

PARTICIPAÇÃO ON-LINE NO GOVERNO FEDERAL: UM ESTUDO DA PLATAFORMA DIALOGA BRASIL

Alexandre Barbalho¹
Marília Cordeiro Rocha²

Resumo: Este artigo investiga como a internet foi usada no governo Dilma como meio de participação da sociedade na proposição de políticas públicas, tendo como estudo de caso a plataforma Dialoga Brasil. Analisou-se se o funcionamento da plataforma respeitou os requisitos e princípios que as correntes participativas da teoria democrática preconizam. A hipótese era a de que a forma como o projeto foi executado inviabilizou uma prática efetivamente democrática quando confrontada com os atributos participativos prescritos na literatura. Para testá-la, elaborou-se uma ficha composta de 18 indicadores em três aspectos de análise (navegabilidade, estrutura comunicacional e recursos democráticos), inspirada nas metodologias de Janssen e Kies (2005), Bragatto (2005) e Silva (2011). Após a análise, conclui-se que a Dialoga Brasil apresentou limitações quando investigada à luz dos preceitos dos modelos participativos e deliberativo de democracia, o que corroborou a hipótese apresentada.

Palavras-chave: Participação; Internet; Democracia

ON-LINE PARTICIPATION IN THE FEDERAL GOVERNMENT: A STUDY OF THE “DIALOGA BRASIL” PLATFORM

Abstract: This article investigates how the internet was used by the Dilma government as a means of society participation in the proposition of public policies, taking as a case study the Dialoga Brazil platform. It was intended to analyze if this site respected the requirements and principles that the participative currents of the democratic theory advocate. The hypothesis was that the way the project was executed made an effectively democratic practice unfeasible when confronted with the participatory attributes prescribed in the literature. To test it, a chart composed of 18 indicators was elaborated in three aspects of analysis (navigability, communicational structure and democratic resources), inspired by the methodologies of Janssen and Kies (2005), Bragatto (2005) and Silva (2011). After the analysis, it is concluded that Dialoga Brasil presented limitations when investigated in the light of the precepts of participatory model of democracy, which corroborated the hypothesis presented.

Keywords: Participation; Internet; Democracy.

PARTICIPACIÓN EN LÍNEA EN EL GOBIERNO FEDERAL: ESTUDIO DE LA PLATAFORMA “DIALOGA BRASIL”

Resumen: Este artículo investiga cómo se usó Internet en el gobierno de Dilma como un medio de participación de la sociedad en la propuesta de políticas públicas, utilizando Dialoga Brasil como un caso de estudio. Se analizó si la operación de la plataforma respetaba los requisitos y principios que defienden las corrientes participativas de la teoría democrática. La hipótesis era que la forma en que se llevó a cabo el proyecto hizo que una práctica efectivamente democrática fuera inviable cuando se enfrentaba a los atributos participativos prescritos en la literatura. Para probarlo, se desarrolló un formulario compuesto por 18 indicadores en tres aspectos de análisis (navegabilidad, estructura de comunicación y recursos democráticos), inspirado en las metodologías de Janssen y Kies (2005), Bragatto (2005) y Silva (2011). Después del análisis, se concluye que Dialoga Brasil presentó limitaciones cuando se investigó a la luz de los preceptos de los modelos participativos y deliberativos de democracia, que corroboraron la hipótesis presentada.

Palabras clave: Participación; Internet; Democracia

1. Introdução

A oferta de canais de participação e de deliberação on-line para cidadãos por meio de sítios governamentais no Brasil se ampliou a partir dos anos 2000, quando começou a web 2.0. e a lógica participacionista foi alçada a eixo de governo na era Lula (2003-2010) (Ipea, 2012). Nos governos Dilma (2011-2016), se procurou fortalecer essas iniciativas ao se tentar instituir um sistema nacional de participação social, que previa os ambientes on-line como um dos mecanismos para promover o diálogo entre poder público e sociedade civil. Nesse contexto, em julho de 2015, o Governo Federal lançou a Dialoga Brasil, uma plataforma criada para receber propostas da população em cinco áreas de atuação - cultura, segurança pública, educação, redução da pobreza e saúde. Ao todo, foram recebidas, entre julho e outubro de 2015, 11.077 propostas de 25 mil usuários cadastrados.

¹ Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela UFBA. Professor permanente dos PPGs em Sociologia e em Políticas Públicas da UECE e em Comunicação da UFC e colaborador do PPG em Cultura e Territorialidades da UFF. E-mail: alexandrealmcidabarbalho@gmail.com

² Graduada em Comunicação Social pela UFC e em Administração de Empresas pela UECE e mestra em Sociologia pela UECE. E-mail: marilia.cordeiro@gmail.com

No mesmo período, ocorreu o que Avritzer (2016) denomina de “cisão participativa”, quando o campo participativo passou a ser menos homogêneo e parte dos parceiros do governo saiu da gestão, a exemplo de ativistas de causas ambientais contrários à construção da usina de Belo Monte. O ápice desse processo foram as jornadas de junho de 2013, com a convocação por parte do Movimento pelo Passe Livre (MPL) dos primeiros protestos contra o aumento de passagens de transporte público que deram ensejo, na sequência, a uma temporada de manifestações em várias capitais do país.

Tendo essa conjuntura como pano de fundo, este artigo investiga como a internet foi usada pelo governo Dilma como meio de participação da sociedade na proposição de políticas públicas, tendo como estudo de caso a plataforma Dialoga Brasil. De forma específica, pretende-se analisar se o desenho e a dinâmica de funcionamento do referido sítio respeitaram os requisitos e princípios que as correntes participativas da teoria democrática preconizam. A hipótese que guiou a investigação foi a de que a forma como o projeto foi executado inviabilizou uma prática efetivamente democrática quando confrontada com os atributos participativos prescritos na literatura. Para testá-la, elaborou-se uma ficha composta de 18 indicadores em três aspectos de análise (navegabilidade, estrutura comunicacional e recursos democráticos), inspirada nas metodologias de Janssen e Kies (2005), Bragatto (2005) e Silva (2011), que serão explicitadas na seção final do artigo. Antes, faz-se necessário discutir como se deu o processo mais geral de participação social nos governos Lula e Dilma e apresentar a plataforma Dialoga Brasil.

