

Participação Cidadã em Ambiente Digital: regimes de interação e sentido nos dispositivos *Participa.br* e *Decide Madrid*¹

Romulo Fernando Lemos GOMES²

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA) – Campus São Luís – Maracanã

RESUMO

Neste estudo, foram analisados os regimes de interação propostos pelos enunciadores *Participa.br*, do governo federal brasileiro, e *Decide Madrid*, da Prefeitura de Madri, para sua relação com usuários-cidadãos. Os enunciados dão acesso às regras internas dessas experiências de democracia digital, evidenciando os graus de incidência dos cidadãos sobre os negócios públicos. O referencial teórico-metodológico está embasado nos regimes de interação e produção de sentido de Éric Landowski (2014), em diálogo com as perspectivas de Ernesto Laclau (2013) sobre a formação de identidades coletivas. A investigação demonstrou que o dispositivo brasileiro adota modalidades mais consultivas, informativas e de debate aberto, que constituem riscos mais moderados; o madrilenho é informativo, consultivo, de debate aberto e de tomada de decisão, portanto com interações mais arriscadas.

Palavras-chave: Democracia digital; Comunicação e cidadania; Participação cidadã; Regimes de interação.

1 INTRODUÇÃO

Existem diversas tipologias de processos participativos, mas os propósitos que eles encerram podem ser resumidos em: informar, consultar, promover diálogo e debates e decidir. Um se diferencia do outro pelo grau de incidência dos cidadãos sobre os negócios públicos, porque cada tipo confere alcance distinto para o poder atribuído à participação popular. Em termos semióticos, essas tipologias podem ser traduzidas a partir dos regimes de interação que os enunciadores institucionais propõem para a relação com a cidadania. Como adverte Landowski (2014, p. 19), cada regime de interação tem uma modalidade inerente de risco e, conseqüentemente, ganhos e perdas na significação. A bem da verdade, não dá para esperar de quem está no poder a preferência pela insegurança, pelas incertezas, porque isso deixaria em situação de vulnerabilidade a própria articulação hegemônica que alçou o sujeito a esse posto. Em geral, quando se elabora uma estratégia de comunicação pública, o objetivo é intensificar a *conjunção*, estabelecendo canais entre Estado e cidadãos. Entretanto, os dispositivos de

¹ Trabalho apresentado no GP Comunicação para a Cidadania, XIX Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 42º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Doutorando em Comunicação e Semiótica, pela PUC/SP, e-mail: romulogomes83@gmail.com

participação cidadã, pelo menos em tese, têm potencial de alargar as chances de descontinuidades, porque abrem as portas das administrações públicas à vontade popular. Os sujeitos institucionais dispostos a implantar essas experiências aceitam assumir mais riscos na relação com a esfera da cidadania.

Neste artigo, analiso práticas interacionais entre gestão pública e usuários-cidadãos nos dispositivos de participação cidadã *Participa.br* e no *Decide Madrid*, buscando compreender como se dão as relações que conformam seus discursos participativos. Não me detenho, neste texto, à interação entre os usuários-cidadãos, aspecto abordado em outra fase da minha investigação³. Os enunciados produzidos nesses dispositivos dão acesso às regras internas dessas ferramentas de democracia digital, que ajudam a desvelar parte do processo de formação de equivalências e de identidades coletivas (LACLAU, 2013), requisitos centrais para a construção de preferências sociais e para a deliberação.

À primeira vista, pode aparentar inadequação metodológica pôr em perspectiva, num mesmo estudo, dispositivos de participação cidadã propostos por enunciadores de âmbitos governamentais distintos, como é o caso do *Participa.br*, que advém de uma instância nacional, e o *Decide Madrid*, localizado em uma administração municipal. Reconheço que cada esfera de poder tem suas particularidades, com escalas distintas em termos populacionais, territoriais, de diversidade sociocultural, econômica e de infraestrutura, bem como no que concerne às forças que tensionam o exercício da participação política (o *lobby* de grupos financeiros, as articulações dos partidos, os movimentos sociais, a imprensa, o judiciário etc.). Mas, em vez de perceber esses traços como limitadores para uma investigação rigorosa, enxergo-os como uma oportunidade epistemológica para alargar o entendimento sobre as novas formas de organização coletiva que têm emergido a partir da mediação digital.

As análises têm como suporte teórico-metodológico as concepções de Eric Landowski (2014) sobre regimes de interação e sentido. Para ele, a narrativa é um sistema composto por quatro modelos de narratividade: programação; manipulação ou estratégia; ajustamento; e acidente. O que perpassa todos esses regimes de interação e sentido é a ideia de *risco*. O “regime de programação”, marcado pela regularidade, caracteriza-se pela ação sobre objetos ou sujeitos de tal forma que os conduza a uma mudança em seu estado, operando um *fazer ser* de acordo com um programa. Ao seguir um algoritmo de comportamento, o objeto ou o sujeito exerce um “papel temático” do qual não pode se desviar. No “regime de manipulação

³ A análise aqui apresentada é parte da pesquisa “Democracia digital popular: articulações discursivas nos dispositivos de participação cidadã *Participa.br* e *Decide Madrid*”, realizada no Doutorado do Programa de Estudos Pós-Graduados em Comunicação e Semiótica, da PUC/SP, com orientação do Prof. Dr. José Luiz Aídar Prado.

