

O USO DE MEIOS ELETRÔNICOS NO RELACIONAMENTO DO PARLAMENTAR COM O CIDADÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Maria Alexandra Viegas Cortez da Cunha*
Ghabryelle Schwarzbach dos Santos**

RESUMO

Há razoável concordância nas possibilidades de aumento de participação do cidadão pelo uso dos meios digitais. Mesmo aqueles que defendem uma imagem social na qual as formas de dominação e poder estão sendo potencializadas pela tecnologia de informação, acreditam que esse não é o destino inexorável da sociedade, podendo os meios de computação e comunicação serem utilizados para a ampliação da democracia. Este trabalho é um estudo exploratório sobre o uso de meios eletrônicos por vereadores brasileiros na comunicação com o cidadão, de municípios brasileiros com mais de quinhentos mil habitantes. As conclusões mostram que os parlamentares possuem endereço de correio eletrônico, mas não respondem as mensagens que a eles são enviadas. Os seus sítios mostram diferenças substanciais em conteúdo e qualidade. De um lado, os "santinhos eletrônicos", sem nenhum mecanismo de interatividade e se limitando à biografia política do vereador. No outro extremo, sítios que são um repositório da atuação do vereador e podem ser usados na interação com o cidadão, apresentando múltiplos artefatos de interatividade, com conteúdo recente e atualizado. Os sítios de alguns poucos desses vereadores confirmam o potencial de uso da tecnologia da informação para ampliação da prática democrática.

ABSTRACT

There is some degree of consensus about the possibilities of digital media as a way to increase citizen participation. Even those who perceive a society in which various forms of domination and power are being leveraged by information technology still believe in the potential of computing and communications media to expand democracy. This article is an exploratory study of the use of electronic media by city council members to reach citizens, conducted in Brazilian cities with more than five hundred thousand inhabitants. The findings show that local representatives have e-mail addresses but do not reply to incoming messages. Their websites display substantial variations in content and quality. On one extreme, one finds mere "electronic fliers" that are limited to the political biography of the host and lack any interactivity mechanisms. On the other end of the range, sites provide full details about the councilperson's activities and multiple interaction devices, providing current, updated content. The websites of a few of these city council members confirm the potential of information technology for the enhancement of democratic practices.

*Profª PPGA/PUC-PR

** Acadêmica de Desenho Industrial/PUC-PR

INTRODUÇÃO ▸ GOVERNANÇA ELETRÔNICA, GOVERNO ELETRÔNICO E DEMOCRACIA ELETRÔNICA

Em muitos trabalhos, os conceitos de governo eletrônico, democracia eletrônica e governança eletrônica parecem se confundir. Ora são utilizados como sinônimos, ora como subconjuntos, e as fronteiras dos campos que os distinguem não ficam sempre claras.

O termo "governo eletrônico" tornou-se popular no Brasil no final dos anos 90, sendo associado, no país e no restante do mundo, a movimentos de reforma do Estado e à expansão da oferta de serviços públicos ao cidadão pela Internet. Backus (2001) apresenta três conceitos relacionados entre si e associados, de alguma forma, ao conceito de governo eletrônico. É estabelecido um conceito maior de *e-governance*, que pode ser traduzido por e-governança, ou governança eletrônica, seguido de dois outros conceitos, o de *e-democracy* e o de *e-government*, que podem ser traduzidos por e-democracia e e-governo ou democracia eletrônica e governo eletrônico. Na visão de Backus (2001), e-governança situa-se num plano mais abrangente, definindo-se como a aplicação de recursos de tecnologia da informação na interação entre governo e cidadão, bem como entre governo e demais agentes relacionados, bem como a aplicação destes nas questões internas de governo, buscando melhorar e simplificar seus processos internos. E-governo, na sua abordagem, é uma forma de *e-business* no governo, referindo-se a processos e estruturas necessários à disponibilização de serviços por meios eletrônicos à população, e interação com os agentes que possuem relações com o governo (por exemplo, empresas, organizações não-governamentais, outras esferas de governo etc). Finalmente, e-democracia inclui toda e qualquer relação por meio da tecnologia da informação entre o governo e o cidadão.

Entre as várias taxonomias descritas por Jóia (2004) para "governo eletrônico", a expressa por Perri (2001) diz que o termo pode ser entendido por três vieses: o fornecimento de serviços eletrônicos, democracia eletrônica (*e-democracy*) e governança eletrônica (*e-governance*). O fornecimento de serviços eletrônicos envolve o fornecimento de serviços de utilidade pública para o contribuinte, assim como o relacionamento governo-empresas, usando a tecnologia da informação. Sobre democracia eletrônica, o autor exemplifica com as experiências piloto de consultas *on-line* ao cidadão e de voto eletrônico. Governança eletrônica incluiria, entre outras atividades, o suporte digital para elaboração de políticas públicas; tomada de decisões; *public choices* e *workgroup* entre os vários gestores públicos de diferentes escalões.

A definição proposta pela Unesco (2004) demarca bem a fronteira entre os conceitos. Parte do conceito de governança como o exercício de autoridade política, econômica e administrativa nos assuntos de um país, incluindo a articulação dos cidadãos para defesa de seus interesses e o exercício de seus direitos e obrigações. Boa governança é, então, caracterizada por participação, transparência e *accountability* (para Castor, 2000, esta palavra pode ser traduzida como imputabilidade, para outros, o termo não tem tradução em português). Ainda na conceituação da Unesco, os avanços nas tecnologias de comunicação e a Internet abriram oportunidades para transformar o relacionamento entre o governo e cidadãos, contribuindo para alcançar os objetivos da boa governança. A aplicação das tecnologias de informação e comunicação para uma melhor governança, chamada de e-governança, tem como áreas: a e-administração, melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público com a utilização das tecnologias de informação e comunicação; e-serviços, melhoria na prestação de serviços ao cidadão e; a e-democracia, maior participação do cidadão, mais ativa, possibilitada pelo uso das tecnologias de informação e comunicação no processo de tomada de decisão.