2. A perspectiva participacionista dos governos Lula e Dilma

A partir de 2003, sob a coordenação da Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR), o Governo Federal adotou a orientação de fortalecer a participação e a deliberação da sociedade civil. O documento “Balanço de governo 2003-2010” (Brasil, 2010), por exemplo, destaca a multiplicação e mudança de perfil dos conselhos no período avaliado, além do crescimento do número de conferências e a adoção de novas vias participativas. Desta forma, segundo avaliação do referido balanço, as políticas públicas, antes decididas por critérios e agentes técnicos, passaram a ser formuladas em parceria com a sociedade civil.

Contudo, apesar de reconhecerem inovações nos instrumentos participativos e deliberativos dos governos Lula, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) avaliam que eles não ampliaram necessariamente o acesso a direitos, nem o atendimento das agendas dos movimentos sociais no curto prazo ou o fortalecimento das redes movimentistas no longo prazo. Esta avaliação não desconhece que os movimentos sociais negociaram com o governo, como também investiram em ações “por dentro das instituições” em novas arenas participativas e em cargos na burocracia estatal, fazendo do Estado um espaço de militância política. Com base em Charles Tilly, as autoras identificam quatro tipos de repertórios de interação entre Estado e sociedade na era Lula: 1. protestos e ação direta (para abrir ou restabelecer negociação ou como parte do ciclo de negociação); 2. participação institucionalizada (uso de canais de diálogo oficialmente sancionados guiados por regras previamente definidas); 3. política de proximidade (contatos pessoais entre atores governamentais e societais) e 4. ocupação de cargos na burocracia.

Na avaliação de Arantes (2015), esse entrelaçamento dos atores societais com o Estado resultou em um indesejado esfriamento da trajetória de insurgência de movimentos brasileiros. Posição compartilhada por Moroni (2005) quando, no início da era Lula, afirmou que os espaços participativos não eram vistos como de deliberação e controle social, mas de interlocução entre governo e representantes da sociedade, sendo que estes, na maioria das vezes, eram indicações pessoais e não institucionais.

Os governos Dilma, por sua vez, continuaram a incrementar os conselhos e as conferências, mas apresentaram novas iniciativas tais como a elaboração participativa dos Planos Plurianuais (PPA) e o monitoramento de suas metas pelo Fórum Interconselhos (reunião periódica de representantes dos conselhos nacionais); os encontros “Diálogos Governo-Sociedade Civil”, que debatiam programas da administração federal; e a criação da Lei de Acesso à Informação, aprovada em 2011, por meio da qual a publicidade das informações relativas à atividade do Estado passou a ser a regra e o sigilo, exceção. A gestão passou a investir ainda em um sistema nacional de participação social com apostas nos meios digitais, dando origem a experiências como as plataformas Participa.br e Dialoga Brasil.

É preciso levar em consideração, no entanto, que foi no primeiro governo Dilma que ocorreram as chamadas “jornadas de junho”. Na avaliação de Gohn (2014), somente quando o movimento estava em fase bem adiantada é que a presidenta se propôs a dialogar com os atores sociais envolvidos na tentativa de recuperar o prestígio perdido. Em uma perspectiva diacrônica, Avritzer (2016) situa que o consenso participativo em torno dos governos petistas no âmbito federal já vinha sendo colocado em xeque desde antes, quando diferentes movimentos sociais que atuavam “por dentro” do Estado passaram a conviver com outros em oposição à administração, em especial, por conflitos relativos a questões indígenas e ambientais. Assim, as movimentações de junho teriam provocado uma segunda fissura. Por fim, a temporada de

manifestações em várias capitais que se desprende do MPL gerou um terceiro efeito disruptivo no campo participativo, resultando em um espaço fragmentado e não institucional de reivindicações.

Segmentos até então ausentes dos meios participativos tradicionais influenciaram na criação de agendas paralelas às conduzidas pelo governo. Movimentos rurais, centrais sindicais, movimentos identitários (mulheres, negros etc) e ligados a direitos sociais formaram, basicamente, a participação ao longo da era Lula-Dilma, enquanto novas formas de atuação, como as compostas por ativistas em redes sociais em torno de temas específicos, não entraram, até 2013, na agenda de políticas públicas. Para Alonso e Mishe (2015), essa nova configuração se desenhou com maior nitidez na série de protestos de 2015 com a identificação de três grupos: os “socialistas” (com um viés à esquerda), os “autonomistas” (mais libertários e sem liderança clara) e os “patrióticos” (com discursos conservadores). Diante desse contexto, o Governo Federal se viu desafiado a criar novas instâncias e métodos de interação com a sociedade, capazes de responder à emergência destes movimentos sociais, como reconhece, inclusive, o documento “Participação social no Brasil, entre conquistas e desafios” produzido pela SG-PR em 2014 (Brasil, 2014).

Em maio de 2014, a presidenta publicou o Decreto N° 8.243, instituindo a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), com o objetivo de consolidar as instâncias de participação existentes e fomentar novas formas por meio das redes sociais. O sexto artigo do decreto cita o ambiente virtual como instância e mecanismo de participação social, de modo a promover o diálogo entre o Governo Federal e a sociedade civil. Um dos ambientes criados pela SG-PR foi o Participa.br que, desenvolvido em software livre, ofertava espaços de manifestação e debate para pessoas ou organizações, com o intuito de orientar a elaboração de políticas públicas (Souza, 2014). A disposição do governo de alcançar novos perfis de público para o diálogo e apostar na participação social em rede também motivaram a aprovação do Marco Civil da Internet. Para conceber o anteprojeto da lei foi criada a plataforma <http://culturadigital.br/marcocivil>, que, em formato similar ao de um fórum, reuniu mais de 2 mil contribuições de usuários, organizações da sociedade civil, representantes dos governos e das empresas do setor nos anos de 2009 e 2010 (Sampaio; Bragatto; Nicolás, 2013).

