

MINIPÚBLICOS ONLINE: UMA METODOLOGIA DE ANÁLISE DE E-PARTICIPAÇÃO PELO DESENHO INSTITUCIONAL

Rafael Cardoso Sampaio¹

Resumo

Esse artigo apresenta um modelo de avaliação de iniciativas de e-participação através das características de desenho institucional elencadas por Archon Fung (2004) para minipúblicos. Defende-se que os programas participativos online também apresentam propriedades políticas importantes (definidas pelo *design* institucional), que devem ser consideradas em sua análise. Assim, são elencadas seis características essenciais dos minipúblicos presenciais (Modo de Participação, Seleção, Tema e Escopo, Recorrência e iteração, Empoderamento, Monitoramento) e analisadas como podem ser pensadas para processos digitais. Conclui-se que o uso de tais critérios é funcional, e talvez vital, para analisar projetos de participação política online.

Palavras-chave

Minipúblicos. E-participação. Democracia Digital. Orçamento Participativo.

¹ Doutorando em Comunicação e Cultura Contemporâneas (UFBA). Pesquisador do Centro de Estudos Avançados em Governo Eletrônico e Democracia Digital (Facom-UFBA). Colaborador do blog Comunicação e Política. Bolsista CNPq. Pesquisa sobre democracia digital e governo eletrônico com foco em orçamentos participativos digitais. cardososampaio@gmail.com.

Abstract

This article presents a framework for e-participation initiatives through institutional design features listed by Archon Fung (2004) for minipublics. It is argued that online participatory programs also have important political properties (defined by its institutional design), which should be considered in the analysis. Thus, six essential characteristics of face to face minipublics are listed (Mode of Participation, Selection, Theme and Scope, Recursion and iteration, Empowerment, Monitoring) and analyzed as how they can be applied to digital processes. I conclude that the use of such criteria is functional and probably vital to analyze digital e-participation projects.

Keywords

Minipublics. E-participation. E-democracy. Participatory Budgeting.

1 Introdução

Na teoria política atual, grande parte das discussões perpassam questões a respeito de uma possível democracia participativa. De um lado, vê-se que há um distanciamento gradativamente maior entre esfera civil e esfera de decisão política. Esta estaria se tornando cada vez mais autônoma daquela, não mais sendo devidamente *accountable* aos seus eleitores soberanos. Aquela, por consequência disso e por diversas modificações culturais e sociais na última década, estaria se tornando gradativamente mais cínica e apática em relação às atividades políticas. Essas mudanças, entre outras, causariam um *gap* entre as duas esferas. Uma possível solução seria então uma democracia mais participativa, que oferecesse mais chances do cidadão participar das atividades políticas que lhes fossem interessantes e atraentes².

² Para maior aprofundamento de tal discussão, ver Avritzer (2005), Habermas (1997), e Gomes (2011).

Paralelamente a tal discussão, a consolidação dos novos meios de comunicação e informação, com destaque para a internet, e o advento de ferramentas digitais com maior potencial dialógico e colaborativo (geralmente classificadas como “web 2.0”) despontam para inúmeros pesquisadores como possibilidades reais para a extensão de tais oportunidades de participação política ao cidadão. Superadas as fases de excessivo otimismo ou ceticismo ou ainda de grandes generalizações (“o que internet fará pela democracia?”), os estudos de e-participação têm se focado nos meios de permitir uma participação cidadã mais qualificada utilizando-se das novas ferramentas digitais disponíveis³.

Conforme avaliação de Macintosh, Whyte (2008), um dos principais problemas da área de e-participação é exatamente a falta de metodologias de análise adequadas. Assim, esse artigo busca fazer uma aproximação, ainda inicial, entre duas literaturas distintas: a participação política em minipúblicos e a participação política online (ou e-Participação). Deseja-se, em especial, demonstrar teoricamente que os quesitos do desenho institucional dos minipúblicos elencados por Archon Fung (2004) podem ser aplicados a projetos de e-participação. Pretende-se também discutir as consequências e adaptações necessárias para que tal método de avaliação seja válido.

2 A participação em Minipúblicos

Para Archon Fung (2004), a melhor solução para o impasse da implementação da democracia participativa está na realização de projetos mais modestos. Fung fala de minipúblicos, que são programas de menor porte, geralmente organizados pelas instituições municipais, que convidam os cidadãos para formularem suas opiniões ou, mesmo, realizar decisões sobre determinadas questões, como o Orçamento Participativo.

³ Para mais sobre essa discussão, ver Coleman, Blumler (2009); Gomes (2008); Marques (2010a); Sampaio (2010); Smith (2009).

Devido à complexidade e à fragmentação da vida cultural e política, Fung afirma que as reformas na esfera pública podem consistir na proliferação de melhores mini-públicos ao invés de se buscar a melhoria de um único grande público (Fung, 2004). A melhor organização seria pensar em um “público de públicos” ao invés de uma única esfera pública na qual todos comunicadores participam.