ou estratégia”, a regularidade cede lugar a uma relativa incerteza. Aqui, o registro é o da intencionalidade, que conduz a um *fazer fazer*. Um aspecto importante a ser observado nesse regime concerne à atribuição ao outro, pelo manipulador em potencial, de um estatuto semiótico semelhante ao que reconhece a si: o de sujeito. Ou seja, na manipulação, o sujeito manipulado também é dotado de competência modal, o que lhe confere certo poder de *querer* (LANDOWSKI, 2014). No “regime de ajustamento”, os discursos persuasivos ou dissuasivos cedem espaço a uma interação entre iguais, entre interactantes que buscam um fazer conjunto. Os sujeitos são reconhecidos como dotados de um corpo, de uma sensibilidade, tendo como princípio o *fazer sentir*. Esse modelo contrapõe-se inteiramente aos outros dois que o antecederam. Naqueles, há necessidade de certo distanciamento entre sujeitos/objetos. Aqui, entretanto, avulta o contato direto, entre “corpos que sentem e corpos sentidos” (LANDOWSKI, 2014, p. 51). O quarto modelo de interação é o “regime do acidente”. Neste, os efeitos de sentido são construídos a partir de descontinuidades, provocadas pelo acaso. As regularidades dos programas previamente fixados são atingidas por uma ameaça de risco puro, provocando mudanças felizes (euforicamente) ou desastres (disforicamente). A partir desses pressupostos, questiono: nos dispositivos de participação aqui analisados, há interações arriscadas ou o processo de consulta está inteiramente sob o controle de programas e estratégias? Afinal, quais os regimes de interação e sentido estabelecidos entre os enunciadores *Participa.br e Decide Madrid* e os usuários-cidadãos?

2 DEMOCRACIA DIGITAL

Esta pesquisa dialoga com o coletivo de pesquisadores interessados nas práticas democráticas mediadas por tecnologias de informação e comunicação (GOMES, 2005, 2018; NITZSCHE; PISTOIA; ELSÄBER, 2012; SOUSA; MARQUES, 2013; ROTHGERG, 2010; MATOS, 2006; CUNHA; ALLEGRETTI; MATIAS, 2010 e outros). A utilização de suportes comunicacionais, como a televisão, o rádio e o telefone, também já motivou estudos que relacionavam os recursos tecnológicos à ampliação da participação cidadã em democracias. Nas últimas décadas, com a maior difusão da internet, principalmente em sua versão da *web 2.0*, a questão teve seu foco deslocado para os aparatos digitais, que passaram a ser usados, em diversos países, como novo elemento de articulação política (MATOS, 2006). As investigações sobre essa temática têm indicado a potencialidade do digital para a expansão e aprimoramento das democracias (GOMES, 2018). Mesmo entre os menos entusiastas, prevalece a perspectiva de que a tecnologia, quando associada à vontade política e a uma esfera da cidadania mais ativa, pode servir à construção de alternativas que conduzam à

democratização. Nos canais digitais, podem ser criados processos orientados ao atendimento dos interesses coletivos (ZÉMOR, 2012; MAINIERI; RIBEIRO, 2013; DUARTE, [entre 2000 e 2010]).

Os especialistas indicam que, para serem efetivas, as plataformas precisam abrir espaço para qualquer sujeito expor suas opiniões e seus descontentamentos (SOUSA; MARQUES, 2013), em processos de discussões com fluxos intersubjetivos, entre cidadãos-cidadãos, mas também entre cidadãos-Estado, com explícito propósito de interferência na tomada de decisão (SANTOS, 2013), o que implica maior e melhor distribuição de poder (CUNHA; ALLEGRETTI; MATIAS, 2010). Nesses arranjos participativos, os cidadãos precisam sentir que suas opiniões são levadas a sério (NITZSCHE; PISTOIA; ELSÄBER, 2012). As tecnologias digitais dão condições para que sejam estruturados ambientes de cooperação, diálogo e partilha de sensibilidades, mas, para Rothberg (2010), esses elementos só fazem sentido se forem direcionados à concretização de valores, como a liberdade e a justiça, servindo para a redução de desigualdades.

As potencialidades dos aparatos tecnológicos estão dadas e governos têm lançado mão desses recursos. Entretanto, os estudos do campo da democracia digital demonstram que ainda predominam, entre as experiências já implantadas, o modelo consultivo de participação (ROSSINI, 2014; CERQUINHO; TAVARES; PAULA, 2014; ABREU; PINHO, 2014). Em interações consultivas, as decisões continuam a operar de cima para baixo. O cidadão é convocado a opinar sobre propostas elaboradas previamente pelas entidades públicas, mas as sugestões, nesses processos, não resultam em decisões vinculantes. É limitante esse tipo de modelo, que pode até mascarar políticas participativas de fachada. Gomes (2005, p. 218) propôs uma escala com cinco graus da democracia digital, compreendendo desde os modelos mais simplificados de interação até o tipo ideal da democracia direta. O primeiro grau abrange os serviços disponibilizados aos cidadãos pela internet, com informações e serviços institucionais prestadas pelo Estado. Esse nível está amplamente implantado. No segundo grau, o Estado consulta os cidadãos para a formação da agenda pública. O terceiro grau atinge alto nível de transparência, produzindo intenso fluxo de prestação de informações e de contas. Já o quarto grau refere-se a modelos de democracia deliberativa, combinando participação e representação. O quinto grau diz respeito a um modelo de democracia direta, com a extinção da esfera política e o controle da decisão política pelo povo. A adoção de um grau ou outro, bem como a combinação de modelos e metodologias, indica a amplitude da participação cidadã sobre os sistemas de governança.