A plataforma Dialoga Brasil soma-se às iniciativas digitais de participação no Governo Federal, porém, além do desenho e forma de funcionamento peculiares, tinha status de projeto estratégico, com envolvimento da própria presidenta e apoio de diversos ministérios. A plataforma www.dialogabrasil.gov.br foi lançada em julho de 2015 com o slogan “O Brasil fica melhor quando você participa”. Tratava-se de um novo espaço de participação digital por meio do qual os usuários podiam ajudar a melhorar a ação governamental em cinco áreas, cultura, segurança pública, educação, redução da pobreza e saúde, e em 27 programas federais. A plataforma recebeu 11.077 propostas e 276.147 votos de 25 mil usuários até 31 de outubro de 2015 - primeira etapa do projeto, que consistia no envio de sugestões³. Na etapa seguinte, que só ocorreu em novembro de 2015, o governo apresentou as três propostas mais votadas em cada um dos 27 programas, informou o que já havia sido feito em cada área e o andamento de ações ainda em curso.

A educação foi o tema de maior número de propostas, com 4.730. Os participantes podiam opinar sobre os programas: Educação básica; Ensino superior; Ensino técnico e Valorização de professores. A saúde, com 2.712 propostas, contava com os seguintes assuntos abertos a sugestão: Mais Médicos; Vida saudável; Incentivo ao parto normal; Aqui tem Farmácia Popular; Mais especialidades; Samu 192 e UPAS e Melhorar os postos de saúde. A área segurança pública trazia os programas: Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp); Crack, é possível vencer; Forças federais de segurança; Proteção das fronteiras; e Segurança pública integrada. Sobre estes programas foram postadas 1.658 sugestões ao todo. Redução da pobreza teve 1.153 proposições em: Brasil sem Miséria; Bolsa Família; Assistência Social e Cisternas; Cultura alcançou 728 opiniões em: Política Nacional de Artes; PAC Cidades históricas; Brasil de todas as telas; Agenda Século XXI; Cultura Viva; Vale Cultura; Cultura e Educação⁴.

Feita essa contextualização da plataforma Dialoga Brasil, é possível passar então à sua análise.

3. Análise da plataforma Dialoga Brasil

3.1 Pressupostos metodológicos

Contrapor o conteúdo de sítios e portais a um conjunto de parâmetros de avaliação é um recurso comum para investigar o viés participativo de iniciativas mantidas por entes públicos em ambientes on-line. Janssen e Kies (2005) elencam três parâmetros para avaliar o nível de deliberação em plataformas on-line: 1) a estrutura comunicativa; 2) a cultura política e ideologia dos atores envolvidos e 3) se o debate é forte ou

³ Para enviar sugestões ou votar, o participante precisava fazer um cadastro e as mensagens deviam ter no máximo 200 caracteres. Todas ainda estão exibidas no sítio mas sem atualização. Acesso feito em 30 de setembro de 2019.

⁴ Para uma análise específica do tema da cultura ver Barbalho; Uchoa; Cordeiro (2017).

fraco. A estrutura comunicativa abrange a arquitetura técnica e a estrutura de organização dos espaços. Quanto à arquitetura técnica, é importante diferenciar os espaços de discussão síncronos, em tempo real (salas de bate-papo), e espaços de discussão assíncrona, em que o momento de fala e de resposta são distantes no tempo (listas de e-mails, fóruns etc.). Para os autores, o segundo tipo favorece um debate crítico pois permite que os participantes tenham mais tempo para pensar e justificar suas intervenções. Quanto à organização dos espaços, quatro aspectos são importantes: 1. o pedido de identificação; 2. a presença de um moderador; 3. quem agenda a discussão e 4. qual a abertura do debate.

Em relação ao segundo parâmetro, a cultura política e a ideologia dos atores envolvidos, os autores defendem que a qualidade de um fórum deliberativo é influenciada pela cultura do lugar e pelo tipo de ator político que hospeda os debates (sítios institucionais, de ONGs, noticiosos, de partidos políticos, sindicatos). No que diz respeito ao terceiro parâmetro, os autores classificam um espaço público como forte quando os participantes consideram que sua contribuição será lida e considerada por outros usuários e/ou poderá ter resultados políticos bem-sucedidos. Ao contrário, um espaço é fraco quando os participantes não acreditam que sua participação conta e/ou consideram que uma discussão on-line não pode gerar resultado político concreto.

Silva (2011), por sua vez, propõe um sistema analítico para avaliar portais governamentais e sua contribuição para o bom funcionamento do sistema democrático que se firma em três pilares: publicidade, responsividade e porosidade. A publicidade é a oferta ampla de informações ao cidadão. O segundo requisito está ligado a canais de diálogo e à capacidade do Estado de responder os cidadãos. O terceiro prevê que quanto mais poroso o Estado, maior o nível de incorporação das contribuições do cidadão. Este é um requisito para captar as demandas e os posicionamentos da opinião pública e transformar esses inputs em decisão política.

É possível ainda, segundo o autor, identificar cinco tipos de relações comunicativas (ou níveis qualitativos) através das quais tais requisitos podem ser mediados. São relações do tipo: (1) utilitário; (2) informativo; (3) instrutivo; (4) argumentativo e (5) decisório. O primeiro diz respeito a uma comunicação que tem um fim em si própria. No segundo, prevalece a troca de mensagens sobre determinados temas entre o Estado e o cidadão. O terceiro trata de relações didático-instrutivas, com ênfase em tornar algo compreensível ao cidadão comum. O quarto nível estabelece uma relação comunicativa baseada na justificação e na argumentação. No quinto, o meio é utilizado para coletar as posições dos cidadãos que se configuram como uma ordem a ser cumprida.