De forma resumida, pode-se definir minipúblicos como “eventos”, normalmente, promovidos por instituições políticas (muitas vezes por executivos municipais), nos quais a população é convocada a discutir (e, idealmente, deliberar) sobre uma temática pública. Em determinados casos, podem alcançar eminência e se tornar eventos regulares do governo ou mesmo instituições com certo grau de independência do Estado.

A seleção dos participantes pode ser aberta a todos interessados, mas preza-se por escolhas aleatórias ou representativas da população (a termos demográficos). Há regras bastante específicas e conhecidas previamente pelos participantes sobre as formas de intervenção e de discussão, que valorizem os participantes de maneira igualitária (mesmas chances de falar e ser ouvido, por exemplo). É elaborado um material, constando as principais informações necessárias para uma boa deliberação, que é distribuído aos integrantes na fase inicial. Usualmente há representantes do sistema político que respondem às dúvidas e medeiam o debate como moderadores. Existem, dessa forma, diversos estímulos para que ocorra um processo deliberativo entre os componentes do minipúblico, ou seja, incentivo ao respeito por opiniões diversas, a possibilidade de mudança de posicionamento e a busca pelo entendimento mútuo, que em muitos casos está relacionada à criação de um documento final que resume o entendimento comum ou a tomada de uma decisão. Os objetivos também costumam ser variados, mas podem, basicamente, ser divididos em: a) eventos consultivos, no qual a instituição deseja avaliações sobre leis ou políticas públicas e, b) processos empoderados, aqueles que têm o efetivo poder de decisão sobre

algum tema, muitas vezes relacionado ao investimento de uma parcela do dinheiro público. tal linha defende que os mini-públicos apresentam contribuições democráticas superiores a deliberação na esfera pública. Em primeiro lugar, como dito, a própria qualidade da deliberação seria superior pelo número menor de envolvidos, pela equidade dada aos participantes, pelas informações disponibilizadas e pelas regras bem definidas da deliberação (Fung, 2004). Ademais, outras vantagens de tais instituições seriam *accountability* pública (maior monitoramento de ações do Estado), justiça social (excluídos sociais com maior chance de intervenção em políticas), governança efetiva (interesses dos cidadãos melhor considerados nas tomas de decisões) e maior mobilização popular. Entre os vários minipúblicos existentes, podem ser destacados: *Deliberative Polls*, *Citizens' Juri*, *Consensus Conferences*, *AmericaSpeaks*, além de orçamentos participativos e conselhos nacionais brasileiros (Fung, 2004; Goodin, Dryzek, 2006; Avritzer, 2005; Smith, 2009)⁴.

Embora pequenos, eles estão entre os atuais esforços construtivos mais promissores para o engajamento cívico e a deliberação pública na política contemporânea. Em segundo lugar, dada a fragmentação da vida cultural e política, reformas efetivas de larga escala na esfera pública podem consistir em grande medida na proliferação de melhores minipúblicos ao invés e melhoramento do único grande público (Fung, 2004, p. 174).

Para Fung (2004), uma questão fundamental a respeito dos minipúblicos está em seu desenho institucional. Apesar dos inúmeros argumentos favoráveis a políticas mais participativas, o autor acredita que diversas características devem ser consideradas na criação e manutenção de tais iniciativas. De mesma forma, não se poderia generalizar as questões em torno de um minipúblico, “porque os valores que eles promovem e suas consequências para a governança democrática dependem de detalhes de sua construção institucional” (p. 174).

⁴ Ver Goodin, Dryzek (2006) para mais informações a respeito dos diferentes minipúblicos existentes.

O autor elenca 8 características principais do desenho institucional, a saber: A – Concepção (objetivo do mini público); B – Seleção (dos participantes); C- Tema e Escopo; D – Como? (Modo deliberativo a ser utilizado); E- Quando? (Recorrência e iteração do mini-público); F – apostas? (quão envolvidos os participantes poderão ficar); G – Empoderamento (nível de poder de decisão); H – monitoramento (capacidade de acompanhar as realizações após a decisão ter sido tomada) (Fung, 2004). Cada característica e suas consequências serão mais desenvolvidas na seção 3 no modelo a ser apresentado.

3 Participação Política Online (e-participação)

“Participação” pode ser genericamente entendida como tomar parte de algum tipo de discussão ou atividade e no aspecto político é geralmente tomada no papel de realização de decisões (SÆBØ et al, 2008). Enquanto a parte eletrônica “refere-se ao uso de novas tecnologias de comunicação e informação (particularmente a internet), com a implicação que a tecnologia tem a habilidade de mudar ou transformar o envolvimento cidadão nos processos de deliberação ou de tomada de decisões” (*Ibidem*, p. 402, tradução nossa).

De maneira geral, a “participação política é tipicamente definida como envolvimento direto dos cidadãos em (ou influência sobre) processos governamentais” (Bucy, Gregson, 2000, p. 359, tradução nossa). Significaria “se juntar”, “tomar parte”, tanto no senso de fazer parte de alguma atividade ou discussão na comunidade como no sentido de assumir algum papel na tomada de decisões (Sæbø et al, 2008). Ou de forma um pouco mais desenvolvida, pode-se entender participação política como o envolvimento dos indivíduos na “proposição de agenda pública, processos decisórios e formação de atividades políticas diversas das organizações e instituições responsáveis pelo desenvolvimento de políticas” (Frewer; Rowe, 2005, p. 5, tradução nossa).