3 REGIMES DE INTERAÇÃO NO *PARTICIPA.BR*

O dispositivo *Participa.br* foi apresentado pelo governo federal do Brasil, no dia 14 de abril de 2015, como ambiente de diálogo entre administração pública e sociedade civil, ancorado no discurso da participação social como novo método de governo democrático. Desde sua criação, foram cadastrados 20.629 usuários⁴. A plataforma funciona como uma espécie de *hub*, cuja função é disponibilizar ferramentas e métodos para instituições públicas interessadas em desenvolver processos participativos. Cada instituição proponente de consultas tem sua própria página *web* hospedada na página principal, situando o usuário-cidadão frente a um enunciador complexo, formado pelo governo federal, que faz a gestão dessa política, e pelos órgãos que recorrem à ferramenta. Para a análise apresentada neste artigo, selecionei a trilha de participação “1ª Conferência Virtual da Comigrar”, que integra o *programa* estabelecido pelo enunciador como etapa preparatória para a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – Comigrar. No ambiente virtual, o processo de consulta pública aconteceu entre 10 de fevereiro e 23 de março de 2014.

No nível narrativo, o discurso da participação, na “1ª Conferência Virtual da Comigrar”, é modalizado por um regime de programação extenso, com gradual passagem dessa lógica da regularidade para um regime de manipulação ou estratégia. O programa começa com a autenticação. Para que o indivíduo fosse alçado à condição de sujeito, como usuário, bastava cumprir o programa para cadastro dos cidadãos na plataforma: “Atenção! Para comentar e votar, é necessário estar autenticado na comunidade Comigrar. São dois pontos: crie uma conta no *Participa.br* e entre na comunidade Comigrar” (COMIGRAR, 2014). As regras para inscrição e participação são as mesmas em qualquer trilha do dispositivo. Alguns conteúdos e ferramentas ficam disponíveis somente para quem segue esses passos. O programa continua com a indicação dos eixos sobre os quais se poderia opinar: “Neste espaço, os participantes poderão apresentar propostas à etapa nacional da Comigrar, no âmbito dos cinco eixos temáticos, independente de onde estejam no país ou no mundo”. Todas as fases da consulta já estavam previamente definidas, sem discussão com os participantes, acentuando certa descontinuidade em relação às conferências presenciais, que, em geral, iniciam com a discussão coletiva e aprovação do regimento interno contendo as regras de participação. Mas, mesmo para as conferências presenciais, o Manual Metodológico da Comigrar estabelecia quem poderia convocar uma conferência, a quantidade de delegados que deveriam ser eleitos, os requisitos para um delegado, os prazos etc.

⁴ Atualização em 18 de fevereiro de 2019.

A programação era semelhante para cada uma das etapas (municipal, estadual, livre ou virtual), exceto por um aspecto exclusivo ao programa traçado para a conferência virtual. Em todas as outras, foram eleitos delegados; na versão digital, a representação foi substituída pela condição de que qualquer usuário-cidadão poderia apresentar propostas sem mediação. Desse modo, o *contrato* estabelecido entre o enunciador Comigrar e os participantes é firmado com base numa proposta de participação mais direta, que ocorre quando a institucionalidade partilha com os cidadãos a função de buscar soluções e de construir políticas públicas, sem necessidade de eleger representantes. Esse é um instrumento potente para experiências que se apresentam como alternativas democratizantes nos já desgastados estados representativos, mas seus efeitos podem ser mitigados se a capacidade de agenciamento dos cidadãos for sufocada por procedimentos engessados. A interação programada segue a gramática do *fazer ser*, com menos riscos, com mais controle sobre o comportamento do outro, mas também com menos chances de emergência de novos sentidos. A rigidez do programa apresentado aos usuários-cidadãos foi minimizada pelo enunciador na redação do texto-base: “O conteúdo dos debates em torno do enfoque dado acima [em referência aos eixos temáticos] não está condicionado nem possui qualquer limitação” (COMIGRAR, 2014). O texto de referência seria apenas um “disparador de discussões”, marcando o reconhecimento da competência modal do enunciatário, detentor de um *querer*. A conferência virtual foi proposta em três passos, marcados por esses deslizamentos entre regularidade e intencionalidade.

No primeiro passo, os usuários-cidadãos foram convocados a participar de *Debates Abertos* sobre as temáticas de cinco eixos: 1) Igualdade de tratamento e acesso a serviços e direitos; 2) Inserção social, econômica e produtiva; 3) Cidadania cultural e reconhecimento da diversidade; 4) Abordagem de violações de direitos e meios de prevenção e proteção; e 5) Participação social e cidadã, transparência e dados. Na apresentação dessa etapa, o enunciador Comigrar propõe uma conversa com o usuário-cidadão, como se esse sujeito estivesse na mesma posição ocupada pela institucionalidade. É preciso lembrar que uma das condições para a manipulação/estratégia é o reconhecimento do outro como sujeito. O diálogo, entretanto, já inicia de maneira desequilibrada, considerando que a conversação se projeta em um texto previamente construído e disponibilizado para que o participante tenha mais capacidade de opinar. O enunciador convoca os usuários-cidadãos: “Aqui vamos conversar sobre o texto-base da 1ª Comigrar. Um texto-base é um documento que contém alguns dos principais tópicos relacionados a um tema a ser discutido em um fórum, conferência ou outro contexto específico”. Esse programa é comum e consolidado nessa prática discursiva (FOUCAULT, 1987) denominada de conferências. O usuário pode clicar no balãozinho azul

