas discussões existem consultores legislativos que são concursados, que são especialistas: são 21 áreas de conhecimento de política públicas. Eles fazem relatórios pros deputados, eles constroem os textos. São os parlamentares técnicos, os *lawmakers* técnicos, e eles têm um papel muito importante de passar umas ideias pros parlamentares e esses parlamentares decidem o que eles querem colocar ou não. E há alguns casos em que aconteceu uma coisa muito boa, como no marco civil da internet, que tem uma tabela no final que diz quem contribuiu para quê em cada um desses dispositivos, inclusive de umas fontes que não são do e-Democracia. Então, isso é um *suprassumo* da participação. Você tem uma participação que funcionou de forma detalhada: você tem uma resposta formal, na verdade um documento que tem o nome do fulano e esse documento vai ficar registrado na história do parlamento. Por exemplo: que o fulano de tal, cidadão, deu uma ideia que está lá e ajudou a construir determinado artigo daquele texto e depois vai virar lei. Mas nem todos os deputados, os consultores, chegam a esse tipo de detalhe, e justificam dessa maneira. Alguns colocam no geral, o que acataram e o que não acataram. Então a gente tem muito a avançar para que isso seja sistemático e que funcione dessa forma.

Entrevistadora: De quê partiu a ideia do formulário disposto na comunidade da Lei Orçamentária Anual? Influência de outras iniciativas estudadas, como os formulários da Nova Zelândia?

Cristiano Faria: Não, na verdade, esse formulário já estava pronto, e estava disponível no portal do orçamento, no portal da Câmara. Os consultores de orçamento abraçaram muito essa ideia de participação, tem uma equipe lá muito boa, muito aberta a isso, com um diretor novo, e muito entusiasta desse tipo de interação. Havia, na verdade, a intenção de apresentar esse formulário de emenda, que estava escondido no portal do orçamento, ninguém conhecia muito. O que a gente fez, então, foi alocar esse no e-Democracia, aliar a outras ferramentas e fazer uma divulgação melhor disso tudo. Mas essa possibilidade já existia, já estava pronto.

Entrevistadora: Há novas ações planejadas, além da disposição novamente da discussão das leis do orçamento, das mudanças anuais de layout, ações mais específicas, por exemplo, ligadas a *accountability*?

Cristiano Faria: Nós temos vários projetos, várias ideias que a gente quer implementar e que estão em avaliação. Uma delas é transformar o e-Democracia num sistema mais parecido com um jogo, um sistema de gamification, um bom exemplo disso é este projeto [global citizen], dê uma olhada, é um portal em que as pessoas vão interagindo como se estivessem fazendo parte de um jogo. A intenção é facilitar, deixá-lo mais lúdico, melhorar a acessibilidade dele, permitir a participação nele via aparelhos móveis, transformá-lo em código aberto, então tem um projeto que se chama e-Democracia aberto, que é abrir esse código, criar uma comunidade que as pessoas possam discutir e melhorar seu desenvolvimento. Também fazer o hackathon, que é um concurso de aplicativos, não só pro e-democracia, mas para o Portal da Câmara. Temos várias possibilidades. No entanto, o e-Democracia está hoje ligado aqui a uma instância administrativa que tem dificultado um pouco essas inovações, que tem freado essas inovações. Então são altos e baixos. Na gestão passada nós tivemos um grande apoio, tipo assim “tudo o que vocês quiserem, vamos fazer”. E nesta gestão é o contrário: há um freio enorme, redução de pessoal nessa área. Isso parece estar mudando um pouco depois de junho, os deputados e gestores entenderam que, na verdade, é o contrário, que nós temos que investir em participação digital. Mas é um movimento de, às vezes, um passo pra frente e dois passos pra trás. Nós estamos num momento, digamos, ruim, agora. Muda gestão e muda o enfoque, pois ainda há um receio, inclusive, de servidores antigos, que são muito influentes etc., estão em posição de direção. E o papel deles é proteger os deputados: dizem que esse tipo de participação expõe os deputados, enfraquece o mandato parlamentar, que retira o poder. Então, essa visão ainda é muito forte na Câmara e isso prejudica muito a alocação de recursos para a evolução do portal.

Entrevistadora: Quando você fala de gestão, ela é mais essa parte técnica ou tem relação com a presidência da Casa, por exemplo?

Cristiano Faria: É uma mistura das duas coisas. Então, caiu uma presidência da Casa mais conservadora, e ela, conseqüentemente, colocou gestores mais conservadores, e esses gestores têm muito receio que esses instrumentos possam prejudicar os parlamentares. Então, é uma visão conservadora que vem de cima e no nível administrativo ela vem muito forte, com muitos detalhes, de forma que nós aqui, hoje, estamos com muita dificuldade de trabalhar, no nível do e-Democracia. Nós estamos funcionando no mínimo. Podia ser muito melhor, muito maior, ter mais apoio etc.

Entrevistadora: Você, na qualidade de estudioso de projetos de democracia digital, como você avalia o e-Democracia em relação a outras iniciativas recentes pelo mundo?