Os governos, de maneira geral, procurariam promover a participação para incrementar a eficácia, aceitação e legitimidade de processos políticos, enquanto cidadãos, organizações não governamentais, lobistas e grupos de pressão podem demandar a participação para promover seus próprios interesses seja através do sistema político estabelecido ou através de ativismo ou formação de opinião (Sæbø et al, 2008, p. 401).

Dessa maneira, as principais pesquisas de e-participação, segundo Sæbø e equipe (2008), estariam centradas no cidadão e buscariam, principalmente, compreender como as TICs promovem a interação entre a esfera civil e a esfera política formal. “O propósito da participação eletrônica é aumentar as habilidades dos cidadãos em participar da governança digital” (*Ibidem*, p. 402-403, tradução nossa)⁵.

Por sua vez, considerável parte da literatura de participação política online se preocupa com os efetivos resultados alcançados através dessa nova forma de intervenção dos cidadãos no sistema político e nas diferentes formas de avaliar os programas de e-participação. Nesse sentido, quando avaliar a participação política online ou mesmo projetos que visem fomentar valores democráticos, como iniciativas de democracia digital ou de governo eletrônico, deve-se reconhecer que tais projetos são diretamente afetados pelo sistema político formal, que está *por trás* de seu desenvolvimento (Chadwick, 2006; Coleman, Blumler, 2009; Grönlund, 2003; Janssen, Kies, 2005; Marques, 2010a; Sampaio, 2011; Salter, 2004; Jensen, Venkatesh, 2007; Wright, Street, 2007).

Nesse sentido, Macintosh e White (2008) afirmam que há três aspectos principais a serem analisados em instâncias de participação online: 1) o formato do projeto; 2) características sócio técnicas (em suma, a eficiência da ferramenta digital e como

⁵ Sæbø e equipe também apresentam uma interessante distinção. “Enquanto e-Democracia se refere ao fortalecimento de mecanismos de decisão democrática representativa através da tecnologia, e-Voto e e-Participação se concentram nos meios de fazê-lo, seja diretamente por tecnologia de votação ou, no caso da e-Participação, através do apoio ao envolvimento civil nos processos de deliberação e tomada de decisões” (Sæbø et al, 2008, p. 403, tradução nossa).

o público participante a avaliação) e 3) valor democrático a ser incrementado pela iniciativa. Tal perspectiva é endossada pelo pensamento de Gomes⁶ (2011) no qual a e-participação não pode ser um valor em si, mas deve ser capaz de incrementar princípios democráticos.

Nossa reflexão busca se ater ao primeiro ponto, o formato do projeto. Para Macintosh, Whyte (2008), no que se trata a respeito do projeto, deve-se avaliar se o programa: 1) é capaz engajar os cidadãos com uma maior audiência; 2) Obtém opiniões melhor informadas; 3) Permite consultas públicas mais profundas; 3) é factível a termos de custos para o gestor e 4) garante aos cidadãos feedback adequado.

Em outra reflexão, Smith e Macintosh (2007) chegam a propor uma forma bastante completa de avaliação do projeto, que consideraria, entre outras coisas: a) Quem iniciou o projeto (tipo do ator: líder político, civil, partido, ONG, cidadão, mídia ou organização comercial)?; b) Quando foi iniciado?; c) Qual o principal objetivo/meta da iniciativa?; d) Como foi desenvolvido da ideia inicial e foram os prazos (timelines)?; e) Quando e como terminou (se terminou)?; f) Como a iniciativa se relaciona a outras iniciativas democráticas na área (tanto online quanto off-line)?; g) área de participação, onde a categoria de ferramenta é relevante (exemplo: provisão de informação, formação de comunidade/ ambientes colaborativos, consulta, campanha, eleições, deliberação, discurso, mediação, planejamento espacial, pesquisas de opinião e votação; h) Direção da Comunicação (nível de *empowerment*); e i)

⁶ Segundo Wilson Gomes, as iniciativas digitais, democraticamente relevantes devem promover um dos três princípios abaixo: 1- fortalecimento da capacidade concorrencial da cidadania (aumentar e/ou consolidar quotas relevantes do poder do cidadão em relação a outras instâncias na disputa da produção de decisão política, sendo geralmente alcançado por transparência ou participação); 2 – consolidar e reforçar uma sociedade de direitos (assegurar que minorias políticas e setores vulneráveis da sociedade tenham acesso a justiça); 3- promover o aumento da diversidade de agentes e agendas na discussão pública e nas instâncias de decisão política, aumentando instrumentos, meios e oportunidades para que essas minorias se representem ou sejam representadas nas decisões políticas.