ao lado de cada proposta do texto-base e fazer seus comentários. Quando o Ministério da Justiça convoca para o debate no ambiente virtual, já apresenta argumentações que norteiam as proposições dos usuários. Como os eixos temáticos são dados anteriormente pelo Estado, o agrupamento das demandas democráticas para a conformação das demandas populares parece ser enviesado, como se a participação dos usuários servisse apenas para reforçar um ponto nodal (LACLAU, 2013) já estabelecido.

No segundo passo, os usuários-cidadãos foram convocados a apresentar propostas que possam servir de subsídio para a política e/ou plano nacional de migração e refúgio. Essas proposições podem derivar do debate travado no passo anterior, de acordo com os eixos temáticos dados pelo enunciador. Apesar disso, a etapa é mais aberta às competências modais dos sujeitos participantes, que podem fazer suas próprias avaliações e, assim, levantar questões ainda não discutidas ou contempladas no texto de referência. Cada usuário-cidadão pode comentar a proposta do outro ou sinalizá-la com um “Curti”. Para motivar a participação, a Comigrar promete aos usuários-cidadãos que tudo “o que for produzido servirá como material consultivo e fonte de referência para a formulação, condução e avaliação das políticas públicas e dos planos que afetam direta ou indiretamente as pessoas migrantes”. A relação que se busca estabelecer nesse passo é de relativa incerteza. Basta observar que o *contrato* proposto pelo enunciador prevê a incorporação de “tudo”, ou seja, qualquer demanda que figure entre as propostas servirá como material consultivo e referência. A interação é incerta e mais arriscada, porque é impossível ter total controle sobre o comportamento dos sujeitos, ainda mais quando o tema em questão mobiliza tantas disputas, polêmicas e preconceitos, como é o caso da migração e refúgio. Mas, o enunciador trata de se resguardar, atribuindo a si mesmo o papel de sistematizador das propostas formuladas, depois de encerrado o período de consulta pública. Nesse trabalho, todavia, não deve haver filtros, visto que a escolha do que será levado adiante é feita pelos usuários-cidadãos, na fase seguinte.

O terceiro passo foi de *Priorização das Propostas* apresentadas na fase anterior. A Coordenação Executiva Nacional da Comigrar sistematizou as sugestões dos usuários-cidadãos e as organizou nos cinco eixos temáticos. Na convocação para essa etapa, o enunciador adotou um tom mais direto: “Agora é hora de votar nas propostas que **você** considera mais relevantes”. A convocatória para a *Formulação de Propostas*, por exemplo, estabelecia uma relação mais impessoal: “Qualquer pessoa participante desta conferência livre pode, nesta fase, propor um texto de proposta”. Neste passo, a forma de tratamento usada sugere que a institucionalidade buscava maior aproximação com cada participante, como estratégia para alterar seu *estado de alma* e, dessa maneira, *fazer* com que o usuário-cidadão

quisesse cumprir um papel que o enunciador reconhece a si: o de priorizar propostas que sustentarão a elaboração de políticas públicas. O usuário-cidadão também precisava convencer os demais participantes, porque era o apoio dos outros que poderia garantir maior prioridade de sua demanda no “cronograma das ações a serem previstas no Plano Nacional de Migrações e Refúgio”. O jogo nessa relação intersubjetiva entre enunciador institucional X usuários-cidadãos e entre usuários-cidadãos X usuários-cidadãos era operado por uma vontade de “influenciar (tipicamente, por meio da persuasão) nos motivos que outro sujeito possa ter para atuar num sentido determinado” (LANDOWISKI, 2014, p. 22). O risco era controlado e funcional, mas é nessa disputa por tornar uma demanda ou outra prioridade que reside a potência política nesses dispositivos de participação cidadã.

4 REGIMES DE INTERAÇÃO NO *DECIDE MADRID*

O dispositivo *Decide Madrid* foi lançado em 7 de setembro de 2016, pela *Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto*, da Prefeitura de Madri. Especialistas em democracia participativa e instrumentos de transparência pública, além de programadores (*hackers*) envolvidos nos movimentos de *software* livre, contribuíram para a elaboração da aplicação *Consul*, usada para construir o dispositivo madrileno. Em apenas dois dias, depois do lançamento, mais de 70 mil visitas haviam sido feitas ao portal, com a criação de mais de três mil debates. Atualmente⁵, estão cadastradas mais de 450 mil pessoas, sendo que 230 mil têm contas verificadas e são aptas a fazer propostas e votar. Pelo dispositivo, é possível apresentar propostas, apoiar projetos sugeridos por outras pessoas, participar da elaboração de orçamento participativo e de legislações colaborativas. Experiências de outros países, como a Suíça, Bélgica, Irlanda e Brasil (este com o orçamento participativo), inspiraram o *Decide Madrid*. A metodologia utilizada hibridiza canais, aproveita alternativas já testadas em outros lugares e constrói inovações que dão corpo à sua própria alternativa em termos de plataforma digital.