Por sua vez, a construção de fichas de análise é defendida por Sampaio (2011) como um recurso para avaliar o design de portais governamentais. Bragatto (2005), por exemplo, ao examinar os portais dos poderes executivos nacionais dos seis maiores países sul-americanos, elaborou uma planilha mediante navegação on-line orientada em cada um dos portais. Os critérios foram estabelecidos conforme as demandas de participação dos modelos democráticos. Dessa forma, a planilha foi estruturada em seis seções, sendo uma correspondente à identificação do país, outra relativa aos dados gerais de navegabilidade do portal e quatro referentes a ênfases em determinados aspectos da relação entre cidadania e Estado: informações governamentais, serviços, controle público e participação política.

Para dar conta dos objetivos desta pesquisa, adotamos a construção de um conjunto próprio de indicadores inspirados na metodologia de Janssen e Kies (2005), Silva (2011) e Bragatto (2005). A combinação permitiu avaliar tanto aspectos do desenho e do funcionamento, quanto relativos à qualidade da participação e à relação entre o Governo Federal, promotor da iniciativa, e o público.

O grupo de requisitos foi composto de variáveis relacionadas à navegabilidade, estrutura comunicacional e recursos democráticos. No conjunto “navegabilidade”, observamos: mecanismos de ajuda; links de retorno; visualização amigável; e canal para contato, com base na ficha de análise construída por Bragatto (2005). Em “estrutura comunicativa”, avaliamos os seguintes requisitos propostos por Janssen e Kies (2005): tipo de sincronia entre as falas; identificação do participante; moderador; agenda de temas; e acessibilidade. Note-se que o primeiro grupo trata de elementos que podem e devem estar presentes em todo sítio governamental independentemente do objetivo, caso contrário, o usuário não encontrará os conteúdos. Já o segundo grupo, embora de alguma forma ligado à navegação, diz respeito a atributos de sítios de cunho participativo.

No terceiro grupo, “recursos democráticos”, fundamentado em Bragatto (2005), procedemos ao estudo da presença de: fórum de discussão; sondagem publicada; sondagem não publicada; locus crítico não publicado; locus crítico publicado; sistema de votação sem desfecho deliberativo; sistema de votação para desfecho deliberativo; constituição da agenda decisória; e publicidade. Salvo este último, todos os demais itens correspondem a indicadores de porosidade ou responsividade segundo Silva (2011). Tornou-se inviável checar os elementos da metodologia de Janssen e Kies (2005) concernentes aos participantes pois a

plataforma não expôs os dados ou contatos do público nem esteve no escopo deste trabalho a investigação das propostas enviadas.

A análise do sítio realizou-se recorrendo à navegação orientada por meio da qual foram observadas as páginas: Início; Sobre; Programas; Propostas; Ranking; Dúvidas; Respostas e Termos de Uso. A primeira página (Início) contém, no topo, links para as demais citadas, exceto para os Termos de Uso, situados no rodapé de todas as páginas. Depois da avaliação qualitativa para checar a existência e performance dos indicadores, atribuímos a cada um deles a pontuação 2, 1 ou zero, representando “satisfatório”, “insatisfatório” ou “inexistente” e transformamos em percentuais a nota geral dos grupos de indicadores (Tabela I).

Tabela I: Nota geral dos grupos de indicadores

	Satisfatório	Insatisfatório	Inexistente	Pontuação
Grupo de indicadores Recursos Democráticos	Atendem requisitos propostos pelos modelos democráticos (2 pontos)	Não atendem os requisitos propostos (1 ponto)	Requisitos não existem ou são confusos (0 ponto)	Máxima
Estrutura comunicativa				10
Recursos Democráticos				18

Fonte: Elaboração própria a partir de Janssen e Kies (2005), Silva (2011) e Bragatto (2005)

A seguir, apresenta-se de forma detalhada os indicadores utilizados para analisar a plataforma Dialoga Brasil:

1. Navegabilidade: um sítio de boa navegabilidade é aquele no qual o usuário “se movimenta” sem se perder (Agner, 2009). A navegabilidade baixa deixa o acesso às informações, serviços e ferramentas de participação mais difícil. Embora não seja o cerne principal da análise, a ausência do seguinte grupo de elementos pode comprometer o objetivo da plataforma:

Tabela II: Navegabilidade

Indicador:	Característica:
1.1 Mecanismos de ajuda	Orientações para a navegação, mapa das partes do sítio para guiar o usuário, explicação da dinâmica de funcionamento do sítio.
1.2. Links de retorno	Em cada página do sítio deve haver um link visível para a página.
1.3. Visualização amigável	Desenho claro e bem definido das áreas do sítio e dos caminhos que o internauta pode percorrer.
1.4. Canal para contato	Deve haver formas de enviar críticas e sugestões sobre o sítio, com o e-mail do organizador.

Fonte: Elaboração própria a partir de Janssen e Kies (2005), Silva (2011) e Bragatto (2005)

2. Estrutura organizativa: trata-se do modo como o espaço de discussão on-line é organizado e regido. Diferentemente do grupo anterior composto por características que são exigidas em qualquer sítio, este conjunto é pertinente na análise de sítios de propósito participativo.

Tabela III: Estrutura organizativa

Indicador:	Característica:
2.1 Tipo de sincronia entre as falas	Distinguir se a plataforma é preponderantemente um espaço de discussão em tempo real (salas de bate-papo) ou assíncrona, cujas interações se dão com lapsos de tempo (lista de e-mails, grupos de notícias, quadros de avisos, fóruns). Tipos assíncronos de fórum são mais adaptados para sediar debates políticos e

	deliberativos do que espaços de discussão síncrona.
2.2 Identificação	Detectar se há exigência de identificação do participante e dos organizadores; em que momento isso ocorre; como é feita a identificação do participante; onde ela aparece na plataforma. O pedido de identificação e a garantia da liberdade de expressão são fatores importantes para promover a qualidade e a continuidade da colaboração na plataforma.
2.3 Moderador	Checar se a postagem de propostas prevê a intervenção do moderador e de que forma ocorre e quando. Verificar que tipo de intervenção esse moderador faz (censor ou promotor do debate?) e se há exposição das regras de moderação.
2.4 Agenda de temas	Avaliar se a possibilidade de iniciar e definir os tópicos do debate é descentralizada ou não.
2.5 Acessibilidade	Por esse critério, é avaliado o nível de abertura da plataforma ao público