Moderação ou facilitação para a instância participativa (agentes treinados para moderar e fomentar as discussões e a participação). Tais modelos parecem-nos bastante abrangentes e já foram bem-sucedidos em suas aplicações a casos reais. Todavia, acreditamos que os quesitos do desenho institucional possam ainda não estar totalmente claros em tais proposições. Ressalta-se que o estudo de Grönlund e Aström (2009) demonstra que o desenho institucional é um fator determinante para o sucesso de um projeto de e-participação.

4 Desenho institucional para e-participação

Assim como é reforçada a importância do desenho institucional para participações e deliberações qualificadas dos cidadãos (Fung, 2004; Avritzer, 2005; Warren, 2007), defendemos a impossibilidade de ignorar a grande influência do desenho institucional sobre projetos de participação política online⁷. Dessa forma, a política está no que é desenhado para dentro e para fora da tecnologia e nas escolhas políticas realizadas no comissionamento da tecnologia (Chadwick, 2006; Marques, 2010b; Wright; Street, 2007). As tecnologias são um produto de forças políticas e sociais (Coleman, Blumler, 2009; Macintosh, Whyte, 2008).

De tal maneira, pode-se afirmar que os processos participativos online são pensados pelo sistema político presencial, conectando-se ao mesmo. Serão ministros, secretários, chefes de gabinete e afins que, usualmente, definirão as prioridades de um projeto participativo digital, determinando o tipo de *input* almejado, a forma de divulgação, o público a ser atingido e o *design* das ferramentas disponibilizadas.

⁷ Semelhante reflexão já foi realizada por Grönlund, Aström (2009); Marques (2010b), Sampaio (2011). Porém, nesses trabalhos, as características do desenho institucional não foram desenvolvidas da mesma forma aqui apresentada.

Assim, utilizamo-nos dos pontos principais do desenho institucional de um minipúblico levantados por Archon Fung⁸, buscando demonstrar que eles também serão vitais para um programa de e-participação (Grönlund, Aström, 2009).

4.1 *Modo de participação*

Primeiramente, o desenho do projeto participativo influencia diretamente nos serviços e instrumentos oferecidos à população pela Internet, ou ainda, a ferramenta é um reflexo do desenho institucional (dos padrões existentes de organização) do governo que a implementa. As prioridades políticas e de gestão do governo tendem a estar refletidas nas opções online oferecidas. Assim, são diversos tipos de desenho, que podem valorizar mais ou menos a participação popular, a conversação cívica ou a promoção de informação no ambiente digital, que tenderão a refletir o agente político responsável por sua criação e sua disposição em relação às ferramentas (Gomes, 2008, 2011; Grönlund, Aström, 2009; Marques, 2010a; 2010b; Salter, 2004).

Além disso, deve-se acrescentar a forma como as ferramentas digitais de *input* são desenvolvidas e ofertadas aos cidadãos. Um site com um bom *design* pode facilitar ou mesmo incentivar a inserção dos cidadãos na política, enquanto ferramentas pouco divulgadas ou que não correspondam às expectativas dos usuários podem aumentar o custo da participação, uma vez que podem desincentivar a participação dos cidadãos (Chadwick, 2006; Coleman, Blumler, 2009; Gomes, 2011; Grönlund, 2003; Janssen, Kies, 2005; Smith, Macintosh, 2007; Jensen, Venkatesh, 2007; Wilhelm, 2000; Wright, Street, 2007).

⁸ Originalmente, Fung (2004) elenca 8 características do desenho institucional, a saber: A – Conceção; B – Seleção; C- Tema e Escopo; D – Como? Modo deliberativo; E- Quando? Recorrência e iteração; F – apostas?; G – Empoderamento; H – monitoramento. Porém, optamos por apenas 6, devido à similaridade entre algumas. Assim, A e D foram fundidas em “Modo de participação”, assim como F e G em “Empoderamento”.

Como dito por Grönlund (2003), a política se torna o *design*. Assim, se os cidadãos considerarem que os dispositivos digitais não permitem uma participação mais aprofundada ou que não merecem credibilidade, a tendência será de rejeição ao emprego de tais recursos (Marques, 2010a).

4.2 Seleção

Naturalmente, as questões em torno da seleção dos participantes são similares. Novamente, é válida a diferença entre instituições participativas brasileiras (totalmente abertas aos interessados) e minipúblicos padrões (regras específicas de participação). O primeiro tende a facilitar a participação e a atrair números maiores de participantes, enquanto o segundo tem maior respaldo democrático e representativo.

Ao se transferir para o ambiente online, há três questões principais. Primeiramente, a limitação espacial tende a diminuir drasticamente ou até ser extinta em certos casos, sendo, geralmente, a língua o único limitador na escolha dos participantes (Wright, Street, 2007; Smith, Macintosh, 2007). Apesar de ainda haver inúmeras dificuldades em se pensar minipúblicos online a nível nacional (ou simplesmente envolvendo regiões muito extensas, como estados de uma federação), é possível realizar experimentos de participação em larga escala (Smith, 2009). Recentemente, no Brasil, houve uma experiência com o governo do estado do Rio Grande do Sul, que realizou as votações do PPA do estado pela internet. Apesar de a votação ter sido restrita a um único dia, o programa constou com mais de um milhão de pessoas envolvidas e mais de 140 mil votos online⁹. Ainda que não apresente todas as intrincadas características de um minipúblico, tal experiência evidencia que essa possibilidade é palpável.