Ao convocar a cidadania para compartilhar pontos de vista, expor suas preocupações, apresentar propostas, colaborar nos projetos de outros cidadãos e discutir soluções para a cidade, o enunciador *Decide Madrid* propõe um programa a ser cumprido pelo usuário, em termos de gramática narrativa. Há regras pré-definidas sobre o funcionamento de cada espaço e acerca de quem pode participar das diferentes etapas. A participação na forma de debates, por exemplo, tem o seguinte procedimento: “Para abrir um debate é necessário registrar-se no

⁵ Dados fornecidos pelo coordenador do *Decide Madrid*, Pablo Soto, em entrevista concedida no dia 10 de setembro de 2018.

Decide Madrid. Os usuários já registrados também podem comentar os debates abertos e avaliá-los com os botões de “Estou de acordo” ou “Não estou de acordo” que se encontram em cada um” (DECIDE MADRID, 2018). Se o usuário quiser colaborar no orçamento participativo, deverá cumprir mais algumas regras: “Qualquer pessoa registrada como eleitora em Madri, maior de 16 anos, pode propor um projeto que se pré-seleciona numa fase de apoios cidadãos”. Alguns recursos do dispositivo só podem ser acessados por quem é eleitor da capital espanhola. Esse registro é condicionado à verificação de documentos, como estratégia para evitar fraude e duplicação de votos, mas esse procedimento também pode conduzir os usuários-cidadãos a comportamentos mais comedidos, diversamente do que ocorre nas redes sociais digitais privadas. As opções de configuração dadas aos cadastrados, com possibilidade de escolha pelo anonimato ou pelo uso de apelidos (*nicknames*), minimizam esse efeito.

O programa segue: “Os projetos mais votados serão avaliados e passam a uma votação final, na qual se decidem as ações que serão levadas a cabo pela Prefeitura de Madri, vez que se aprovelem os orçamentos municipais do ano seguinte” (DECIDE MADRID, 2018). A definição de regras é de grande importância para resguardar a qualidade dos processos democráticos. Isso é inquestionável. Em alguns dispositivos de democracia participativa, tem sido experimentada a autorregulamentação, dando à cidadania espaço para contribuir no desenho das normativas, mas esse não é o caso da administração madrilenha. O programa a que se deve seguir cumpre a função de estabelecer uma conjunção entre o enunciador *Decide Madrid* e aqueles que cumprem o papel temático do usuário-cidadão. A atribuição da Prefeitura é compartilhada com a cidadania. Mas um, no caso o enunciador, age sobre o outro, concedendo a possibilidade de *fazer ser* uma cidade melhor. O papel temático do usuário-cidadão, entretanto, não é mecanicista e nem determinista, por isso, no esquema narrativo do *Decide Madrid*, é fácil perceber o deslizamento que vai do regime de programação ao regime de estratégia, mais compatível com a política nas sociedades democráticas (FIORIN, 2014) e mais aberta à produção de novos sentidos (LANDOWSKI, 2014), por sua característica de não-causalidade. A administração pública convoca, mas o cidadão precisa *querer* participar. Os textos que apresentam cada modalidade de participação sugerem uma forma de *fazer fazer* baseada na *tentação (ou promessa)*: “Faça uma proposta cidadã. Se obtiver os apoios suficientes e passar à votação, você pode conseguir que todos os habitantes de Madri decidam como querem que seja nossa cidade” (DECIDE MADRID, 2018). O enunciador tenta persuadir o enunciatário prometendo que, ao apresentar uma proposta e conseguir a quantidade necessária de apoios, a Prefeitura de Madri a executará. A recompensa prometida

pelo enunciador é uma cidade como os cidadãos querem que seja. O caráter deliberativo e vinculante dado ao processo torna-se seu principal fator de atração e ponto central no *contrato* entre a institucionalidade e o tecido social, pois, à cidadania, garante-se a participação efetiva na tomada de decisão (“Tua opinião será levada em conta pela Prefeitura”, *Ibidem*)⁶. O enunciador prova isso, ao demonstrar resultados dos anos anteriores: “Em fevereiro de 2017, teve lugar a primeira votação cidadã, em que foram aprovadas as propostas "Madrid 100% sostenible" e "Billete único para el transporte público" (*Ibidem*).

Com essa estratégia, o enunciador *Decide Madrid* tem a intencionalidade de alterar o *estado de alma* dos usuários-cidadãos, motivando-os e dando-lhes razões para participar e construir uma cidade de acordo com sua vontade e de seus apoiadores. Nesse movimento, há também o reconhecimento do outro (o usuário-cidadão) como sujeito, e sujeito com competência modal para decidir em processos de democracia direta, para participar da elaboração de normativas, para dar opinião sobre ações da Prefeitura, para apoiar ou não projetos de seus vizinhos e vizinhas e para convencer outros a aderirem às suas propostas. Para Landowski (2014, p. 28), com a competência modal, todo “sujeito pode, assim, (e isso é o que o converte em sujeito ‘motivado’ e de ‘razão’) querer, ou crer, ou saber etc., e, por consequência, também quer que o outro queira (ou não queira) crer que crê, saber que sabe etc., e fazê-lo saber”. Dar esse atributo ao cidadão provoca uma espécie de descontinuidade na programação das democracias representativas. Nestas, as decisões e a elaboração de leis são restritas aos representantes eleitos e ao corpo de especialistas. Na Prefeitura de Madri, o procedimento representativo continua, inclusive com a permanência do corpo técnico que avalia a viabilidade das propostas, mas são acrescentadas instâncias que admitem a cidadania como portadora de competências mais além do voto de quatro em quatro anos. Votar é competência básica do eleitor; o cidadão, entretanto, tem outras competências ignoradas nas democracias de baixa intensidade, que reduzem o conceito de participação.