Há produção nacional sobre o tema governo eletrônico, governança eletrônica e e-democracia.

Alguns dos estudos apresentados nos últimos três anos nos Encontros da Associação dos Programas de Pós-graduação em Administração dizem respeito a governo ou a governança eletrônica (Castor e José, 2001; Ruediger, 2002 e 2003; Frey, 2003; Ramos e Ramos, 2003) e a e-democracia (Akutsu e Pinho, 2001 e 2002; Cunha e Cruz, 2003; Frey, 2003; Dornelas e Hoppen, 2001). Podem ainda ser encontrados nos anais do evento, na área de Políticas Públicas, Governança e Administração da Informação, trabalhos relacionados a modelos de gestão e estratégia de TI para o setor público, implantação de sistemas de informação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, programas e projetos sociais, e inclusão digital, além de relatos de aspectos específicos como e-serviços e *e-procurement*. Ainda os trabalhos em e-governo e/ou e-governança de Santos (2002) e Chahin *et al.*, (2004) e o mapa de e-exclusão no Brasil coordenado por Néri (2003).

DEMOCRACIA ELETRÔNICA

Ao comentar-se sobre democracia eletrônica, é importante o alerta de Porras (2003), de não impor ao tema uma visão instrumentalista da Internet. O grosso dos esforços para incorporar a Internet à política orienta-se para melhorar a gestão do Estado, e as definições já elencadas parecem confirmar esse movimento. São objetivos importantes melhorar a quantidade, a qualidade e o acesso à prestação de serviços ao cidadão/cliente, conseguindo, também, redução de custos. O problema reside em confinar o uso da Internet no âmbito do "político" aos parâmetros restritivos do modelo gerencialista. Se nos dermos por satisfeitos com esses limites, estaremos desperdiçando a principal virtude intrínseca da Internet como instrumento tecnológico para a democracia, a possibilidade de criar um marco para os fluxos discursivos e complexos de informação dos cidadãos ao Estado, do Estado aos cidadãos e estes entre si. Impedem-nos de contar com as bases que fazem ser possível almejar a existência de um debate na esfera pública em que os distintos atores da sociedade podem colocar como questão permanente o ajuste da sua democracia real à sua democracia ideal (Porras, 2003).

Democracia eletrônica é caracterizada pela utilização dos objetos eletrônicos da sociedade da informação no processo democrático (Akutsu e Pinho, 2002). Vai além de consultas à população e de votação eletrônica, ainda que as inclua como práticas. A definição de democracia eletrônica, ou e-democracia, escolhida para este trabalho, é: "utilizar os recursos da tecnologia de informação e comunicação como plataforma para o exercício da prática democrática" (Cruz, 1999). Watson *et al.* (1999) afirmam que teledemocracia (ou e-democracia, para este artigo) é mais que um canal eletrônico entre políticos e cidadãos. Como há vários atores num sistema político, deve compreender a transmissão de informação e opinião política entre e dentro de todos os grupos envolvidos politicamente, ou seja, cidadãos, políticos e administradores públicos. E-democracia é, para os autores, o uso das tecnologias de informação e comunicação para a melhoria do processo democrático. Apesar da maior parte da pesquisa acadêmica no campo da democracia eletrônica dar ênfase ao campo da comunicação entre governo e cidadãos ou entre cidadãos, optou-se por entender, aqui, a comunicação entre e dentro dos grupos políticos participantes do processo democrático - cidadãos, políticos e administradores públicos -, descrita por Watson *et al.*

Desde os anos sessenta, acadêmicos, políticos e ativistas dos direitos políticos têm aventado as possibilidades da e-democracia que, com o desenvolvimento da tecnologia da informação e comunicação, vieram a concretizar-se, pelo menos parcialmente, pois em vários países já utilizam-se computadores para apuração de votos (no Brasil, desde 1998) e para veiculação de temas, debates e votação (Cruz, 1999; Tsagarousianou, 1998; Eisenberg, 1999). Na década de 80, Winner (1986) mostrava que as implicações políticas do emprego da tecnologia da infor-

mação eram particularmente importantes, e que os desenvolvimentos da Era da Informação sugeriam um aumento de poder daqueles que já o detinham. Mas o autor não era determinista, acreditava que o rumo delineado poderia ser alterado, que a tecnologia poderia refletir melhor as necessidades humanas e trazer melhoria à qualidade de vida. Alertava, no entanto, que as ocasiões para debate, reflexão e escolha pública eram muito escassas, e que as decisões importantes estavam na mão de interesses privados e eram inspiradas por interesses econômicos de âmbito muito estreito (ponto de vista também de Forester, 1989).