Em segundo lugar, é preciso considerar o argumento cético a respeito da exclusão digital. Se, por um lado, as barreiras geográficas diminuem, por outro, é preciso considerar o acesso à

⁹ <http://www.participa.rs.gov.br/>. Acesso em 15 Jan. 2011.

rede e as habilidades para se usar os computadores. De outra forma, a e-Participação vai apenas aumentar a exclusão social desses grupos mais carentes (Wilhelm, 2000). Justamente para evitar isso, alguns experimentos de *Online Deliberative Polls* (Luskin et al 2006), por exemplo, forneceram computadores e treinamento aos participantes carentes. Em outro exemplo, a prefeitura de Belo Horizonte durante os três OPs digitais¹⁰ da cidade montou centenas de quiosques de votação com monitores treinados para ajudar os cidadãos a participar do processo (Sampaio, 2011).

Em terceiro lugar, a internet permite o anonimato dos participantes. Há uma divisão quanto à questão. Há tantos aqueles que defendem que o anonimato pode diminuir as diferenças socioeconômicas e minimizar o medo de ser ridicularizado (igualando chances na discussão) quanto há aqueles que afirmam que o anonimato está diretamente ligado às brigas virtuais (*flames*), pois diminuiria a responsabilidade do participante em relação à sua participação (Davis, 2005; Wilhelm, 2000; Wright, Street, 2007).

4.3 *Tema e Escopo*

Nesse ponto, novamente pode-se sugerir duas divisões: o tema e a liberdade de agenda. O tópico do debate é extremamente relevante e explica diferenças na participação e até distribuição de gênero entre os participantes (Janssen, Kies, 2005). Por exemplo, se o assunto em pauta for “violência doméstica”, há maior probabilidade das mulheres estarem em maior número, assim como se a pauta for “regras de aposentadoria”, o número de adultos tende a ser superior ao de jovens.

Em segundo lugar, Janssen, Kies (2005) propõem que seja analisada a abertura e a liberdade de discursos. Diversos tipos de fórum costumam exigir cadastro ou, mesmo, restringir o acesso a certas pessoas ou ainda limitar o número de postagens por tempo, visando impedir que as conversas sejam dominadas por poucos indivíduos, o que é defendido por certos autores como necessário

¹⁰ <http://opdigital2011.pbh.gov.br/>.

a uma igualdade discursiva (Davis, 2005; Wilhelm, 2000). Mas há também o caso da agenda de discussões ser restrita demais e limitar a participação dos cidadãos. A incapacidade de tratar justamente sobre os temas e assuntos que mais lhe interessam podem gerar uma falta de empoderamento.

Dentro dessa liberdade ou não de discussão, de temas e afins, ainda há a questão da moderação, que é bastante simples para ser realizada online. Como na questão do anonimato, há certa controvérsia em relação à moderação. Há muita resistência ao controle e à censura na internet. Muitos participantes defendem que as discussões devem ser totalmente abertas e que os temas indesejáveis serão naturalmente combatidos pelos próprios usuários da rede. Outros pesquisadores defendem que a moderação tende a contribuir para o debate, uma vez que organiza as discussões e inibe situações de briga. O moderador também pode atuar como um promotor da deliberação, dando voz àqueles que menos participam, buscando informações e mantendo o debate ativo (Coleman, Blumler, 2009; Janssen, Kies, 2005; Smith, Macintosh, 2007).

4.4 *Quando? Recorrência e iteração*

Da mesma forma que minipúblicos presenciais, a duração e a frequência das reuniões são fatores a serem considerados, especialmente de acordo com o objetivo do programa. Ao se passar para o ambiente digital, algumas questões surgem. Primeiramente, esse é o ponto no qual a exclusão digital e as barreiras digitais poderão pesar mais. Quanto mais reuniões online, maior a dificuldade das pessoas com pouco acesso participarem ou ainda do agente promotor realizar as reuniões (no caso de um formato no qual o promotor também torna disponível os computadores a serem usados). Por exemplo, no Brasil os orçamentos digitais tem priorizado um formato que permita que o e-participante apenas contribua em um momento muito específico (e.g. votando). Isso pode significar uma e-participação mais restrita ou mesmo simplória, mas há ganhos diversos que podem advir

desses formatos, como a inclusão de grupos de participantes, que normalmente não estariam envolvidos no processo (Sampaio, 2011).

Em segundo lugar, há uma facilidade maior de realizar discussões, uma vez que os integrantes não precisam se movimentar para as reuniões. Entretanto, isso não implica necessariamente que as reuniões possam ser maiores ou mais frequentes, pois ainda há algum custo para a participação (mesmo que inferior) e há maior propensão à dispersão (já que ele pode realizar outras atividades ao mesmo tempo ou simplesmente sair da reunião), uma vez que o controle é menor.