A relação intersubjetiva estabelecida pelo *Decide Madrid* pressupõe, desse modo, a existência de um fluxo de enunciados que também vai dos cidadãos à Prefeitura. Esses sujeitos passam a ocupar a posição de destinadores e enunciam à institucionalidade suas sugestões de debates, propostas de novos regulamentos/obras/atividades ou projetos a serem votados e incluídos (se for conquistado o apoio necessário) no orçamento participativo. Por um aspecto, entretanto, essa inversão já inicia em desequilíbrio: o programa a ser cumprido foi previamente definido pela administração pública, agora enunciatária. Mas, o enunciador

⁶ *Tu opinión será tenida en cuenta por el Ayuntamiento.*

usuário-cidadão também se reveste de intencionalidades nem sempre previsíveis e é, nesse aspecto, que a interação estratégica, de relativa incerteza, pode abrir espaço para a produção de novos sentidos (LANDOWSKI, 2014). Até o fechamento deste trabalho (em julho de 2019), 100% das propostas aprovadas, por meio do *Decide Madrid*, foram acatadas pelo Legislativo e pela Prefeitura, o que demonstra compromisso em efetivar o *contrato* com a cidadania, numa espécie de acordo de vontades.

Para chegar, verdadeiramente, à condição de enunciador (nessa relação com a Prefeitura), o usuário-cidadão do *Decide Madrid* precisa constituir-se como sujeito coletivo. Digo isso porque determinada demanda somente alcança a instituição se contar com o apoio de outros usuários-cidadãos. Na linguagem de Laclau (2013), é necessário que indivíduos com demandas equivalentes se congreguem em torno de um ponto nodal, que, nesse caso, deve ser a proposta apresentada por alguém da cidadania. Cumprindo essa etapa, o enunciador usuário-cidadão enuncia sua demanda e tenta convencer a equipe municipal da viabilidade do que foi demandado. Neste enunciatário institucional, obviamente, é reconhecida a competência modal derivada do conhecimento especializado, cujo *fazer* inclui barrar ou não, dentro de critérios legais e técnicos, as propostas de usuários-cidadãos. Existem quatro maneiras de interagir com a Prefeitura via *Decide Madrid* (Debates; Processos; Propostas; e Orçamento Participativo). A seguir, apresento diagramas de cada uma dessas modalidades. A interação, nas diferentes modalidades propostas pelo enunciador *Decide Madrid*, mantém certa continuidade de programa, nos moldes descritos acima. Basicamente, dois aspectos distinguem uma da outra: os sujeitos que podem participar e o caráter do processo participativo (se espaço de expressão, consultivo ou deliberativo), promovendo regimes diversos de relação e interação entre institucionalidade-cidadania e entre cidadãos-cidadãos. A escolha de uma ou outra dessas modalidades determina a que riscos a instituição se expõe ao abrir esses canais de comunicação. Passo a analisar, com mais detalhes, os regimes de interação e sentido nas modalidades *Propostas cidadãs* e *Orçamentos Participativos*.

Nas *Propostas cidadãs*, os usuários-cidadãos são convocados pela Prefeitura de Madrid a apresentar suas demandas, que podem ser conduzidas à fase de votação caso 27.662 pessoas se reunam em torno delas. Nesta modalidade, a participação é modalizada por um programa com etapas previamente bem definidas, inclusive com uma quantidade exata de indivíduos em equivalência, procedimento que legitima o seguimento para a fase de votação. Qualquer pessoa, independente de seu lugar de origem, pode apresentar propostas, mas apoiar e votar são exclusividades aos registrados como eleitores de Madrid. Neste espaço, o enunciador *Decide Madrid* reconhece a capacidade modal dos usuários-cidadãos e possibilita que entre

eles sejam trabalhadas as motivações consensuais, por meio de interação direta, com comentários, respostas e apoio ou não a um comentário. Os sujeitos que se engajam nessa modalidade têm o explícito propósito de alterar o *estado de coisas* e reconhecem o dispositivo como canal que pode os levar a isso. No fim, espera-se chegar a uma tomada de decisão. Neste item, o *Decide Madrid* expõe-se a uma interação mais arriscada, dada a possibilidade de a cidadania definir preferências contrárias às da administração pública. Contudo, apesar do caráter deliberativo, a Prefeitura ainda é resguardada pelos filtros técnicos, que podem obstruir um projeto, por exemplo, assim como é possível que a proposta seja vetada pelo Pleno. O risco na interação, dessa forma, continua limitado, apesar de aqui já serem mais amplas as oportunidades de construção de sentidos novos e diversos.