Fonte: Elaboração própria a partir de Janssen e Kies (2005), Silva (2011) e Bragatto (2005)

3. Recursos democráticos:

Tabela IV: Recursos democráticos

Indicador:	Característica:
3.1 Publicidade:	Manifesta-se pela apresentação de informações para o participante.
3.2 Sondagem não-publicada	Existência de ferramenta que possibilite colher a opinião da população de modo discursivo sobre um tema específico, porém, sem a publicação das opiniões emitidas no portal.
3.3 Sondagem publicada	Disponibilidade de instrumento que permita colher a opinião da população de modo discursivo sobre um tema específico e com a publicação das opiniões emitidas no portal.
3.4 Locus crítico não publicado	Existência de ferramenta destinada a colher críticas discursivas gerais da cidadania a aspectos do governo, porém, sem a sua publicação no sítio.
3.5 Locus crítico publicado:	Disponibilidade de instrumento destinado a colher críticas discursivas gerais da cidadania a aspectos do governo, com a sua publicação no sítio. A publicação das críticas sugere maior abertura ao diálogo.
3.6 Fórum de discussão	Existência de ferramenta comunicacional dialógica (chat ou lista de discussão) dedicada a debate e deliberação sobre temas de concernência geral.
3.7 Sistema de votação sem desfecho deliberativo	Disponibilidade de ferramenta que permita o voto por cidadão, possibilitando a emissão de opinião sem efeito imediato de decisão.
3.8 Sistema de votação para desfecho deliberativo	Existência de ferramenta que permita ao cidadão votar no momento de decisão política.
3.9 Constituição da agenda decisória	Disponibilidade de ferramenta que permita à população participar de modo discursivo da definição da agenda de deliberação pública. Observa-se ainda se a constituição dessa agenda é ampla (toda a agenda é determinada através da colaboração dos deliberantes) ou restrita (se apenas parte dela é definida pelo público).

Fonte: Elaboração própria a partir de Janssen e Kies (2005), Silva (2011) e Bragatto (2005)

3.2 Resultados e discussão

Passemos agora à análise dos indicadores nas páginas:

1. Início: a homepage trazia no topo hiperlinks para outras sete páginas do sítio, para os “Termos de uso” e contas do projeto no Facebook, Twitter, Flickr e YouTube. Todas com hiperlinks de retorno.

Também era possível entrar nas páginas pelo link “ir para o conteúdo”, “ir para o menu” e “ir para a busca”, localizados no topo da home. A página de entrada tinha poucos elementos nas duas fases (obtenção das propostas e apresentação dos vencedores e ações do governo). Os caminhos para seguir dentro do sítio estavam claros na home, que apresentava as áreas presentes e explicação nos termos de uso de como funcionava a plataforma (quem podia participar, como as propostas mais votadas seriam escolhidas, forma de cadastro, sanções para quem desrespeitasse as regras, em que casos as propostas seriam rejeitadas). O e-mail para contato estava dentro da seção “Sobre”. Tinha, portanto, um nível satisfatório de navegabilidade.

A primeira página também possuía fortes elementos de porosidade já que apresentava os programas e abaixo de cada um o link “Participe” que levava o usuário a uma área onde ele podia digitar uma proposta e enviar, com a promessa do Governo Federal, exibida no próprio sítio, de que haveria respostas. Ao lado, uma caixa para votar nas demais propostas já postadas. Posteriormente, essa área passa a exibir não mais os espaços para colaboração do público e sim as propostas vencedoras e respostas a elas. Ou seja, na primeira fase houve um input (envio de mensagens com argumentação e com defesa de uma ideia) dos usuários e, depois, o output (respostas) do governo, o que evidenciava a intenção do governo de ouvir o público e de incorporar as ideias ao programa. Temos então características de porosidade e de responsividade em uma relação de comunicação argumentativa (com as sugestões dos participantes) na primeira fase e argumentativa e informativa (respostas e explicações governamentais) em fase posterior.

O conteúdo e desenho da página de entrada no sítio já indicavam que os assuntos submetidos à consulta eram escolhidos pelo Governo Federal pois não apresentavam área para o público ofertar assuntos e pautar a agenda de temas. Também tornavam visível que os organizadores estavam realizando uma sondagem, cujo propósito era melhorar os programas governamentais - mesmo sem deixar claro, em um primeiro momento de contato com o sítio, se haveria votação deliberativa ou não. Qualquer pessoa podia acessar a página, porém apenas cadastrados podiam enviar propostas e votar. Não havia entradas para fórum de discussão na home nem o que Bragatto (2005) chama de locus crítico (área para envio de críticas e sugestões), que só aparece dentro da página “Sobre”.

2. Sobre: nesta área, está uma explicação sobre os objetivos do sítio e a indicação de que as respostas viriam em fase posterior do projeto a partir de novembro, portanto, totalmente assíncronas em relação ao envio da colaboração. O elemento preponderante nesta página é a publicidade de cunho didático-instrutiva. Vale ressaltar que a explicação é bastante resumida e deixa perguntas em aberto como, por exemplo, a forma como as respostas seriam dadas e como as ideias propostas seriam colocadas em prática. Além disso, informa que existiam 14 temas e 80 programas presentes na plataforma, quando na verdade eram 5 temas e 27 programas.

3. Programas: esta página sofreu mudanças substanciais ao longo do projeto e será analisada por fase. Na primeira etapa, exibiu um dispositivo de sondagem ao apresentar os programas e pedir sugestões sobre cada um deles por meio de um link “participe”. Essa página tinha o título “Conheça os programas” e convidava o usuário a saber como funcionavam e quais os objetivos de cada conjunto de ações submetido à colaboração do público. Todos os caminhos para chegar ao link “Participe” passavam pela descrição dos programas. O percurso para votar clicando no like ou dislike também passava por esta página.