Cristiano Faria: Olha, o e-Democracia tem suas peculiaridades. Com essas ferramentas todas, com esse objetivo, ele foi inovador, no mundo, em parlamentos. Mas, hoje, como a gente não está tendo mais esse apoio, nós estamos, eu acho, tendendo a ficar um pouco defasados. Esse tipo de projeto tem de estar sendo constantemente sendo aprimorado, melhorado, agregando-se novas ferramentas, novas formas de participação, ter mais divulgação, porque o brasileiro, de uma forma geral,

não conhece o e-Democracia. Os deputados não conhecem. Nós não conseguimos muito apoio, por exemplo, da área de comunicação pra fazer divulgação. A Câmara é uma instituição muito complexa, há muitas brigas de departamentos, e que dificultam a integração de certas ações. Agora, o portal e-Democracia, ainda é, pelas peculiaridades que tem, coisas como o guia da discussão, o conjunto das ferramentas, tipo de segmentação das discussões, o envolvimento que a gente tenta fazer da Casa nesse sentido de colocar os consultores legislativos participando, ou seja, pessoas que vão fazer diferença na questão do impacto da participação na tomada de decisão. E isso é algo que eu acho muito inovador, porque, por exemplo, no senador virtual do Chile não tem. É só um relatório que eles distribuem com os senadores. Quando você coloca os *lawmakers* técnicos que influenciam os deputados, essa é uma ideia boa, que faz toda a diferença. Então, eu acho que, por essa série de fatores o e-Democracia ainda é um projeto que é, e que pode ser mais, uma referência no sentido de que não é só um portal é um instrumento de mudança de cultura organizacional, uma mudança de leitura política, e que tem por detrás uma série de novos processos que tiveram de ser definidos dentro da instituição e são muito importantes pro seu sucesso. Como esse de colocar especialistas que assessoram os deputados participando e utilizando o portal. Claro, tem consultores que não gostam muito de participação, acham que é só mais trabalho pra ele, não vão usar muito isso e o resultado é ruim. Tem outros que gostam, que são entusiastas da ideia, que utilizaram, e isso faz toda a diferença depois no resultado final, que é a base de tudo. Isso porque as pessoas querem participar, querem ao menos que a ideia delas tenha sido ouvida, tenham ao menos uma declaração dos parlamentares dizendo “olha, ouvimos, sim, sua ideia, seus argumentos, não vamos acatar por tais motivos” – ter uma justificativa – “e o texto final vai ser este, por tais motivos”. Eu acho que é, talvez, o melhor que nós podemos ter hoje, que é uma representação mais aberta, mais justificada, mais transparente. Essa mistura entre participação e representação hoje, talvez, seja o ideal. Não sei se no futuro vão ter mecanismos para viabilizar a democracia direta, ou aumentar essa democracia direta de outras formas; é o que está se discutindo por aí. Mas hoje a gente tem uma representação mais aberta, mais interativa, que se aproveita do *crowdsourcing*, da inteligência colaborativa, é o ponto principal da questão é onde nós estamos focados.

Entrevistadora: Uma questão mais técnica, para finalizar. Vemos nos fóruns o número de visualizações de um tópico. Como isso é contabilizado: por usuário logado, por IP, por visita à página não importando se a IP é repetida? Qual seria o volume de acessos mensais do e-Democracia?

Cristiano Faria: Eu posso até pedir para o pessoal te mandar esses dados que eu não tenho aqui exatamente, mas eu tenho aqui uma estatística.

ANEXO 2

Relatório parcial do debate virtual sobre a LDO 2013 (Fonte: Portal e-Democracia)

1. Período: 20 de junho a 10 de julho de 2012 (3 semanas)
2. Acessos gerais à discussão: 44.387
3. Total de contribuições: 551
4. A Comissão de Orçamento propôs a discussão em temas específicos da LDO, em especial:
 - a. Das Metas e Prioridades Administração Pública Federal (arts. 2º a 4º);
 - b. Transferências voluntárias e entidades privadas (arts. 57 a 62);
 - c. Obras e serviços com indícios de irregularidades graves (arts 92 a 101);
 - d. Transparência (arts. 102 e 103);
 - e. Pessoal;
 - f. Planejamento Fiscal e Orçamento.
5. Além disso, os participantes criaram outras discussões:
 - a. Necessidade de se alocar recursos para áreas como saúde, educação e saneamento básico;
 - b. Remuneração de servidores;
6. Apoio de alto nível da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - CONOF: O debate virtual do Portal e-Democracia contou com o apoio institucional da CONOF, que tem moderado a discussão e respondido questões técnicas. Essa atuação demonstrou ser a mais acentuada de envolvimento de consultores da Casa em debates do Portal até agora. Esse aspecto já foi ressaltado por especialistas no exterior como um diferencial em relação a outros projetos de participação digital no mundo.

Síntese das contribuições

ENQUETE:

Qual área deve ser a prioritária para o Governo Federal?

- a. Assistência Social 3%
- b. Educação 54%
- c. Saneamento e Meio Ambiente 4%
- d. Saúde 18%

- e. Segurança Pública 14%
- f. Transporte 2%
- g. Nenhuma das anteriores 5%

FÓRUNS:

Metas e Prioridades para 2013

Internautas concordam com a definição de metas e prioridades por UF, não restritas a programas oficiais de governo.