Em terceiro lugar, surge a possibilidade de ferramentas assíncronas, como fóruns de discussão e listas de emails. Os participantes em um minipúblico online não precisam se reunir presencialmente ou mesmo simultaneamente (Coleman, Blumler, 2009; Smith, 2009). Isso certamente pode diminuir consideravelmente o custo da participação e facilitar o envolvimento de pessoas que trabalham ou que apresentam pouco tempo, no geral, para atividades políticas. Janssen, Kies (2005) apresentam evidências de que a participação será mais deliberativa em ferramentas assíncronas, porém há casos bem-sucedidos de experimentos deliberativos com ferramentas síncronas, como chats (Luskin et al 2006).

Por fim, como apontam Macintosh, Whyte (2008), certos programas online podem ser criados para fins específicos, logo podem ter um período de tempo definido para realizarem seus objetivos. Parte da avaliação, nesse caso, seria se o tempo foi suficiente e, em caso negativo, quais os problemas a serem detectados.

4.5 *Empoderamento*

Iniciativas de participação civil (digitais ou presenciais) não devem ser um fim em si mesmas, ou seja, não incrementam valores democráticos se não foram empregadas em situação específicas

que permitam a geração de seus efeitos (Coleman, Blumler, 2009; Gomes, 2011; Smith, 2009).

Na avaliação de Janssen e Kies (2005), de forma similar à literatura deliberativa (Avritzer, 2005; Fung, 2004, Warren, 2007), espaços de discussão online fortes tendem a ser mais deliberativos. Nesse caminho, o principal problema de projetos de Democracia Digital seria o fato de haver uma reprodução de mecanismos institucionais existentes e de sua lógica de funcionamento (Coleman, Blumler, 2009). Não ocorrem mudanças reais nos processos políticos (Jensen; Venkatesh, 2007; Gomes, 2008). Segundo Wilhelm (2000), a forma pela qual é desenhada a maioria dos serviços prestados pelos *media* (inclusive os digitais) se enquadraria numa orientação democrática plebiscitária, dando pouca vazão à produção de interação, à conversação e à deliberação.

Para Marques (2010a), não basta o site conter informações qualificadas para a participação e ferramentas digitais otimizadas para receber o *input*. É preciso motivar o usuário. A principal motivação estaria relacionada ao empoderamento da participação online dos cidadãos. Ou ainda:

Meios precisam ser visto como oportunidades. Chamo oportunidades aquela conjunção de ocasiões e circunstâncias em que meios podem produzir fins desejáveis de maneira que os custos (a energia despendida, por exemplo) sejam largamente recompensados pelos benefícios (recompensas decorrentes de se alcançar a finalidade da ação) (Gomes, 2011, p. 12).

De forma complementar:

A questão chave que deve ser questionada de qualquer política de e-Democracia é se há alguma evidência de que o público se sentirá mais influente em relação às decisões que governam suas vidas (Coleman, Blumler, 2009, p. 148).

De maneira geral, quando se fala de participação política online, podemos ponderar diferentes níveis ou etapas necessárias para efetivá-la (Coleman, Blumler, 2009; Marques, 2010a; Smith, Macintosh, 2007). Em um primeiro plano, precisamos da oferta de ferramentas participativas. Depois, essas ferramentas precisam ter

um *design* fácil, convidativo e que permita uma participação de qualidade. Em seguida, o sistema político por trás do site deve estar disposto a implementá-la. Finalmente, os cidadãos e atores da sociedade civil precisam aceitar as ferramentas digitais e as utilizar. Ou seja, não basta demandar mais ferramentas de participação se elas não são efetivadas; não adianta efetivá-las se elas têm um *design* que não estimula a participação e não adianta termos ferramentas perfeitas e disposição dos agentes políticos se os próprios cidadãos não desejam participar¹¹. Ou, como resume Gomes (2011) são necessários meios (ou canais), oportunidades e motivação. Os três são necessários para um efetivo exercício de e-participação.

É claro que se tratam de exigências altas, mas que acabam sendo coerentes com o próprio desenvolvimento das tecnologias de comunicação e com os avanços sociais. Se, em um momento inicial dos sites de governos, exigia-se mais e-mails para facilitar o contato e aproximar representantes e cidadãos, no atual estágio já é possível pensar além, uma vez que já estão disponíveis ferramentas mais complexas de conversação e interação. Não se trata apenas de aumentar a “demanda”, mas, em alguma medida, de “sofisticá-la” tendo em vista as novas opções tecnológicas e o maior acesso da esfera civil e do sistema político a tais ferramentas (Medaglia, 2011).

4.6 *Monitoramento*

Uma característica marcante dos Orçamentos Participativos (um tipo de minipúblico) são as instâncias de monitoramento. Cidadãos participantes do processo são eleitos justamente para acompanhar o desenvolvimento das obras e dos investimentos aprovados. Geralmente, eles não possuem poder de sanção, mas estão diretamente ligados ao poder executivo para realizar denúncias no caso de irregularidade. Esse monitoramento e essa cobrança podem ser vistos como uma espécie de *controle social* do Estado pelos cidadãos (Smith, 2009).

¹¹ Além disso, não necessariamente essas etapas ocorrem em sequência.