O usuário escolhia em um menu lateral qual tema gostaria de ver. Tinha ainda presença de publicidade informativa, pois dava acesso a vastas informações sobre ações governamentais e à defesa destas iniciativas como caminhos para o bem-estar social. O participante só poderia participar da sondagem depois de cadastrar-se e receber um e-mail de confirmação. A partir de então, poderia escrever a proposta e enviar, indicando nome e e-mail em uma caixa acessada por meio do link “Participe”. As sugestões foram publicadas sem divulgação de nome, pseudônimo ou e-mail.

O voto ou apoio podia ser feito nesta página. A presença do sistema de votação demonstrava a disposição governamental em empregar as TICs na participação e em usar o mecanismo para criar a agenda de decisão. Um algoritmo que considerava o número de likes menos os dislikes, dividido pela diferença de visualizações entre as propostas, definia as vencedoras, conforme os termos de uso.

Na segunda fase, a novidade foi a publicação das respostas do Governo Federal. Ao acessar a página, o usuário escolhia um tema e, a seguir, chegava aos programas e às três propostas mais votadas em cada um deles. Em todas as listas de propostas havia um hiperlink para as respostas sobre as três sugestões mais apoiadas e os compromissos assumidos pelo governo na área.

4. Propostas: composta por caixas contendo as três propostas mais apoiadas em cada programa, por ordem de posição (da mais votada a menos votada), com número de likes e dislikes, com respectivas respostas e explicações. O conteúdo é similar ao da página Programas.

5. Ranking: o usuário tinha a opção de ver o ranking por área, sem necessariamente passar pela apresentação de programas e respostas. Apresentava todas as propostas por ordem de apoio, da mais

apoiada até a menos, em várias páginas subsequentes. Em todas elas havia conexões para as três sugestões mais apoiadas, respostas e explicações do governo. Parte do conteúdo é, portanto, redundante em relação à anterior.

6. Dúvidas: exibia 10 perguntas e respostas sobre como funcionava a plataforma. Traduzia de forma mais acessível parte dos termos de uso. Era um elemento de publicidade de cunho instrutivo, uma vez que o intuito principal desta comunicação era dar visibilidade a algo tentando esclarecê-lo didaticamente.

7. Respostas: mostrava hiperlinks para textos que explicavam as ações do Governo Federal a respeito das propostas vencedoras (três em cada área, totalizando 81). As respostas do governo só foram publicadas em dezembro, em dessincronia com o envio das sugestões, sem mecanismo para o público replicar (ou seja, mais uma vez não havia fórum de discussão ou locus crítico). Aqui, o resultado da sondagem com opiniões do público gerou respostas sobre o que já estava sendo feito na área e declarações de compromissos em relação ao tema, mas não explicavam claramente como o resultado desta sondagem seria aplicado nas políticas públicas nem quando. Desta forma, o sistema de votação era do tipo “sem desfecho deliberativo”, pois tinha caráter de consulta sem efeito imediato de decisão. O governo inclusive informava nos termos de uso que as sugestões seriam encaminhadas mas não dava certeza de que seriam empregadas. O link não existia na fase anterior.

8. Compartilhar: não consistia em página. Era uma porta de saída do sítio para as contas do Facebook, Twitter, Flickr e Google Plus.

9. Termos de uso: sinalizavam o propósito do governo de deixar claro o funcionamento da plataforma, a existência de um moderador antes da publicação e o sistema de escolha das propostas vencedoras. Facilitavam a navegação, pois davam uma visão geral do conteúdo do sítio. Sinalizavam ainda a intenção de transparência e de publicidade de cunho instrutivo. Era um link redundante, presente no rodapé de praticamente todas as páginas do sítio.

Passemos então à avaliação por indicador:

Tabela V: Navegabilidade – Avaliação

Indicador:	Característica:
1.1 Mecanismos de ajuda	O sítio tem orientações que ajudam o usuário (página Sobre, Dúvidas e nos termos de uso), mapa das partes do sítio e explicação da dinâmica de funcionamento (pontuação: 2).
1.2 Links de retorno	Presente em todas as camadas do sítio (pontuação: 2).
1.3 Visualização amigável	Desenho claro e bem definido. Os menus vertical e horizontal de acesso aos conteúdos estavam visíveis. A página inicial já apresentava entradas para as áreas vitais do sítio (pontuação: 2).
1.4 Canal para contato	Era oferecido um e-mail de contato com os administradores da plataforma na página Sobre; um e-mail da equipe de apoio técnico caso houvesse problema de funcionamento e o sítio da Ouvidoria Geral da União. Os canais de contato tinham pouca visibilidade dentro de textos em páginas internas (pontuação: 1).

Tabela VI: Estrutura Comunicacional – Avaliação

Indicador:	Característica:
2.1 Tipo de sincronia entre as falas	Tipo de sincronia entre as falas: o projeto chegou a ter bate-papos com ministros em tempo real mas essas conversas foram transmitidas via Facebook. Não havia interação entre usuários ou entre estes e o Governo Federal, o que anulava a vantagem apontada por Janssen e Kies (2005) de tipos assíncronos de fórum que permitem que os participantes elaborem melhor suas falas em um debate. As respostas do governo foram postadas um mês depois do encerramento do envio de propostas, sem possibilidade de réplica. Essa forma de funcionamento volta aos modelos de interação da web 1.0