Descrição: Edivan Batista Carvalho

“Concordo com a definição de prioridades e metas por UF, mas que não sejam limitadas ao PAC e nem ao BSM. Existem diversas ações, programas e obras necessitando de recursos para desenvolvimento regional.”

Marcella Holanda

“Concordo com as distribuições por UF, mas talvez alguns setores mereçam uma atenção diferenciada como, por exemplo, a saúde pública. De fato, é incontroverso que existe previsão orçamentaria para tanto, no entanto o que deixa mais a desejar é a aplicação destas verbas. É muito comum vermos administradores gastando milhões em publicidade e propaganda e relegando, muitas vezes, um percentual mínimo do que é gasto naquele setor neste. Daí que acredito que a LDO deveria ser o mais direcionada possível, tanto por UF quanto por setor e área de atuação.”

Fernando Luiz de Carvalho e Silva

“Muito precisa ser discutido, mas não por poucos, por muitos na verdade. Na diversidade encontram-se as melhores chances de qualidade evolutiva. Precisamos de educação de qualidade para ativar e dar efetividade à participação do povo na discussão, monitoramento, controle e construção de um País melhor. Ao meu ver, ainda existem outros fatores críticos, entretanto a educação de qualidade é o fator crítico sem o qual não teremos um País livre e desenvolvido.”

Pessoal

Os internautas concordam com a fixação de limites para a concessão de aumentos salariais para os servidores públicos.

Adriano A

“Poderia-se fazer como no salário mínimo, criar um cálculo baseado no PIB*, na inflação e sobre a previsão de contratação. As vezes me parece que o aumento salarial dos servidores é uma corrida onde ganha quem chegar primeiro, a categoria ganha um grande aumento e depois fica mais de 5 anos sem nenhum reajuste. Com a utilização de uma base de cálculo, os aumentos anuais serão menores, porém serão mais contínuos evitando possíveis greves.

Agora, o que o serviço público realmente precisa é de uma legislação para disciplinar os planos de carreira, essa total liberdade que os órgãos possuem já mostra que não é o melhor formato”.

Observação feita pela Consultoria de Orçamento:

“Tal regra do salário mínimo surgiu na LDO/2006, por iniciativa do Congresso Nacional e, desde o ano passado, é uma lei permanente. Estuda-se uma regra similar à proposta, mas com base na Receita Corrente Líquida e não no PIB, para promover ajustes salariais dos servidores federais, de forma a estabelecer critérios e limites. No entanto, tal proposta tem que ser aceita pelo Poder Executivo para evitar veto”.

Obras e serviços com indícios de irregularidades graves

Os internautas acreditam que a avaliação sobre a paralisação de obras com indícios de irregularidades graves deve contemplar o estágio em que se encontra a obra. Ainda, a fiscalização dos órgãos de controle deveria ser mais proativa, acompanhando os estágios da obra.

Transparência

Há um consenso sobre a necessidade de se aprimorar a transparência do processo alocativo dos recursos orçamentários. Nesse sentido os internautas criticaram a falta de informações sobre dados sobre obras, localização, estágio, conclusão, empresa responsável contratada para a realização etc. Além disso, destacam a necessidade de melhorar a linguagem utilizada para facilitar o entendimento por toda a população.

Um internauta sugeriu a criação de mecanismo para a transparência dos dados das empresas que recebem isenção fiscal, com o intuito de possibilitar a identificação dos benefícios da isenção para a sociedade.

Outros assuntos que surgiram ao longo do debate:

- a. Inclusão Reajuste Servidores Judiciário da União.
- b. Reajuste das Forças Armadas (+ de 240 postagens).
- c. Capital Social par a os Bancos Regionais de Desenvolvimento

WIKILÉGIS:

Exemplo de uma contribuição direta ao texto da PLDO:

Sugestão:

Deny Eduardo Pereira Alves

Redação do artigo proposta:

Art. 4º As prioridades da administração pública federal para o exercício de 2013, atendidas as despesas contidas no Anexo V e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao fomento da educação básica e tecnológica, ao PAC e ao Programa Brasil sem Miséria, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2013, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

Descrição da Sugestão:

O país ainda tenta crescer sem priorizar a educação e isto ainda é um grande problema. Ainda vemos muitas escolas de lata pelo Nordeste do país, vemos pais que têm de deixar de trabalhar (não produzindo renda) por que não têm com quem deixar os filhos por falta de creches (que em período de campanha da Sra. Presidente foi muitíssimo enfatizado!), vemos ainda que a formação tecnológica ainda está engatinhando pois demorou-se a perceber que as máquinas estavam e ainda estão, tomando o lugar dos trabalhadores sem qualificação da indústria. Mais que isso, vemos que por salários irrisórios os professores tem deixado de ter estímulo ao trabalho e mais que isso, a seleção para sua contratação tem admitido profissionais despreparados haja vista o salário inicial da carreira. Antes de se priorizar as obras do PAC há de se priorizar a educação em tempo integral com escolas de boa infraestrutura que tirem a miséria das pessoas ensinando-as os valores sociais do trabalho e do autosustento, sem dependência econômica do governo.