Há diferentes perspectivas da teoria social contemporânea sobre a informação no mundo atual. Frank Webster (1997), em "Theories of the Information Society", mostra, de um lado, aqueles que proclamam que surgiu uma nova espécie de sociedade - pós-industrialismo (Daniel Bell e uma legião de seguidores); pós-modernismo (são exemplos Jean Baudrillard e Mark Poster); especialização flexível (por exemplo, Michael Piore e Charles Sabel, Larry Hirschhorn) e a sociedade informacional, o modo informacional de desenvolvimento da sociedade capitalista (Manuel Castells) - e de outro lado, a perspectiva daqueles autores que acreditam na continuidade das relações sociais preestabelecidas - neomarxismo (por exemplo Herbert Schiller); teoria da regulação (Michel Anglieta e Alain Lipietz); acumulação flexível (David Harvey); o estado-nação e violência (Anthony Giddens) e a esfera pública (Jurgen Habermas, Nicolas Garnham).

A polêmica estende-se ao uso da tecnologia da informação no setor público e o impacto no sistema político. De um lado, há os entusiastas do potencial da tecnologia (Negroponte, 1995; Dertouzos, 1997), que acreditam numa Sociedade da Informação na qual "as novas tecnologias promoverão a harmonia no sistema político, em decorrência da maior consciência do cidadão, derivada do maior acesso à informação e da quebra de estruturas de poder atualmente vigentes, centradas no monopólio das informações sensíveis" (Akutsu e Pinho, 2002). Grossmann (1995), por exemplo, defende que uma "república eletrônica" será um estágio da democracia além da representativa. Se essa sempre foi vista como a única forma democrática que pode funcionar nos grandes estados-nacionais pluralistas da era industrial, agora haveria uma nova possibilidade. Para as nações que se movem em direção à Sociedade da Informação, a tecnologia da informação teria o potencial de viabilizar a versão eletrônica do século XXI da democracia dos cidadãos atenienses.

Do outro lado, vozes mais céticas que a dos entusiastas da tecnologia, especialmente do final dos anos 90, exploram questionamentos à utilização da tecnologia da informação, e continuam defendendo que os desenvolvimentos da Era da Informação sugerem um aumento de poder daqueles que já o detêm, uma mais avançada centralização do controle dos que já estão preparados para ele e um aumento de riqueza para os que já são ricos (Winner, 1986). Acha "que os governos utilizarão as novas tecnologias para aumentar o seu controle sobre a sociedade. As informações serão disponibilizadas em maior quantidade e rapidez, porém os grandes grupos econômicos e os detentores do poder político somente divulgarão as informações que lhe interessam" (Akutsu e Pinho, 2002). Apontam as possibilidades da tecnologia da informação, mas fazem a ressalva de que são possibilidades. Veja-se que muitos estudos estadunidenses mostram que, naquele país, a Internet tem funcionado para motivação e informação daqueles cidadãos já engajados politicamente, "pregando para convertidos", fortalecendo as já existentes desigualdades sociais na participação política, reforçando, assim, o *status quo* (Bimber, 1998; Margolis e Resnik, 2000 *apud* Norris, 2003).

Não se deve imaginar que a tecnologia é, por si mesma, um mecanismo de democratização da vida pública (Schmidtke, 1998). Há potencial de melhoria da prática democrática, sem que isso venha a representar uma nova forma de democracia, mas essa possibilidade não reside na tecnologia em si. Apesar das divergências dessas correntes, há razoável concordância nas possibilidades de aumento de participação do cidadão e, mesmo os que defendem uma imagem social em que as formas de dominação e poder estão sendo potencializadas pela

tecnologia de informação, parecem acreditar que esse não é o destino inexorável da sociedade, podendo os meios de computação e comunicação ser utilizados para a ampliação da democracia.

Para Cruz (1999), a evolução tecnológica possibilita, ainda que não determine, avanços na comunicação entre cidadão e governo. A possibilidade de criação de redes interligando computadores a bancos de dados corporativos do Estado, o aumento da capacidade de transmissão de dados, a possibilidade de digitalização e compressão de dados, a Internet e o avanço na tecnologia de construção de aplicativos, tudo somado a uma nova percepção de criação de sistemas de informação (voltada para a interação com o cidadão) pode permitir a expansão do limite de utilização da tecnologia da informação para além de consulta, plebiscito e *referendum*. Seria possível utilizá-la nas propostas de democratização e revigoração das esferas públicas. Para esse autor, ao longo da história ocidental e à medida que a especificidade social e tecnológica de cada sociedade foi modificando as formas de expressão e representação, foram surgindo novas instâncias nas quais o cidadão podia formatar sua identidade política e expressar suas idéias e opiniões - os espaços públicos. O desenvolvimento democrático tem sido associado ao desenvolvimento de espaços públicos. A tecnologia da informação pode contribuir para a viabilização de espaços públicos, sendo que a Internet pode ser ela mesma um espaço público e/ou um ambiente de coexistência de inúmeros espaços públicos. Cruz (1999) aponta ressalvas de vários autores às expectativas sobre o uso da tecnologia da informação no processo democrático, especialmente nas práticas que se percebem na interação entre governo e cidadão:

- na quantidade de consultas à sociedade. Se utilizadas em demasia, terminariam por não estimular os cidadãos a participarem do processo de escolha pública (Bobbio, 1992);
- na qualidade das consultas. O conteúdo das questões pode ser manipulado de forma a conseguir o aval da sociedade para decisões tomadas previamente (Azevedo, 1995; Macpherson, 1978). A possibilidade de manipulação eletrônica, na formulação das consultas e na apresentação dos resultados, é apontada como a outra face da democracia eletrônica (Arterton, 1989);
- no debate necessário para a discussão de temas a serem votados. A tecnologia permite que consultas sejam estendidas a qualquer cidadão, em processos como plebiscito e *referendum*, mas não elimina a necessidade e não melhora as condições de um debate prévio (Cruz, 1999);
- na formulação de questões. A tecnologia da informação não melhora a possibilidade que o cidadão ou grupo de cidadãos tem de formular as questões sobre uma sociedade complexa como a atual, as quais devem ser levadas ao governo. Por outro lado, o mesmo cidadão não consegue responder a tais questões de forma a que o governo possa obter uma diretriz clara de como proceder para resolvê-las (Macpherson, 1978);
- no tratar as atuais dificuldades do sistema democrático ocidental. A tecnologia da informação melhora, mas não resolve, as dificuldades que caracterizam as instituições políticas em alguns regimes democráticos contemporâneos (Arterton, 1989) como, por exemplo, a falta de participação e o absenteísmo do cidadão no processo democrático.