	em que o usuário “interagia” com a máquina emitindo informação em um tempo e recebendo resposta em outro, ou apenas emitindo, como no caso do preenchimento de formulários on-line. Esse elemento não foi avaliado satisfatório (pontuação: 1).
2.2 Identificação	Conforme os termos de uso, havia exigência de identificação do participante via cadastro antes do voto e do envio de propostas. No cadastro, eram pedidas informações como nome, apelido e e-mail que em nenhum momento foram divulgados no sítio. O tipo de identificação é satisfatório (pontuação: 2).
2.3 Moderador	A proposta era postada apenas depois da análise da Secretaria-Geral da Presidência da República no prazo máximo de 48 horas após o recebimento, não sendo editáveis após o envio, de acordo com os termos de uso. Foram rejeitadas as propostas que violavam as regras da plataforma ou a legislação vigente; não pertinentes aos programas em questão; que contivessem expressões de opinião, solicitações e conteúdo incompreensível, entre outras. Empreendemos a leitura de uma amostra das propostas - 728 relativas aos programas de Cultura e 200 do programa Segurança pública integrada - e podemos concluir que a moderação foi satisfatória, pois todas elas estavam de acordo com o escopo do projeto, oferecendo ideias para as políticas governamentais (pontuação: 2).
2.4 Agenda de temas	Bastante centralizada. As propostas deveriam ser relacionadas a um dos programas estratégicos preestabelecidos pelo governo. Os organizadores da plataforma não demonstraram, a julgar pelos termos de uso e desenho do sítio, nenhuma propensão a permitir que os usuários contribuíssem na escolha dos assuntos a serem submetidos à consulta, portanto, insatisfatória, se considerarmos que se trata de uma experiência que pretende ser participativa e democrática (pontuação: 1).
2.5 Acessibilidade	Toda pessoa acima de 18 anos poderia se cadastrar para propor e votar. O acesso aos demais conteúdos do sítio era livre. O formulário de cadastro era simples com exigência de informações básicas. Avaliamos como satisfatória esta variável visto que houve uma boa combinação entre atividades que exigiam cadastro e as totalmente abertas. As limitações ao acesso eram fatores externos à plataforma (pontuação: 2).

Tabela VII: Recursos democráticos – Avaliação

Indicador:	Característica:
3.1 Publicidade	Manifesta-se em diversas áreas do sítio, em especial, por meio da ampla divulgação de 27 programas governamentais e, na segunda fase, pela prestação de contas sobre o que já vinha sido feito em relação às 81 propostas mais apoiadas. Aparece como publicidade informativa nas páginas Programas e Propostas; como publicidade de nível instrutiva em Sobre, Dúvidas e nos termos de uso e de nível

	e ainda como argumentativa, quando mostra as respostas. O tipo de apresentação feita dos programas e a grande visibilidade dada a eles - a ponto dos links de voto e de envio de propostas estarem sempre dispostos em função do local das informações dos programas -, deixa o material com ares não apenas de prestação de contas ou de subsídio para ajudar o participante a opinar, mas também de promoção dos feitos da gestão. O destino das propostas não foi devidamente esclarecido (pontuação: 1).
3.2 Sondagem não-publicada	O tipo de sondagem presente é a “publicada” (pontuação: 0).
3.3 Sondagem publicada	O Governo Federal sinalizou que procurava fazer uso da internet para captar a opinião da população a partir do slogan do projeto “O país fica melhor quando você participa”. A presença deste elemento também estava na página Programas, quando pedia a participação do público e em outros links redundantes que apontavam para a área de digitação de propostas. Os textos com as sugestões foram todos postados na segunda camada do sítio, à medida que passavam pela moderação, em Programas, Propostas, Ranking e Respostas, ou na terceira camada, em links redundantes. A presença de sondagem significa também, neste caso, porosidade de cunho argumentativo, ou seja, havia o intuito de tornar o Estado mais suscetível e poroso ao cidadão através da coleta de posições construídas com argumentos. Em uma avaliação isolada, a sondagem é satisfatória (pontuação: 2).
3.4 Locus crítico não publicado:	O sítio oferecia apenas um e-mail como canal de comunicação para a recepção de críticas emitidas pelos cidadãos, já que os espaços para redigir as propostas não tinham esse objetivo, conforme os termos de uso. As críticas que eventualmente chegaram ao e-mail não foram divulgadas nem foi dito que seriam apreciadas. Um e-mail da equipe de suporte tecnológico foi disponibilizado para relatar problemas técnicos. Esse tipo de contribuição não foi valorizada na plataforma (pontuação: 1).
3.5 Locus crítico publicado	A plataforma não fez uso desse recurso (pontuação: 0).
3.6 Fórum de discussão	Inexistiam no dialogabrasil.gov.br ambientes de discussão e de troca de debate nos moldes deliberativos (pontuação: 0).
3.7 Sistema de votação sem desfecho deliberativo	A disponibilidade de uma ferramenta avançada que permitia apenas um voto por participante por proposta para eleger as melhores ideias supera a ideia de voto do modelo elitista liberal. Bragatto (2005) considera sem desfecho deliberativo um sistema de voto quando há uma consulta mas o governo não necessariamente vai aplicar o resultado da votação como, por exemplo, ocorrem nos plebiscitos presenciais. Nos termos de uso da plataforma estava escrito: “As propostas publicadas poderão ser encaminhadas como subsídios para as conferências nacionais, conselhos e comissões nacionais” e as mais bem classificadas “poderão receber respostas oficiais do

	governo”. Além disso, a ausência de debate antes do voto descaracteriza a votação como deliberativa, por isso, será atribuída a classificação “satisfatória”. Mesmo com deficiências, o sistema manifesta porosidade, uma tentativa de tornar o Estado mais suscetível ao cidadão (pontuação: 1).
3.8 Sistema de votação para desfecho deliberativo	O voto na plataforma é “sem desfecho deliberativo”, portanto, esse recurso é inexistente (pontuação: 0).
3.9 Constituição da agenda decisória	A plataforma era uma ferramenta que permitia à população participar de modo discursivo da definição da agenda do Governo Federal em uma certa demonstração de porosidade, porém, de forma restrita, já que as pautas não eram definidas pelo público e era facultativo o uso dos resultados. Avaliada como insatisfatória (pontuação: 1).

Ao transformar as pontuações em percentuais, constata-se que o grupo Navegabilidade é o de melhor performance com 87,5% do total (alcançou sete pontos de um total de oito). Em seguida, o conjunto de indicadores da Estrutura de organização, com 80% (pontuou oito do total máximo possível de 10). O grupo Recursos democráticos teve patamar de 33,3% (seis pontos de um total de 18).