Comentário feito pela Consultoria do Orçamento:

Prezado Deny,

Realmente a educação (básica e tecnológica) é o pilar para o desenvolvimento do Brasil. Registra-se que as ações orçamentárias 12KU - Implantação de Escolas de educação Infantil e 12KV - Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares constam do PAC, consideradas prioritárias pelo Poder Executivo. No entanto, para educação tecnológica não há nenhuma ação orçamentária como prioridade, nos termos do artigo 4º do PLDO/2013.

Há previsão no Parecer Preliminar do PLDO/2013 de incluir o chamado Anexo de Metas e Prioridades por intermédio de emendas parlamentares. Caso seja aprovado o

Parecer Preliminar nesses termos, sua proposta também poderá ser incorporada por emenda parlamentar, por exemplo, na ação 20RG - Expansão e Reestruturação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

Grato pela participação.

Postado em 19/06/12.

Relatório produzido em 10 de julho de 2012.

Equipe e-Democracia: Cristiano Ferri, Alessandra Müller, Rogério Scheidemantel, Daniel Shim, Gilson Dobbin, Maria do Socorro Aires.

Disponível em:

<http://edemocracia.camara.gov.br/documents/10156/1586357/LDO+2013+-+compila%C3%A7%C3%A3o.pdf/e413d220-0d50-4861-b9bb-4e1aa99838dc?version=1.0>

ANEXO 3

Relatório Parcial da Comunidade da Lei Orçamentária Anual 2013 ((Fonte: Portal e-Democracia)

Comunidade virtual criada com o objetivo de promover o amplo debate com a sociedade sobre o Projeto de Lei Orçamentária para 2013 – PL nº 24/2012-CN, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013.

Período: de 24 de outubro a 17 de dezembro de 2012.

Quantidade de pessoas que acessaram: 2.526

Quantidade de páginas visualizadas: 20.728

- Cidade / Porcentagem de Visitas

1. Brasília 28,23%
2. Belo Horizonte 12,30%
3. (não informado) 6,82%
4. São Paulo 5,91%
5. Rio de Janeiro 5,45%
6. Salvador 3,87%

Síntese do debate:

O debate está sendo realizado por meio de diferentes formas de participação: debate temático no Fórum, sugestões ao texto do PLOA 2013 na Wikilegis, sugestões de Emendas à despesa e interação na Audiência Pública com a Ministra do Planejamento no Bate-papo com vídeo.

Fórum

1 - Despesa de Pessoal e Encargos Sociais para 2013 (Anexo V da LOA 2013)

Sugestões:

1 - Reservar verbas para aumento dos aposentados do INSS que recebem acima do salário mínimo.

2 - Reservar verbas para o processo de Desaposentação e recuperação das perdas das aposentadorias do INSS, conforme PL 4434/2008.

3 - Reservar verbas para extinção do Fator Previdenciário conforme PL 3299/2008.

4 – Reajustes do MPU considerando a defasagem salarial e os 6 (seis) anos sem reajuste dos servidores desta instituição.

2 - Obras e serviços com indícios de irregularidades graves (Anexo VI)

Sugestões:

1 – Alteração da Redação do artigo 10, VI, incluindo no anexo os nomes dos responsáveis, ‘relação dos subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, contendo os nomes dos respectivos titulares dos órgãos ou unidades gestoras, ordenadores de despesas e gestores de contratos’.

2 - Dar transparência quanto às responsabilidades pelas irregularidades.

3 – Verificar a regularidade da duplicação da BR-104 no trecho entre Toritama-PE e Santa Cruz do Capibaribe-PE.

4 – Os achados relativos ao acompanhamento da obra estão resumidos a seguir:

1) Estudos elaborados pela Escola de Engenharia de Goiás, de modo divergente a laudos técnicos, concluindo pela inadequação dos agregados da região de Brasília para confecção de concreto de alto desempenho;

2) Não apresentação dos estudos necessários para avaliar o reaproveitamento das fôrmas, ou seja, não cumprimento do item IV, “d.2” da Decisão nº 1.833/2010;

3) Não apresentação do detalhamento dos custos de mobilização e desmobilização, ou seja, não cumprimento do item IV, “d.3” da Decisão nº 1.833/2010;

4) Não adoção de medidas para adequar o BDI à alteração tributária promovida pela MP nº 497/2010, ou seja, não cumprimento da segunda parte do item III, “b” da Decisão nº 1.205/2011;

5) Nas medições, o peso considerado para as barras de aço está acima do valor médio fornecido pela NBR 7480;

6) Duplicidade de custos de alguns equipamentos nas composições de preços de serviços e na administração local;

7) Utilização indevida de encargos trabalhistas na ordem de 122,32% para profissionais mensalistas;

8) O pagamento de vale transporte para o pessoal da obra está superdimensionado;

9) Subcontratação de serviços sem a formalização exigida e a devida autorização da NOVACAP;

10) Previsão de equipamentos e/ou insumos nas composições de preços unitários de determinados serviços em desacordo com a respectiva metodologia executiva;

11) Os engenheiros e técnicos da NOVACAP que estão efetivamente fiscalizando a obra in loco não são suficientes para o bom controle da execução da totalidade dos serviços atinentes ao Estádio;

12) A obra contabiliza um atraso de 7% em relação ao previsto até julho/2011, comprometendo o prazo previsto para sediar a Copa do Mundo FIFA 2014, bem como a Copa das Confederações FIFA 2013;

14) Itens idênticos na planilha estimativa com preços diferentes;

15) Serviço aditado executado sem a aplicação de insumo previsto na composição de custo unitário;

16) As quantidades calculadas de substâncias aditivas, utilizadas na confecção dos concretos, estão superiores às faixas de aplicação recomendadas pelo fabricante;

17) Alguns serviços aditados com preços acima dos de mercado.