Ainda sobre esfera pública, Schmidtke (1998) defende que a tecnologia da informação irá intensificar o processo rumo a um campo diversificado e fragmentado de arenas comunicativas coexistentes ao invés de reinventar o que poderia ser considerado como a esfera pública universal. Não uma única *polis* constituída por cidadãos hábeis no manusear a tecnologia, mas diferentes comunidades com suas regras, propósitos e orientações particulares, ou seja, uma diversidade de espaços públicos. Nesse contexto, a tecnologia permite mais comunicação e interação horizontal, mas não há um mecanismo automático levando à democratização da vida pública. A potencialização da democracia é apenas um dos cenários possíveis. Ao estudar o caso da cidade de Berlim, o autor não viu iniciativas de política pública que pudessem facilitar o envolvimento democrático dos cidadãos via as novas tecnologias.

Garson (1999) diz não haver dúvidas que algumas propostas de uso da tecnologia da informação para otimizar o processo democrático são tecnologicamente viáveis. Mas a e-democracia requer mais do que viabilidade técnica para adoção – requer fatores como a habilidade para manusear os interesses políticos nos sistemas atuais, a criação de uma educação cívica que torne os cidadãos aptos e motivados a usar as ferramentas da e-democracia e a institucionalização de processos que contrabalancem e compensem os perigos inerentes à tomada de decisão feita por *referendum* em massa. A tecnologia da informação é ferramenta que pode ser usada por ditadores e revolucionários, capital e trabalho, situação e oposição. É um instrumento pelo qual as ações políticas podem ser tomadas. A melhoria nas ferramentas de comunicação tem uma tendência de acelerar a atividade política, mas não de determinar a sua direção ou resultado. Se há uma direção, o autor diz que esta deve ser tomada no contexto da mídia como parte de um grande sistema de controle social na sociedade da informação, no qual as telecomunicações, tais como outras mídias, são mecanismos de controle. Nos Estados Unidos, os sistemas de acesso *on-line* continuam pendendo a favor das largas organizações e indivíduos que podem arcar com o equipamento e gastos envolvidos, numa desigualdade reforçada pelo sistema educacional americano. Para Garson (1999), os experimentos conhecidos por democracia direta eletrônica e cidadania eletrônica apontam o uso de tecnologia para reforçar os processos políticos existentes, e não no sentido de mudança ou revolução desses mesmos processos.

Na pesquisa conduzida por Watson *et al.* (1999), um estudo de caso que relata o uso da tecnologia num governo local na Noruega, os autores apontam os resultados relacionados ao uso da comunicação mediada por computador para fortalecer a democracia:

- a) a igualdade proporcionada. O *e-mail*, por exemplo, pode ser um meio de comunicação mais efetivo para aqueles que têm baixo poder de influência, já que resulta numa atenção maior para o conteúdo da mensagem, e menor para o emissor da mensagem. O uso da tecnologia pode ser um importante fortalecedor da democracia disseminando informação num estágio inicial e facilitando as respostas individuais;
- b) disponibilizar informação e alterar a influência, já que as iniciativas de teledemocracia potencialmente perturbam a estabilidade do poder. As barreiras à comunicação são por vezes mais políticas e sociais do que tecnológicas, os benefícios derivados de uma nova tecnologia de comunicação dependem do sucesso do rearranjo de normas e valores para conseguir maior colaboração e compartilhamento de informação;
- c) melhoria da memória organizacional e da qualidade da decisão, porque a descontinuidade administrativa, comum no governo, põe em risco o compartilhamento de conhecimento e pode causar perdas na aprendizagem organizacional. Sistemas de informação adequados melhoram o acesso à memória da organização o que contribui para incrementar a habilidade dos dirigentes públicos a tomarem melhores decisões;
- d) melhoria do conhecimento do contexto. Para que políticos sejam bem sucedidos nas várias facetas do processo de comunicação, atividade central de sua atuação, é necessário conhecerem permanentemente o cenário que os cerca. Políticos necessitam de mecanismos de monitoramento que provejam informação sobre o que os participantes-chave do processo democrático estão pensando, discutindo e fazendo;
- e) estruturação de problemas. A estruturação do problema pode influenciar significativamente a decisão final. A tecnologia pode contribuir dando acesso a cidadãos e políticos às questões importantes nos seus estágios formativos. Os mesmos autores (Watson *et al.*, 1999) alertam que, num sistema democrático, todos têm direito de voto. O poder político, no entanto, não é algo distribuído de forma equânime. A tecnologia da informação pode ser um poderoso instrumento democrático, mas sua implantação sofrerá

oposição por aqueles mais hábeis em resistir (os que acumulam mais poder) quando a tecnologia ameaçar seu poder.