Os regimes de interação e produção de sentidos nos *Orçamentos Participativos* são dos mais complexos no *Decide Madrid*, com fluxos de idas e vindas entre instituição-cidadania e entre cidadãos-cidadãos. O enunciador reconhece os usuários-cidadãos como sujeitos de *querer*, com plenos direitos de participação e competentes para colaborar na busca por melhores soluções à cidade, por isso quer saber suas preferências e suas demandas. Como atrativo, a Prefeitura garante uma cota do orçamento municipal a ser aplicada naquilo que os usuários-cidadãos deliberarem. Aqui, sobressaem as intencionalidades, em todas as vias de interação, apesar do marcante deslizamento para procedimentos bem definidos e programados. Os sujeitos engajados nos orçamentos participativos têm que convencer outros sujeitos de suas motivações, dado que seus projetos só seguem para as demais fases se conquistarem apoios. As mobilizações objetivam, desse modo, um *fazer querer* baseado na construção de consensos. Os espaços disponibilizados pelo dispositivo madrilenho permitem relações horizontais entre diferentes sujeitos. Isto porque cada usuário-cidadão dispõe das mesmas ferramentas e pode comentar quantas vezes quiser, responder, apoiar ou não um comentário. O proponente, entretanto, dispõe de um recurso a mais, que é a opção de editar trechos de sua proposta até que ela complete 1.000 apoios. Depois disso, não é mais possível. Esse recurso tem função bastante interessante no processo deliberativo, cuja consistência reside na livre argumentação entre diferentes atores e na consequente alteração, inclusive, de termos da proposta debatida. A Prefeitura de Madri expõe-se a riscos moderados e controlados. Basta observar que cada projeto apresentado aos *Orçamentos Participativos* passa por duas etapas de revisão técnica, com previsão de serem eliminadas propostas redundantes ou de não competência da instituição. Os filtros, entretanto, também podem tornar arriscadas as interações, ao gerar descontentamentos e desconfianças entre os sujeitos

que se mobilizaram para participar por confiarem no dispositivo como espaço para a resolução de seus problemas.

Apesar desses controles, a instituição assume mais riscos nos processos de caráter vinculante, gerando interações mais suscetíveis a novos significados, o que torna essa modalidade mais democratizante. Reconhecer cada usuário-cidadão madrileno como sujeito de vontades pressupõe ter disposição para o trabalho de persuasão e dissuasão, num constante esforço para construir acordos entre participantes/instituição. O usuário-cidadão, ao formar equivalências com outros usuários-cidadãos, pode tomar decisões diretas e *fazer* a administração *fazer* aquilo que escolheu em termos de políticas públicas. É preciso observar que, a despeito de regimes altamente programados, as instituições têm força e poder para influenciar comportamentos, mas não os determinam.

A promessa de que a Prefeitura levará a cabo os projetos escolhidos pelos usuários-cidadãos do *Decide Madrid* abre brechas para incertezas, mas é exatamente nesse ponto que se sustenta o contrato de fidúcia, pelo qual se estabelecem valores e princípios reconhecidos pela cidadania e necessários para a confiança no processo participativo. Os sentidos vão ser construídos com base nessa relação contratual. É preciso destacar que o *programa* já habitual para os cidadãos madrilenos era o dos ritos da democracia representativa. A demanda por mais participação ficou latente a partir do *15M*, mas não havia definição prévia de como isso deveria acontecer. Assim, ao propor novos dispositivos políticos, a administração pública também precisou convencer de que seus canais e métodos participativos engendram valores capazes de motivar o *querer fazer* dos indivíduos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos dois dispositivos, as interações deslizam entre os regimes de programação, estratégia/manipulação – há deslizamento também para o regime de ajustamento, mas deixei essa análise para outro artigo –, o que implica riscos moderados e controlados. Em todas as modalidades, há algum grau de risco funcional, pela possibilidade de perda de controle do que havia sido programado, considerando que a relação se dá com sujeitos capazes de reações inesperadas. Mas, em ambos, são previstos instrumentos para controlar a interação. No *Participa.br*, mesmo quando se promete levar em consideração “tudo” o que foi priorizado, a decisão final de transformar determinada demanda em política pública fica totalmente sob tutela do órgão que abriu a consulta. No *Decide Madrid*, a administração pública fica resguardada pelo instrumento do veto, tanto em nível Legislativo quanto no Executivo, mas o *contrato* prevê que as decisões adotadas na plataforma sejam vinculantes. Pode-se enquadrar

o dispositivo brasileiro mais como consultivo e informativo, com tipologias de riscos mais moderados; o madrileno é informativo, consultivo e de tomada de decisão, portanto com interações mais arriscadas. O controle por filtros técnicos acarreta riscos do ponto de vista relacional. Usuários-cidadãos podem perder a confiança de que esses dispositivos servem mesmo para a expressão e resolução de seus problemas. Nos dois dispositivos, lança-se mão de constantes revisões técnicas, a fim de ser certificada viabilidade, legalidade e o enquadramento nas atribuições da esfera de poder demandada. Se essas fases forem conduzidas sem o acompanhamento dos usuários-cidadãos, os dispositivos ficam suscetíveis ao descrédito. No *Participa.br*, depois da priorização das propostas, no caso da Comigrar, ou da sistematização na Consulta Pública sobre Migrações, não há retorno a uma fase de votação pela cidadania no dispositivo digital. O *Decide Madrid* prevê a participação dos usuários-cidadãos nessas etapas de filtragem, o que diminui o poder discricionário da Prefeitura e garante mais credibilidade ao processo.