5 – Importância de se simplificar os principais critérios adotados no controle das obras públicas (cronograma, calendário de desembolso, multas por atrasos injustificados na execução).

3 - Propostas de emendas à despesa (formulário)

Sugestões:

1 – Simplificar a linguagem utilizada no formulário de emendas, tendo em vista que as dificuldades técnicas do orçamento inibem a participação popular na proposição de emendas.

4 - Citações

Manoel Pedro Côrtes: “Não temos como saber detalhamento de tudo e nem ficarmos inspecionando todas as obras. O importante é que cada um vá passando suas percepções e análises para termos validação de nossos comentários sobre tantas obras pelo Brasil afora”.

Deny Eduardo Pereira Alves: “Um dos maiores entraves para a participação popular na elaboração da peça orçamentária reside na carga altamente técnica que o texto exige. Isto se verifica na descrição da ação, na sua classificação, no órgão em que comporta seus valores e no valor, etc”.

Manoel Pedro Côrtes: “Gostaria só de ter: um Calendário com: Cronograma de Desembolso atrelado a cada item de dispêndio de todas estas obras viárias, bem como os itens grifados nos contratos por multas por atrasos injustificados na execução e entrega das mesmas”.

Deny Eduardo Pereira Alves: “Até o momento nos relatórios setoriais do Orçamento apresentados não vi NENHUMA emenda por mim apresentado encampada por algum parlamentar”.

Wikilégis

Sugestões de Alteração de artigos da LOA 2013

Danielle Antunes Ribeiro

Art. 4

Redação sugerida:

V - com serviço da dívida, mediante a utilização de recursos provenientes de:

a) superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício de 2012;

b) anulação de até 50% de dotações consignadas:

1. a essa finalidade, na mesma ou em outra unidade orçamentária; e

2. aos grupos de natureza de despesa “2 - Juros e Encargos da Dívida” ou “6 - Amortização da Dívida” no âmbito do mesmo subtítulo;

c) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados;

d) excesso de arrecadação decorrente dos pagamentos de participações e dividendos pelas

entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta, inclusive os relativos a lucros acumulados em exercícios anteriores;

e) resultado do Banco Central do Brasil; e

f) recursos decorrentes da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional;

Justificativa:

Cria mais segurança ao credor.

Carlos Alberto Alves dos Santos

Art. 4

Redação sugerida:

XII - classificadas nos grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, sendo:

a) no âmbito da Fundação Joaquim Nabuco, do Instituto Nacional de Educação de Surdos, do Instituto Benjamin Constant, do Colégio Pedro II, das Instituições Federais de Ensino Superior, dos Hospitais Universitários, da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, e das instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, integrantes do Ministério da Educação, mediante a utilização de recursos provenientes de:

1. anulação de no máximo 10% (dez por cento) do total das dotações orçamentárias consignadas a esses grupos de natureza de despesa no âmbito das referidas entidades e de seus respectivos hospitais;

2. excesso de arrecadação de receitas próprias geradas por essas entidades, de convênios e de doações; e

3. superávit financeiro, relativo a receitas próprias, convênios e doações, apurado no balanço patrimonial do exercício de 2012, de cada uma das referidas entidades;

b) no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, das Instituições Científicas e Tecnológicas, assim definidas no art. 2º, inciso V, da Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e das instituições de pesquisa integrantes da administração direta do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, mediante a utilização de recursos provenientes de:

1. anulação de no máximo 10% (dez por cento) do total das dotações orçamentárias consignadas a esses grupos de natureza de despesa no âmbito de cada uma das unidades orçamentárias;

2. excesso de arrecadação de receitas próprias geradas por essas entidades;
3. superávit financeiro, relativo a receitas próprias e vinculadas, apurado no balanço patrimonial do exercício de 2012, de cada uma das referidas entidades; e
4. reserva de contingência à conta de recursos vinculados à ciência, tecnologia e inovação constantes desta Lei; e

c) no âmbito do Ministério do Esporte, restrito às ações relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e à Copa do Mundo FIFA 2014, vinculadas à subfunção 811 - Desporto de Rendimento, mediante a utilização de recursos provenientes de:

1. reserva de contingência;
2. anulação de dotações consignadas a esses grupos de natureza de despesa no âmbito do mesmo subtítulo;
3. excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; e
4. superávit financeiro apurado no balanço patrimonial da União do exercício de 2012;

Justificativa:

Estabelecer o valor máximo para anulação de dotação, e com valores menores, a fim de facilitar aos gestores as programações orçamentárias dos órgãos. Senão, como fazer programação, sabendo que poderá haver uma anulação orçamentária de 30 ou até 50%?