Schmidtke (1998), apesar de considerar que a democratização da vida social é apenas um dentre os cenários futuros possíveis, também aponta que as novas tecnologias contribuem para a ação coletiva e estruturam os processos pelos quais a mobilização social é inspirada, como, por exemplo, reduzindo custos dos atores coletivos, fazendo com que pequenos grupos ativistas que seriam marginalizados se tornem relevantes no discurso público; reduzindo custos individuais de engajamento e participação, pois tempo e espaço não mais restringem a participação; reduzindo hierarquias intra-organizacionais dos movimentos sociais; facilitando a formação de identidade coletiva e sendo efetiva na sugestão da força de um ator coletivo (o fato de estar na rede dá a impressão às pessoas que elas são parte de uma rede virtual global).

BRASIL E DEMOCRACIA ELETRÔNICA

No Brasil é muito recente a experimentação dos meios eletrônicos no exercício da prática democrática. Mas, para contextualizar a democracia eletrônica no país, faz-se necessário falar do Estado brasileiro e da sociedade civil que com ele interage. Para isso, empresta-se a descrição que fazem Akutsu e Pinho (2003), no relato de uma interessante investigação sobre portais de governos brasileiros. No seu quadro teórico, mostram autores convergindo na percepção de um Estado Brasileiro poderoso, com uma burocracia pesada, ao lado de uma sociedade civil fraca, desarticulada, dependente das ações e dos favores do Estado; situação essa bem típica do patrimonialismo - governantes colocando-se acima da lei e sem espaço para a representação de interesses, no sentido clássico. O autoritarismo brasileiro não seria um fenômeno passageiro, mas bastante atual, ou seja, o patrimonialismo se moderniza, convive com as novas realidades do capitalismo e da sociedade em transformação, torna-se neopatrimonialismo, não se extingue, convive o *atraso* e o *moderno*. É neste contexto do neopatrimonialismo que os autores estudam os portais de governo, como contribuem para a democratização. Podem ser considerados um elemento do *moderno* e, ao mesmo tempo, mantêm o *atraso* ao não disponibilizar informações relevantes que efetivamente contribuam para a democratização, e, por conseqüência, conspirando contra sua própria existência.

O *moderno* é alcançado ao se implantar os portais, mas estes seriam mera formalidade, o cumprimento de um ritual, exigência da modernidade (ou pós-modernidade). Em outras palavras, o sistema tradicional adapta-se ao *moderno*, mas de modo a não comprometer estruturalmente o *atraso*, ou seja, o sistema neopatrimonialista (Akutsu e Pinho, 2003).

Nesse mesmo trabalho, o relato dos dados de pesquisa, resultados de duas observações de portais governamentais, em 2002 e em 2003, mostra que as mudanças nesse período foram pouco significativas, corroborando o pressuposto de predomínio da estrutura de poder neopatrimonialista sobre a tecnologia de informação - os portais são utilizados como meros quadros de anúncios, a confirmação de uma tendência de mudança lenta na utilização dos portais para ampliar a interação entre o Estado e a Sociedade. Tal como outros autores do tema e-democracia, já apresentados, Akutsu e Pinho não sucumbem ao fatalismo do patrimonialismo, à impossibilidade de superação dessa situação, e falam das exitosas e aprofundadas experiências de democratização das décadas de 1980 e, principalmente, 1990, que parecem indicar a possibilidade de acelerar a construção da democracia no país.

No entanto, há que ir com cautela no expressar expectativas para o uso de tecnologia da informação nas práticas democráticas brasileiras. Primeiro, há que

ter em mente a descrição de Santos (1993, p.98), que vê no Brasil uma enorme massa urbanizada, com ausência de capacidade de participação ou motivação para tal, uma baixa taxa de demandas, descrédito nas instituições e na eficácia do Estado, e a negação de conflito em que está permanentemente envolvida. Segundo, porque mesmo o exercício de novas práticas de gestão pública, que surgiu recentemente e já com a possibilidade de ser apoiado por tecnologia (por enquanto ainda baseado em procedimentos convencionais), parece preservar em seu bojo características estruturais do sistema político brasileiro, das tradicionais formas de gestão pública.

Num artigo sobre a participação do cidadão na tomada de decisão do sistema político, uma forma não usual de gestão pública no Brasil, as contradições entre uma nova prática de gestão pública e as características do sistema político brasileiro são relatadas. O trabalho estudou o orçamento participativo das cidades administradas pelo Partido dos Trabalhadores, em especial a cidade de Porto Alegre e os autores (Dornelas e Hoppen, 2001) mostram,

a existência de contradições que persistem no processo, que é empolgante, mas que preserva vícios e manobras típicas de situações de busca e manutenção do poder sobre coisas públicas e sobre a massa governada. (...) Assim mesmo que haja grandes benefícios comunitários e maior conscientização política das sociedades governadas por esta forma de gestão, os velhos costumes e práticas com novas roupagens ressurgem e mesmo em menor escala parecem indissociáveis elos atrelados ao exercício do poder, fazendo, inclusive, a tecnologia ser um veículo para maximizá-los.