Nesse quesito, a internet poderia acrescentar muito. Caso pensemos nesse modelo do OP, em que pessoas são eleitas para o monitoramento posterior, a internet certamente pode oferecer suas vantagens a esse perfil. Esses delegados poderiam trocar informações pela internet (emails ou uma ferramenta de comunicação instantânea). Ou mesmo alimentar bancos de dados online, que poderiam ser vistos pelos outros colegas ou mesmo por representantes da Prefeitura.

Além disso, a internet facilita que outros cidadãos também se informem. Em uma primeira perspectiva, esses delegados ou representantes dos minipúblicos poderiam tornar disponíveis essas informações em um website¹² ou mesmo através de fóruns ou ainda emails. Pela própria plataforma digital, os cidadãos poderiam controlar se as atualizações estão sendo excessivamente lentas ou se há informações conflitantes. Em uma segunda hipótese, o responsável pelo minipúblico pode criar um sistema de alerta. Bastaria ao cidadão informar o seu email (ou conta em site de rede social ou similar) no website e ele poderia receber informações a respeito do andamento do processo. Dependendo do objetivo do minipúblico, certamente essa informação seria importante mesmo para aqueles que não participaram do processo. Esse monitoramento online ainda é raro, mas podemos ver algumas tentativas iniciais nos sites do OP de Belo Horizonte¹³, Porto Alegre¹⁴ e Recife¹⁵. De maneira similar, o website da Prefeitura de Curitiba permite o acompanhamento de obras por toda a cidade¹⁶. Em cada obra, ele poderá acessar uma breve descrição do

¹² A prefeitura de Belo Horizonte criou o Portal dos Colegiados que busca realizar função similar a essa. Nessa iniciativa, os diferentes conselhos de políticas públicas da cidade alimentam esse portal geral com informações diversas sobre a instituição, como agenda, reuniões, decisões, conselheiros atuais etc.

<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=conselhos>.

¹³ <http://migre.me/3In90>. Acesso em 18 Jan. 2012.

¹⁴ http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp.asp. Acesso em 8 Jan. 2012.

¹⁵ <http://www.recife.pe.gov.br/op/#> (Seção “Balanços”). Acesso em 8 Jan. 2012.

¹⁶ <http://obras.curitiba.pr.gov.br/>. Acesso em 8 Jan. 2012.

empreendimento, fotos, nível atual de realização (em porcentagem) e questões ainda pendentes para conclusão.

5 Conclusão

Inicialmente, é necessário apontar que há limitações ao modelo. Por um lado, ele pode ser amplamente aplicado a diversas iniciativas diferentes entre si. Por outro lado, ele denota os aspectos principais do desenho institucional. Há outros fatores que poderão ser mais importantes em determinados casos, como a segurança do sistema, a inclusividade, o nível de democracia do contexto, os objetivos do promotor, a relação entre sociedade civil e governo e afins.

Defende-se, porém, que os aspectos levantados por Fung (2004) são capazes de tanto ajudar na avaliação quanto na construção (no desenho) de tais iniciativas. Em cada um dos seis indicadores do desenho institucional, foi possível se verificar que ele é, por um lado, totalmente aplicável ao ambiente online e, por outro lado, que novas questões surgem exatamente pelas vantagens e desvantagens do meio, que não é neutro e nem pode ser desconsiderado. Como dito, a questão do *design* das ferramentas digitais pode ser vital para o sucesso ou o fracasso das iniciativas. Há, claramente, mais questões a serem consideradas. E mesmo as vantagens “naturais” da web, como, por exemplo, o menor custo de participação política pela diminuição das barreiras geográficas e temporais, precisam ser bem avaliadas, pois elas podem impactar em (ou mesmo gerar) outros obstáculos.

Também é preciso considerar que a redução do custo da participação política é uma premissa que só se aplica aos cidadãos. O custo para se criar um minipúblico online tende a ser igual ou até maior para seu promotor, pois além de toda a questão intrincada do desenho institucional, ele também precisará cuidar das adversidades para se realizar um programa digital. Há toda uma dificuldade inicial de se criar um *software* que seja interessante, prático, funcional e ainda seguro. Posteriormente, há a necessidade

de manter o sistema em funcionamento, tratar as novas demandas geradas pela participação online dos cidadãos (por exemplo, responder emails, atualizar o blog ou rede social, moderar o fórum etc.) e ainda divulgar a ferramenta para atrair novos participantes e cuidar para manter aqueles que já estão participando. Sendo que, obviamente, cada fase dessas exige bastante planejamento e recursos diversos (financeiro e pessoal, ao menos). Ou seja, em certa medida, o peso retirado do cidadão usuário é acrescentado ao promotor do minipúblico online (Marques, 2010a; Smith, Macintosh, 2007). Ou seja, defesas sobre as inúmeras vantagens e ganhos em eficiência promovidos pelas tecnologias digitais ignoram questões importantes. A defesa da e-participação muitas vezes se centra na questão da efetividade e eficiência, enquanto na verdade o foco deveria estar nos possíveis ganhos democráticos. Por outro lado, tentamos demonstrar ao longo do texto que há iniciativas de e-Participação, que foram bem sucedidas por diversas possíveis avaliações. Inclusive em aspectos vitais para projetos democráticos inovadores, como inclusão de mais atores no processo de tomada de decisão, maior transparência e monitoramento dos recursos públicos e efetivo poder de decisão (Grönlund, Aström, 2009; Smith, 2009). Inclusive algumas delas no Brasil, mesmo sendo um país com grande exclusão digital e pouca tradição em e-Democracia (Sampaio, 2011), ou seja, uma última evidência da proficuidade de se desenvolver o modelo aqui proposto.