Danielle Antunes Ribeiro

Art. 4

Redação sugerida:

XII - classificadas nos grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, sendo:

a) no âmbito da Fundação Joaquim Nabuco, do Instituto Nacional de Educação de Surdos, do Instituto Benjamin Constant, do Colégio Pedro II, das Instituições Federais de Ensino Superior, dos Hospitais Universitários, da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, e das instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, integrantes do Ministério da Educação, mediante a utilização de recursos provenientes de:

1. anulação de até 15% (quinze por cento) do total das dotações orçamentárias consignadas a esses grupos de natureza de despesa no âmbito das referidas entidades e de seus respectivos hospitais;

2. excesso de arrecadação de receitas próprias geradas por essas entidades, de convênios e de doações; e

3. superávit financeiro, relativo a receitas próprias, convênios e doações, apurado no balanço patrimonial do exercício de 2012, de cada uma das referidas entidades;

b) no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, das Instituições Científicas e Tecnológicas, assim definidas no art. 2º, inciso V, da Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e das instituições de pesquisa integrantes da administração direta do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, mediante a utilização de recursos provenientes de:

1. anulação de até 15% (trinta por cento) do total das dotações orçamentárias consignadas a esses grupos de natureza de despesa no âmbito de cada uma das unidades orçamentárias;

2. excesso de arrecadação de receitas próprias geradas por essas entidades;

3. superávit financeiro, relativo a receitas próprias e vinculadas, apurado no balanço patrimonial do exercício de 2012, de cada uma das referidas entidades; e

4. reserva de contingência à conta de recursos vinculados à ciência, tecnologia e inovação constantes desta Lei; e

c) no âmbito do Ministério do Esporte, restrito às ações relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e à Copa do Mundo FIFA 2014, vinculadas à subfunção 811 - Desporto de Rendimento, mediante a utilização de recursos provenientes de:

1. reserva de contingência;

2. anulação de dotações de até 15% consignadas a esses grupos de natureza de despesa no âmbito do mesmo subtítulo;

3. excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; e

4. superávit financeiro apurado no balanço patrimonial da União do exercício de 2012;

Justificativa:

Impossível planejar consistente algo com percentuais tão variáveis, tão flexíveis. deveria ser estipulado anulações de até 15%, para qualquer que seja o serviço público, nas áreas em que for.

Carlos Alberto Alves dos Santos

Art. 4

Redação sugerida:

XVII - das programações contempladas no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, classificadas com o identificador de resultado primário "3", mediante o remanejamento de 50% (trinta por cento) do montante das dotações orçamentárias desse Programa constantes desta Lei;

Justificativa:

O investimento em educação, deve ser o ponto prioritário de financiamento do Governo, de forma que, deixar brechas para que valores ínfimos, sejam dotados para a educação e valorização dos profissionais da educação, "remanejamentos de até 30%", é preciso que o percentual seja definitivo: "remanejamento de 50%".

Danielle Antunes Ribeiro

Art. 4

Redação sugerida:

XVII - das programações contempladas no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, classificadas com o identificador de resultado primário "3", mediante o remanejamento de 15% (trinta por cento) do montante das dotações orçamentárias desse Programa constantes desta Lei;

Justificativa:

Menor variação percentual possibilita melhor planejamento. Como disse, Sr. Carlos Alberto, se a percentagem for fixa, melhor ainda.

Artenor Bosio

Art. 4

Redação sugerida:

VI - relação dos subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, conforme previsto no art. 9º, § 2º, da LDO-2013, contendo os nomes dos respectivos titulares dos órgãos ou unidades gestoras, ordenadores de despesas e gestores de contratos.

Justificativa:

Dar transparência quanto às responsabilidades pelas irregularidades.

COMENTÁRIOS

De forma geral, os cidadãos fizeram críticas à quantidade de recursos direcionados para o pagamento da dívida. Segundo eles, o montante poderia ser melhor empregado na seguridade social.

Artenor Bosio (se referindo ao montante de recursos disponíveis no orçamento)

“É muito dinheiro! Porém, apenas pouco mais de 10% - R\$ 249 bilhões - são despesas discricionárias. O resto é dívida, previdência ou pessoal”.

Danielle Antunes Ribeiro

“Totalmente de acordo Sr. Artenor. Tem que tirar mais do refinanciamento de dívidas e colocar mais em despesas discricionárias”.

Carlos Alberto Alves dos Santos

“Vergonhoso que com um orçamento de R\$ 2.140.255.749.070,00 (dois trilhões, cento e quarenta bilhões, duzentos e cinquenta e cinco milhões, setecentos e quarenta e nove mil e setenta reais), apenas R\$ 605.132.249.177,00 (seiscentos e cinco bilhões, cento e trinta e dois milhões, duzentos e quarenta e nove mil, cento e setenta e sete reais), seja dotado para a Seguridade Social, em torno de 28%. Com esse valor tão absurdo, como oferecer saúde de qualidade para a população?”

Danielle Antunes Ribeiro

“Não obstante a seguridade social dispor de uma quantia irrisória, parte das pensões são altamente questionáveis”.

Marcelo Arno Nerling

“A despesa com a dívida pública federal alcance a soma de R\$ 910,9 bilhões e a maior parte desse montante não representa propriamente pagamento da dívida, uma vez que R\$ 653,3 bilhões correspondem ao seu refinanciamento, ou seja, substituição de títulos anteriormente emitidos por títulos novos, com vencimento posterior. Nesse tipo de operação, usualmente conhecida como “rolagem da dívida”, não há redução nem ampliação do endividamento atual.