Num trabalho sobre portais de serviços públicos ao cidadão no Brasil, Cunha e Reinhard (2001) mostraram que a *Web* pode facilitar a prática democrática, mas esse não era o motor que, naquela época, impulsionava os governos na implementação dos sítios. Também não era a motivação que levava o cidadão até o portal. O uso da *Web* em portais governamentais sugeria que, embora já houvesse suporte tecnológico para a abertura de canais mais estreitos entre o cidadão, organizações da sociedade e governo, esta "oportunidade" ou não estaria sendo viabilizada pelos governos e/ou não estaria sendo percebida e exercida pela sociedade. Tal conclusão tem similaridade com a de Cruz (1999), num estudo de caso no Brasil, e com a de Bimber (1999), nos Estados Unidos, que mostravam o uso político da Internet como uma pequena fração do uso daqueles que tinham acesso à rede.

Como já explicitado, para este trabalho escolheu-se uma definição de e-democracia que inclui a interação, a comunicação entre e dentro dos grupos políticos participantes do processo democrático, cidadãos, políticos e administradores públicos. Especificamente na pesquisa aqui relatada (parte de um projeto mais amplo), o uso dos meios eletrônicos por parlamentares brasileiros despertou o interesse como objeto de investigação e acredita-se que pode levar a considerações interessantes sobre as tentativas de mudança e de alterações já experimentadas no exercício da prática democrática. Para delimitar a análise, focou-se o relacionamento eletrônico entre vereador e cidadão. Apesar do uso dos meios eletrônicos pelos vereadores estar apenas se iniciando (Cunha e Cruz, 2003), itens da agenda da sociedade da informação estão entrando na pauta do debate legislativo. A lei de Responsabilidade Fiscal, a legislação sobre certificação digital de documentos e transações eletrônicas, toda a agenda de Ciência e Tecnologia, *software* livre, são exemplos de assuntos que exigem dos parlamentares um posicionamento em relação à sociedade da informação.

METODOLOGIA

Este estudo é de natureza exploratória, buscando uma maior familiaridade com o tema da pesquisa, democracia eletrônica, focando-se no uso de meios eletrônicos pelos vereadores dos grandes municípios brasileiros (mais de quinhentos mil habitantes) para relacionarem-se com o cidadão. Segundo Santos (1991, *apud* Révillion, 2001), a pesquisa exploratória é o contato inicial com um tema a ser analisado, com os sujeitos a serem investigados e com as fontes secundárias disponíveis. Para Sampieri et al. (1991 *apud* Révillion, 2001) os estudos exploratórios servem para aumentar o grau de familiaridade com fenômenos relativamente desconhecidos, obter informações sobre a possibilidade de levar adiante uma investigação mais completa sobre um contexto particular da vida real e estabelecer prioridades para investigações posteriores, entre outras utilizações.

PROJETO DE PESQUISA

A questão básica que motivou o interesse no tema, e a realização da pesquisa, foi o uso dos meios eletrônicos pelos vereadores para se comunicarem com o cidadão e com o poder executivo. Neste trabalho, o interesse específico foi investigar se os vereadores usam os meios eletrônicos para comunicar-se com o cidadão como uma forma rápida, universal e barata de distribuir e publicar materiais sobre si mesmos e sua plataforma política, ou como um mecanismo interativo que poderá, eventualmente, prover *feedback* na sua atuação, favorecer o debate, e promover a explicitação de idéias e posições.

Os parlamentares estão começando a investir em relacionamento eletrônico e direcionando esforços na construção desse relacionamento (Cunha e Cruz, 2003). Então, para avançar no tema, para descobrir a forma como isso está sendo feito, que usos estão sendo privilegiados e aspectos envolvidos no uso dos meios eletrônicos por vereadores de grandes municípios no Brasil, estabeleceram-se as perguntas de pesquisa: 1) Os vereadores abriram canal com o cidadão por meio de correio eletrônico? 2) Os vereadores têm *website*? 3) Que uso os vereadores fazem do *website*, o usam mais como ferramenta de interação com o cidadão ou na função de prover informação? 4) Qual a qualidade percebida dos *websites* construídos pelos vereadores?

Como objeto de análise, foram escolhidas as Câmaras Municipais dos municípios brasileiros com mais de quinhentos mil habitantes segundo o censo populacional do IBGE de 2000 (disponível em <http://www.ibge.gov.br> em 21/07/2004). Apesar desses municípios serem de regiões diferentes, com características distintas de acesso à Internet e aos meios eletrônicos, optou-se pelos maiores municípios para que se obtivesse um panorama nacional. Há relatos de municípios brasileiros com projetos inovadores no uso de tecnologia da informação e comunicação ou nas formas de inclusão digital, tais como o projeto Pirai Digital, em Pirai no Rio de Janeiro (disponível em <http://www.pirai.rj.gov.br> em 05/11/2004), Ipatinga, em Minas Gerais (disponível em <http://www.ipatinga.mg.gov.br/> em 05/11/2004) ou o projeto do Rio das Ostras, também no Rio de Janeiro, com o seu processo de informatização baseado em *software* livre (disponível em <http://www.riodasostrs.rj.gov.br> em 05/11/2004).

A opção pelas maiores cidades do Brasil deve-se à expectativa que, nos grandes municípios, os processos de informatização nas câmaras sejam mais antigos, mais maduros, proporcionando aos vereadores uma infra-estrutura adequada. Também, dado que são municípios com alta taxa de urbanização, com grande número de habitantes, é nesse universo que o relacionamento eletrônico pode ser especialmente útil, vencendo problemas de acesso a comunidades heterogêneas, com seus membros distantes entre si, com dificuldades de compatibilidade de horários, e melhorando a exposição do vereador à sua base eleitoral e ao conjunto da população. Ainda, espera-se, que nas grandes cidades brasileiras haja melhor infra-estrutura de comunicação, que sejam localidades onde o cida-

dão tem menores problemas de conexão, mais facilidades de comunicação para o acesso em casa ou no trabalho, maior disponibilidade de pontos de acesso coletivo, públicos ou privados.