6 Referências

- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: S#, Boaventura de Sousa [Org.]. Democratizar a Democracia: Os caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- BUCY, Erick P.; Gregson, Kimberly S. Media Participation: A Legitimizing Mechanism of Mass Democracy. *New Media & Society*, vol 3, n. 3, p. 357-380, 2001.

- CHADWICK, Andrew. *Internet politics: States, citizens, and new communication technologies*. Nova York e Oxford: Oxford University Press, 2006.
- COLEMAN, Stephen, Brumler, Jay G. *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- DAVIS, Richard. *Politics Online: Blogs, Chatrooms and Discussion Groups in American Democracy*, Routledge, London and New York, 2005.
- FREWER, Lynn; Rowe, Gene. A Typology of Public Engagement Mechanisms. In: *Science Technology Human Values*, vol. 30, 25, 2005.
- FUNG, Archon. *Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências*. In: Coelho, V. S. P., Nobre, M. *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: editora 34, 2004, p. 173-209.
- GOMES, Wilson. *Internet e participação política*. In: Gomes, W.; Maia, R.C.M. *Comunicação e Democracia: Problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008, p. 293-324.
- GOMES, Wilson. *Participação Política Online: Questões e hipóteses de trabalho*. In: Maia, R. C. M.; Gomes, W.; Marques, F. P. J. A. *Internet e Participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 19-45.
- GOODIN, Robert E.; Dryzek, John S. *Deliberative Impacts: the macro-political uptake of mini-public*. *Politics Society*, vol. 34, p. 219-244, 2006.
- GRÖNLUND, Åke. *Emerging Electronic Infrastructures: Exploring Democratic Components*. *Social Science Computer Review*, vol. 21, n. 1, p. 55-72, 2003.
- GRÖNLUND, Åke; Åström, Joachim. *DoIT Right: Measuring Effectiveness of Different eConsultation Designs*. In: Macintosh, Ann; Tambouris, Efthimios. *Proceedings of First International Conference, ePart 2009, Linz, Áustria, Setembro 1-3, 2009*.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, vol. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- JANSSEN, Davy; Kies, Raphael. *Online Forums and Deliberative Democracy*. *Acta Politica*, 40, p. 317-335, 2005.
- 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, paper 399. Irvine: University of California, 2007.

- LUSKIN, R. C. Considered Opinions on U.S. Foreign Policy: Face-to-Face versus Online Deliberative Polling, 2006. Artigo disponível em: <http://cdd.stanford.edu/research/index.html>. Acesso em 18 dez. 2010.
- MACINTOSH, A.; Whyte, A. Towards an evaluation framework for eParticipation. *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 2, N. 1, p. 16-30, 2008.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. "Muro baixo, o povo pula": iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. *Opinião Pública*, v. 16, p. 117-142, 2010a.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. *Ciências Sociais Unisinos*, V. 46, N. 2, p.140-151, maio/agosto 2010b.
- MEDAGLIA, Rony. eParticipation Research: A Longitudinal Overview. In: Tambouris, E.; Macintosh, A.; Bruijn, H. *Proceedings Third International Conference, ePart 2011*. Delft, The Netherlands, August 29 – September 1, 2011.
- SÆBØ, Øystein et al. eParticipation: Designing and Managing Political Discussion Forums. *Social Science Computer Review*, N.28, v. 4, 403-426, 2010.
- SALTER, Lee. Structure and Forms of Use. A contribution to understanding the 'effects' of the Internet on deliberative democracy. *Information, Communication & Society*, Vol. 7, No. 2, pp. 185–206, 2004.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação política e os potenciais democráticos da internet. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 29-53, jan.-jun. 2010.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso. Instituições Participativas Online: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital. *Política Hoje*, v. 20, p. 467-512, 2011.
- SMITH, Graham. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009a.
- SMITH, E.; Macintosh, A. Existing e-participation practices with relevance to Web.dep. WP2: Existing e-Participation Practices with Relevance to Web.dep. International Teledemocracy Centre, Napier University. 2007.
- WARREN, Mark E. Institutionalizing Deliberative Democracy. In: ROSENBERG, S. W. (Org.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the people govern?* New York, Palgrave Macmillan, 2007.
- WILHELM, A. *Democracy in the digital age: challenges to political life in cyberspace*. New York: Routledge, 2000.

WRIGHT, Scott; STREET, John. Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums. *New Media Society*, Londres, vol. 9, p. 849-869, 2007.