O pagamento da dívida contempla ainda juros no total de R\$ 129,6 bilhões e amortização (diminuição do principal da dívida) de R\$ 128 bilhões.

O gerenciamento da dívida é realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda. Importante considerar o Plano Anual de Financiamento da Dívida (PAF)''.

Marcelo Arno Nerling

''A dívida pública federal (DPF) poderá crescer até R\$ 183,65 bilhões e chegar a R\$ 2,05 trilhões este ano. Em 2011, a dívida somou R\$ 1,866 trilhão. Os valores estão no Plano Anual de Financiamento (PAF) 2012, divulgado nesta quinta-feira (8) pelo Tesouro Nacional. De acordo com o PAF, a dívida em 2012 poderá variar entre R\$ 1,95 trilhão e R\$ 2,05 trilhão.

Na composição da dívida, os títulos prefixados, que definem a correção no momento da negociação de papéis, poderão atingir no máximo 41% e no mínimo 37%. Em 2011, o percentual máximo ficou em 37,2%. Os títulos corrigidos pela inflação poderão variar entre 30% e 34%, ante os 28,3% de 2011. No caso da taxa flutuante, a estimativa varia de 22% a 26%, enquanto em 2011 o percentual ficou em 30,1%. Os papéis corrigidos pelo câmbio devem variar de 3% a 5%, ante os 4,4% do ano passado. Segundo diretrizes da DPF, o Tesouro deverá substituir gradualmente os títulos remunerados pela taxa de juros flutuantes por títulos prefixados ou vinculados à inflação. O Tesouro prevê ainda um aumento médio do estoque da dívida e especial atenção para a dívida que vence no curto prazo. Entre outras metas, o governo pretende ainda aumentar a base de investidores e melhorar a dívida pública externa (DPFe).

O prazo médio dos papéis deve variar entre 3,6 a 3,8 anos, ante 3,6 em 2011. Já o percentual dos papéis que deverão vencer em 12 meses poderão variar de 22% a 26%, ante os 21,9% de 2011. Em instantes, o secretário do Tesouro Nacional, Arno Augustin, dará detalhes sobre o Plano Anual de Financiamento 2012. <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/divida-publica-federal/plano-anual-de-financiamento>''.

Emendas à Despesa

Tabela anexa (email).

Bate-papo – Audiência Pública LOA 2013 com a Ministra Miriam Belchior – 30/10/2012

Mesa presidida pelo Deputado Paulo Pimenta.

Fala dos internautas:

Douglas Machado:

Pede relatórios mais detalhados das obras da Copa. Ele participa do debate pelo fórum do e-Democracia.

Luiz Arthur85:

A sociedade, de forma geral, pode participar dos debates que ocorrem na Câmara dos Deputados, bem como propor emendas orçamentárias ao Projeto de Lei Orçamentária 2013. A sociedade tem o livre arbítrio de participar e ainda propor modificações no recém-criado Portal e-Democracia. Além de acompanhar, na íntegra, ao vivo, o pronunciamento das autoridades participantes de Sessões Deliberativas e ainda Audiências Públicas.

Augusto de Oliveira Morgado:

É hoje um fato e desde já parabenizo Vossa Excelência, e a Equipe E-Democracia e todos os presente por esse magnífico avanço. No entanto, temos o município que ainda se firma em não aceitar a participação popular buscando recursos e participando da democracia nacional. Com certeza isso irá mudar e nossos dirigentes municipais hão de aos poucos se adaptar a esses maravilhosos novos patamares da democracia. Obrigado pela resposta.

Palestrante: Ministra Miriam Belchior

.
Pede atenção da CMO aos projetos de créditos suplementares. Ela disse que para o governo seria importante votá-los com mais celeridade.

.
Lembra que o PLOA foi feito com base no crescimento do PIB real de 4,5%.

.
Dá um panorama geral de receitas e despesas.

.
Lembra que a discussão do Orçamento se dá num contexto positivo de baixa de juros. E, portanto, de solidez fiscal.

.
Informa que a dívida do setor público tem um decréscimo decrescente.

.
De R\$ 2,14 trilhões previstos, obrigações correspondem a 88% e despesas discricionárias a 11,6%.

.
Disse ainda que o maior gasto é com a Saúde (34%), seguida do PAC (18%), da Educação (cerca de 16%), e do Brasil Sem Miséria (12,8%).

.
Informa que no Orçamento/2013 está previsto, aproximadamente, R\$ 2 bilhões de reais destinados à área do Turismo.

.

Explicou que serão quase 187 bi de investimentos: 126,3 bi referentes ao PAC e 74 bi provenientes das estatais.

.
Lembra que o salário mínimo, que hoje é de R\$ 622, deverá passar para R\$ 670,95. Um ganho de 7,9%.

.
Fala da greve dos servidores. Ela lembra que 1 milhão e 700 mil acataram o acordo previsto pelo Governo, o que, segundo ela, ajuda no planejamento dos gastos.

.
Os servidores deverão ter, em geral, um aumento de 15,8%, divididos nos próximos 3 anos. O aumento é diferenciado para os servidores da Educação.