O estudo foi desenvolvido em fases: 1) revisão bibliográfica; 2) obtenção da lista de e-mails de vereadores; 3) envio de e-mail; 4) elaboração do formulário para avaliação da função e da qualidade dos sítios; 5) pesquisa nos sítios mantidos pelos vereadores.

A obtenção da lista de vereadores foi feita acessando-se os sítios das Câmaras Municipais dos municípios escolhidos, no início de 2004. Várias câmaras não disponibilizavam a lista de e-mails dos vereadores, que foram pedidas por e-mail e, finalmente, por telefone. Os sítios das Câmaras de Duque de Caxias e João Pessoa apresentaram a lista de vereadores com seus e-mails, mas à época não foi possível obtê-las. A partir de maio 2004, foram enviados e-mails a 618 vereadores. Para verificação do uso do e-mail, foram feitas três tentativas de obtenção de respostas. Na primeira, identificou-se o objetivo da pesquisa e perguntou-se qual era o partido do vereador, se tinha *website*, ou se pretendia vir a tê-lo num futuro próximo, e qual era o endereço (URL) do seu sítio. Na segunda tentativa, quinze dias depois, fez-se um reforço à mensagem já enviada, lembrando que havia sido mandado o primeiro e-mail e pedindo para que fosse respondido. Na terceira (uma semana passada da tentativa anterior), para excluir a possibilidade de alguns vereadores responderem e-mails mas não responderem pesquisas, o e-mail foi enviado de uma caixa postal particular, e perguntava-se qual era o partido do vereador, o endereço de seu *website*, se pretendia ser candidato nas eleições que se avizinhavam e quais as realizações que ele considerava mais significativas na sua carreira política.

A fase seguinte da pesquisa, a avaliação dos sítios, teve como primeiro objetivo obter a função do sítio, ou seja, se é utilizado como mecanismo de interação ou como provedor de informação. Seguindo o modelo de Pipa Norris (2003), avaliaram-se as características que cumprem a "função informação" e as que cumprem a "função interação". Além disso, quis-se ver a "qualidade do sítio", se o sítio era agradável ao visitante, se estava atualizado, se o conteúdo era relevante e outras características. O instrumento de pesquisa foi desenhado estabelecendo-se critérios de usabilidade, eficiência, funcionalidade e portabilidade, e conteúdo.

Os requisitos (56 no total) foram estabelecidos a partir de trabalhos anteriores que fizeram investigação em portais públicos de serviços ao cidadão (Cunha, 2000; Villela, 2003; Simão, 2004), mas, principalmente, a partir da norma ISO/IEC 9126:1991(E) - *Information technology - Software product evaluation - Quality characteristics and guidelines for their use*, que gerou a norma brasileira NBR 13596/96: Tecnologia de Informação - Avaliação de produto de software - Características de qualidade e diretrizes para o seu uso (publicada em 1996). Os critérios propostos por essa norma também foram utilizados pelos trabalhos citados. Além deles, utilizou-se o texto de Ferreira e Leite (2001), o qual propõe critérios de usabilidade não-funcionais para avaliação de sítios. O instrumento de pesquisa foi submetido a um especialista em critérios de qualidade de *software*, coordenador da comissão de estudo CE-21:101.01 - Qualidade de Software, do Subcomitê de Software da ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. Foi feito um pré-teste com a avaliação de cinco sítios de vereadores, e revisado o formulário em função das observações do especialista e do pré-teste. A avaliação ocorreu durante o mês de julho de 2004 e todas as observações foram feitas pela mesma pessoa, para obter homogeneidade de atribuição de valor (uma escala Likert).

DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

USO DO CORREIO ELETRÔNICO

Como já citado, a lista de e-mails continha os endereços de seiscentos e dezoito vereadores (618) dos municípios brasileiros com mais de quinhentos mil habitantes. Não foram conseguidas as listas de e-mails dos vereadores dos muni-

cípios de Goiânia, Duque de Caxias, João Pessoa, Jaboatão dos Guararapes, Contagem e São Gonçalo (nessas últimas quatro Câmaras sequer conseguiu-se uma lista com o nome dos vereadores). De São Luiz conseguiu-se e-mail de apenas quatro vereadores. De Belém, uma lista parcial, treze vereadores.

Depois de enviados os e-mails, foram recebidas mensagens de vários provedores avisando que a caixa postal estava lotada e com endereços que não existiam. Desses últimos, em contato telefônico com as Câmaras Municipais, percebeu-se que a lista disponibilizada no sítio por algumas delas continha os nomes de pessoas que deixaram de ser vereadores (havia sido eleitos como deputados estaduais ou federais, por exemplo) e o nome dos suplentes ainda não constava da lista. Depois de três tentativas, encerrou-se a recepção de respostas, dois meses após o envio do primeiro e-mail. Setenta vereadores, dos 618, responderam pelo menos uma das três tentativas (11,32%).

As tabelas 1 e 2 mostram os resultados obtidos, as respostas de vereadores a mensagens enviadas por correio eletrônico, organizadas por cidades (tabela 1) e região (tabela 2).