A perda da confiança pode levar esses processos participativos a serem avaliados como de fachada ou como apenas peças figurativas em governos de democracias representativas. Nenhum dos dispositivos aqui analisados tem o propósito de abrir o campo político para pôr em risco o modelo liberal da representação. Pelo contrário, seguindo a lógica defendida por Boaventura de Souza Santos (2017), trabalha-se com a perspectiva de coexistência entre essa abordagem e as práticas participativas. Os riscos aos quais me refiro não dizem respeito a um possível confronto e superação do *status quo*. Interações arriscadas devem ser entendidas, aqui, como arranjos participativos mais porosos às incertezas e às pequenas rupturas advindas do poder concedido ao “povo”. Isso significa, em suma, que esses canais de participação devem servir para que, efetivamente, as demandas populares sejam levadas em consideração em processos que se estendam à tomada de decisão coletiva e à execução da política pública. Em democracia participativa, os ganhos, no plano da produção de sentidos, ocorrem quando as institucionalidades se arriscam a privilegiar o princípio da soberania popular.

REFERÊNCIAS

- ABREU, J. C.; PINHO, J. A. G. Sentidos e significados da participação democrática através da internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 48, p. 821-846, 2014.
- CERQUINHO, K. G.; TAVARES, W. ; PAULA, A. P. P. Movimento Minas: a participação via internet no estado de Minas Gerais. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 4, p. 218-236, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/R%C3%B4mulo/Downloads/16657-36740-1-PB.pdf> Acesso em 15 jun. 2017.

- COMIGRAR. **Manual do Participante**. Brasília: Comigrar, 2014.
- _____. **Caderno de propostas**. Brasília: Comigrar, 2014.
- CUNHA, E. S. M; ALLEGRETTI, G; MATIAS, M. Orçamentos Participativos e o recurso a tecnologias de informação e comunicação: Uma relação virtuosa? **Revista Crítica de Ciências Sociais [Online]**, n. 91, 2010. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/4194>. Acesso em 20 set. 2018.
- DUARTE, J. **Comunicação pública**. [entre 2000 e 2010]. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/60390995/Duarte-Jorge-Comunicacao-Publica>. Acesso em: 20 out. 2018.
- FIORIN, J. L. Prefácio. In: LANDOWSKI, E. **Interações Arriscadas**. Tradução de Luiza Helena O. da Silva. São Paulo: Estação das Letras e Cores, Centro de Pesquisas Sociosemióticas, 2014.
- FOUCAULT, M. **A Arqueologia do Saber**. Tradução de Luiz Felipe Baeta Noves. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.
- GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos**, São Leopoldo, v. 7, n. 3, 2005. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394>. Acesso em 18 set. 2017.
- GOMES, W. **A democracia no mundo digital: História, problemas e temas** (Coleção Democracia Digital) [versão iPad Kindle]. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018.
- LACLAU, E. **A razão populista**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2013.
- LANDOWSKI, E. **Interações Arriscadas**. Tradução de Luiza Helena O. da Silva. São Paulo: Estação das Letras e Cores, Centro de Pesquisas Sociosemióticas, 2014.
- MAINIERI, T; RIBEIRO, E. M. Comunicação pública e mídias sociais: possibilidades e limitações. **Revista Ação Midiática**, n. 6, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/acaomidiatica/article/view/34345/21920>. Acesso em 20 out. 2018.
- MATOS, H. H. G. Comunicação pública e comunicação política. **Organicom**, Ano 3, n. 4, 1º semestre de 2006. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138911>. Acesso em: 20 mar. 2018.
- NITZSCHE, P; PISTOIA, A; ELSÄBER3, M. Development of an Evaluation Tool for Participative E-Government Services: a case study of electronic participatory budgeting projects in Germany. **Revista Administratie si Management Public (RAMP)**, v. 2012, n. 18, p. 6-25, 2012. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/rom/rampas/v2012y2012i18p6-25.html>. Acesso em 09 jun. 2017.
- ROSSINI, P. O papel do cidadão nas ferramentas de Democracia Digital no Brasil: uma análise do desenho interativo das Comunidades Legislativas do Portal E-Democracia. **Revista Compolítica**, v. 2, n. 4, ago/dez. 2014.
- ROTHBERG, D. Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas. **Revista CTS**, v. 5, n. 14, maio, 2010. Disponível em: <http://www.revistacts.net/files/Volumen%205%20-%20N%C3%BAmero%2014/FINALES/ROTHBERG.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2017.
- SANTOS, B. S. Para uma nova visão da Europa: aprender com o Sul. In: SANTOS, B. S; MENDES, J. M. (Org). **Demodiversidade: imaginar novas possibilidades democráticas**. Lisboa: Edições 70, 2017.
- _____; MENDES, J. M. (Org). **Demodiversidade: imaginar novas possibilidades democráticas**. Lisboa: Edições 70, 2017.
- SOUSA, C. H.; MARQUES, F. P. J. Democracia digital e práticas colaborativas: a Wikipédia como espaço de discussão política. **Compolítica**, v. 2, n. 2, p. 27-64, 2 mar. 2013. Disponível em: <https://doi.org/https://doi.org/10.21878/compolitica.2012.2.2.30>. Acesso em 02 jun. 2017.
- ZÉMOR, P. As formas da comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse público**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.