.
Informa que, referente ao Poder Judiciário houve entendimento referente à apresentação de reajuste salarial. Por essa razão, o Poder Judiciário concordou com a proposta de reajuste do Poder Executivo.

.
Encerra sua apresentação referente aos dados iniciais do PLOA 2013.

.
Disse que houve junção de rubricas para tonar o Orçamento "mais gerencial" e, portanto, com melhores resultados.

.
Além de agrupar rubricas, a ministra explica que foi criado o Plano Orçamentário, uma abertura de cada dotação e explicitando as questões levantadas pelo dep. Duarte Nogueira.

.
A ministra considera importante a discussão sobre a participação social no Orçamento.

.
Fala que as despesas discricionárias cresceram quase 13% em relação ao PLOA anterior.

.
O Plano, segundo a ministra, permitirá ao cidadão um melhor acompanhamento.

.
Comenta sobre a abertura de crédito de até 20%, respondendo questionamentos do Dep. Duarte Nogueira.

.
Fala que tem havido uma progressiva regionalização das dotações orçamentárias.

.
São 27 dotações, uma para cada estado, explica a ministra.

Deputado Duarte Nogueira

.
Perguntou por que houve a transformação de 21 rubricas em somente uma no PLOA 2012. Perguntou se a ampliação da flexibilidade orçamentária não prejudica a relação entre Legislativo e Executivo.

.
Informa que a oposição do governo não impedirá a apreciação das matérias orçamentárias referente ao Orçamento-2013

.

Comenta sobre os apagões elétricos que ocorrem constantemente na Região Nordeste Reclamou da queda de investimentos previstos para a Eletrobrás, justamente quando estão correndo diversos apagões no país.

Deputado João Leão

.
Comenta a disparidade gritante quando comparado o Orçamento atual com o Orçamento de 10 anos atrás.

.
Comenta sobre a provável criação de uma PEC referente ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal dos Municípios brasileiros.

Deputado Felipe Maia

.
Começa indagando sobre a estimativa da Receita do PLOA 2013.

Deputado Paulo Pimenta

.
Esclarece o apelo da ministra para votação de créditos suplementares, lembrando que foram recebidos 54 e só foram votados 10.

Senador Benedito de Lira

.
Questiona se há alguma possibilidade de renegociação do INSS com um maior prazo.

Deputado Rubem Santiago

.
Comenta sobre os gastos tributários de forma indireta.

.
Comenta, baseado na Nota Técnica da Consultoria de Orçamento para o PLOA 2013, referente às metas de investimentos.

.
Informa que a média de investimentos para 2013 é de 8,03%

.
Afirma que o objetivo do Brasil deve ser aumentar os investimentos no país.

QUESTIONAMENTOS

1. Os critérios serão os mesmos para os três Poderes?
2. Quero saber justamente quais os critérios que serão adotados para o pagamento do reajuste e se serão os mesmo para os três Poderes?
3. O avanço democrático da participação popular na LDO, como experimentamos agora, é um enorme avanço democrático. Conforme dito têm-se uma regionalização e faço aqui minha pergunta: até que nível o cidadão e sobremaneira as entidades comunitárias poderão participar das emendas orçamentárias mutuo provavelmente a contragosto de um ou outro deputado federal.
4. Há várias perguntas sobre o Ministério Público da União. Eles querem saber quais os critérios para o reajuste de 15,8%.
5. Gostaria de saber se o Palácio do Planalto, em respeito à Constituição Federal, irá encaminhar na íntegra o orçamento do Ministério Público da União.
6. Qual a possibilidade de o cidadão, de fato, participar do Orçamento da União, pelos meios de participação que estão sendo criados.

Equipe e-Democracia: Alessandra Müller, Cristiano Ferri, Daniel Shim, Gilson Dobbin, Maria do Socorro Aires, Mariana Torres, Leandro Senna, João Eduardo Lopes, Robson Miranda.

Disponível em:

<http://edemocracia.camara.gov.br/documents/10156/1586357/Lei+Or%C3%A7ament%C3%A1ria+Anual+2013+-+Compila%C3%A7%C3%A3o.pdf/d9305ccc-935e-488a-b53e-173e482249fe>

ANEXO 4

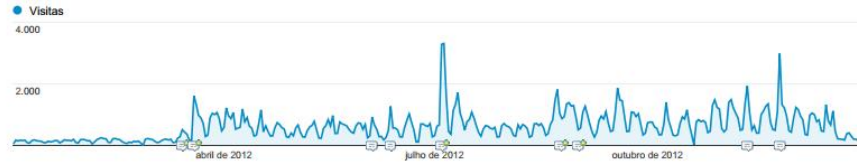
Relatório anual de acessos ao e-Democracia – 2012

Visão geral do público-alvo

01/01/2012 - 31/12/2012

● % de visitas: 100,00%

Visão geral



135.587 pessoas acessaram esse site



Idioma	Visitas	Porcentagem de Visitas
1. pt-br	203.029	91,27%
2. en-us	12.361	5,56%
3. en	2.634	1,18%
4. pt-pt	1.584	0,71%
5. pt	904	0,41%
6. en-gb	475	0,21%
7. es	440	0,20%
8. fr	183	0,08%
9. es-es	159	0,07%
10. pt_br	81	0,04%