4. Conclusão

Após a análise realizada acima, conclui-se que a plataforma Dialoga Brasil apresentou limitações quando investigada à luz dos preceitos dos modelos participativos de democracia, o que corrobora a hipótese apresentada na introdução do artigo. A iniciativa teve ampla divulgação no lançamento, apoio do alto escalão da gestão da presidenta Dilma Roussef, proposta peculiar e potencial para ser a principal experiência brasileira de participação on-line, até então, no âmbito do Governo Federal. Era, de fato, um aceno aos requisitos de publicidade, porosidade e responsividade, fundamentais “para bem atingir o horizonte democrático” (Silva, 2011), no entanto, revelou várias inconsistências.

A plataforma pouco avançou da tela dos computadores, celulares e tablets para desdobramentos práticos. O emprego das TICs neste tipo de experiência precisa se apropriar de elementos e formas de uso que um exame mais detalhado da Dialoga Brasil mostrou inexistentes ou insatisfatórios, seja pela sua dinâmica de funcionamento de baixo caráter dialógico e argumentativo, seja pela falha na devolutiva do governo quanto às propostas ou ainda pela imprecisão, desde o início do empreendimento, sobre o futuro das sugestões que seriam captadas.

A plataforma parou de ser atualizada em dezembro de 2015 e não houve prestação de contas aos participantes sobre o encaminhamento das propostas aos respectivos órgãos dos programas como o projeto prometia, ou seja, a propensão à escuta pública manifestada pela implementação da ferramenta não teve continuidade. As sugestões colhidas sequer entraram no PPA 2016-2019, atualizado duas vezes no governo Michel Temer, segundo registros do sítio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Para debater prioridades a serem levadas ao Plano Plurianual, foi criado em 2015 um fórum presencial com o mesmo nome da plataforma, mas desconectado da iniciativa on-line.

Pode-se conjecturar que a recorrente exposição do teor dos programas de governo indica que a plataforma também teve a função de promover a gestão mostrando seus feitos em um período de instabilidade, que depois entrou para a história como sendo os últimos meses de Dilma no poder. As características do sítio também atendiam a três necessidades que se fizeram urgentes para a presidenta após as jornadas de junho de 2013: 1. ter um canal para alcançar o brasileiro médio que correu por fora do sistema participativo institucional; 2. reforçar que a chefe do Executivo, criticada pelos próprios aliados pelo pouco diálogo, estava disposta a ouvir; 3. explorar o ambiente digital de rede que passou a ser estratégico. Essas características atestam o potencial do projeto de servir à gestão como um instrumento de lidar com a crise. Contudo, a análise do sítio em si e a dificuldade em contatar os idealizadores do projeto não permitem conferir com total certeza a veracidade desta hipótese.

Referências bibliográficas

AGNER, L. C. **Ergodesign e arquitetura de informação**: trabalhando com o usuário. Rio de Janeiro: Quartet, 2009. p. 196.

- ALONSO, A.; MISCHÉ, A. June demonstrations in Brazil. Repertoires of contention and governments response to protest. In: **From contention to social change: rethinking the consequences to social movements and cycles of protests**. Madri: Universidade Complutense de Madri, 2015.
- ABERS, R.; SERAFIM, L. e TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo. A experiência na Era Lula, **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, 2014.
- ARANTES, Paulo. **O novo tempo do mundo**. E outros estudos sobre a era da emergência. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BARBALHO, Alexandre; UCHOA, Carolina; CORDEIRO, Marília. A cultura na plataforma on-line Dialoga Brasil. **Pensamento & Realidade**, v. 30, p. 26-41, 2017.
- BIZELLI, José Luís; CORRÊA, Victor; DUARTE, Cristiano Parra e VARGAS, Thaís Conte. Governo e Participação Digital. Limites e possibilidades do programa Dialoga Brasil. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNAÇÃO, 7., 2016. São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpad, 2016.
- BRAGATTO, Rachel Callai. **Política e internet**. Oportunidades de participação democrática nos portais dos executivos nacionais dos seis maiores países sul-americanos. 2005. 145F. Dissertação de Mestrado (Sociologia e Política) - Programa de Pós-graduação em Sociedade e Política nas Democracias Contemporâneas. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2005.
- BRASIL. **Balanco de governo 2003-2010**. Participação Social. Brasília: Governo Federal. Disponível em: https://i3gov.planejamento.gov.br/dadosgov/textos/livro6/6.3_Participacao_Social.pdf Acesso em: 11.set.2019.
- GOHN, Maria da Glória. A Sociedade brasileira em movimento. Vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais. **Cadernos CRH**, v. 27, n. 71., 2014. p. 431-441.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Participação social na administração pública federal**. Desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de Participação. IPEA, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/participacao%20social%20na%20administracao%20publica%20federal.pdf>. Acesso em: 10 jun., 2017.
- JANSSEN, D.; KIES, R. **Online forums and deliberative democracy**. Basingstoke: Acta Politica, 2005.
- MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. **Saúde em debate**, v. 29, n. 71, 2005. p. 284-304
- SAMPAIO, Rafael Cardoso. Quão deliberativas são as discussões na rede. Um modelo de apreensão da deliberação on-line. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira et al (Org.). **Internet e Participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- _____; BRAGATTO, Rachel Callai; NICOLÁS, Alejandra. Inovadora e democrática. Mas e aí? Uma análise da primeira fase da consulta online sobre o Marco Civil da Internet. V Congresso da Associação Brasileira de Pesquisa em Comunicação e Política. **Anais...** Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2013.
- SILVA, Sivaldo Pereira da. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira et al (Org.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. p.135.
- SOUZA, Vanderlei de Menezes. **Plataforma Participa.BR** : um estudo sobre a participação social na formação das políticas públicas. Monografia. Especialização em Gestão Pública. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014.

Recebido em julho de 2020
Aceito em dezembro de 2020