Tabela 1 - Respostas de Vereadores a Correio Eletrônico nos Municípios com mais de 500 mil Habitantes, Brasil 2004

Município/UF	População (Nº hab)	Nº de Vereadores	Vereadores com e-mail	Responderam 1 semana	Responderam após 1 semana	Total de respostas
São Paulo / SP	10.434.252	56	56 (100%)	12	3	15
Rio de Janeiro /RJ	5.857.904	42	42 (100%)	2	1	3
Salvador / BA	2.443.107	34	34 (100%)	2	2	4
Belo Horizonte /MG	2.238.526	37	37 (100%)	5	2	7
Fortaleza / CE	2.141.402	42	40 (95,2%)	0	0	0
Curitiba / PR	1.587.315	35	35 (100%)	6	7	13
Recife / PE	1.422.905	43	38 (88,3%)	2	0	2
Manaus / AM	1.405.835	38	33 (86,8%)	0	0	0
Porto Alegre / RS	1.360.590	33	33 (100%)	0	2	2
Belém / PA	1.280.614	33	13 (39,4%)	0	0	0
Guarulhos / SP	1.072.717	33	33 (100%)	0	1	1
Campinas / SP	969.396	21	21 (100%)	2	2	4
Nova Iguaçu / RJ	920.599	18	18 (100%)	0	0	0
São Luís / MA	870.028	21	4 (19%)	0	0	0
Teresina / PI	715.360	21	14 (66,6%)	0	0	0
Natal / RN	712.317	20	20 (100%)	1	0	1
São Bernardo do Campo / SP	703.177	21	21 (100%)	1	2	3
Campo Grande /MS	663.621	21	21 (100%)	0	0	0
Osasco / SP	652.593	21	21 (100%)	0	3	3
Santo André/SP	649.331	21	21 (100%)	2	0	2
São José dos Campos / SP	539.313	21	21 (100%)	2	3	5
Ribeirão Preto / SP	504.923	21	21 (100%)	0	2	2
Uberlândia / MG	501.214	21	21 (100%)	1	2	3
Total		727	618 (85%)	38	32	70

Tabela 2 - Respostas de Vereadores a Correio Eletrônico nos Municípios com mais de 500 mil Habitantes, por Região, Brasil - 2004

Região	Número de Vereadores	Vereadores com e-mail	Responderam na primeira semana	Responderam depois da 1ª semana	Total de respostas
Nordeste	181	150 (82,87%)	5	2	7
Norte	71	46 (64,78%)	0	0	0
Sudeste	354	333 (94,06%)	27	21	48
Sul	68	68 (100%)	6	9	15
Centro-Oeste	53	21 (39,62%)	0	0	0
Total	727	618 (85%)	38	32	70

Das setenta respostas obtidas, vinte e oito (40%) foram de vereadores eleitos pelo PT; treze (18,57%), eleitos pelo PSDB; seis (8,57%) do PMDB; cinco (7,14%) do PSB; quatro (5,71%) do PFL e do PCdo B; três (4%) do PP; e, dois (2,8%) do PL. As restantes foram de vereadores do PDT, PPS, PTB, PTC e PV, cada um destes partidos com uma resposta (1,5%).

Diz um antigo provérbio português que “a palavras loucas, orelhas moucas” (Lauand, 2004). No caso dos vereadores brasileiros, pode-se afirmar que não importa as palavras a eles dirigidas (eletronicamente) serem loucas ou não, as orelhas são quase sempre moucas. A maioria dos vereadores das maiores cidades do Brasil tem caixa postal eletrônica (85% dos vereadores que se conseguiu listar) e os endereços eletrônicos estão publicados nos sítios das Câmaras de Vereadores. O canal, portanto, com o cidadão está aberto. Mesmo nos municípios em que não foi obtida a lista de e-mails, não se podia afirmar que os vereadores não os possuíam, apenas que a lista não tinha sido obtida. No entanto, 88,68% dos vereadores a quem foram enviados e-mails não responderam. De sete municípios, nenhum vereador respondeu. As mensagens foram enviadas com aviso de recebimento, e muitas jamais chegaram a ser abertas. São municípios com mais de quinhentos mil habitantes, os maiores do Brasil, cujas Câmaras Municipais são também as maiores do Brasil. Acredita, portanto, que o problema da não-resposta não deve ser de deficiência de infra-estrutura de informática e comunicação. As Câmaras investigadas congregam os representantes do legislativo na esfera local de aproximadamente 44 milhões de pessoas (40 milhões nas câmaras das quais obtivemos a lista de vereadores). Algumas delas não disponibilizam sequer a lista de vereadores nos seus sítios, ou a que está publicada não está atualizada. Mesmo nos grandes centros a resposta foi mínima e até em locais com tradição política, como Porto Alegre, São Paulo e as cidades do ABC paulista, a resposta foi pífia. Portanto, a maioria dos vereadores não estabeleceu procedimentos que garantam que as pessoas ou organizações que querem contato eletrônico com eles sejam ouvidas. Orelhas, existem, mas são surdas...

OS SÍTIOS DOS VEREADORES

Nos e-mails enviados aos vereadores, uma das perguntas referia-se à existência de *website*, ou se pretendiam vir a ter num futuro próximo. Seis vereadores responderam que não têm e não querem ter. Doze pretendem ter em futuro próximo (três vereadores querem colocá-lo no ar em dois meses, e nove em seis meses). Dos que indicaram o endereço do *website*, oito estavam fora do ar (e permanentemente, pois houve várias tentativas; inclusive, foi-se ao *Google* para verificar se não havia erro de digitação no endereço). Um deles tem a mensagem de que está em construção. Finalmente, quarenta e três sítios foram avaliados, quase todos com a extensão “.com.br”. Três sítios tinham extensão “.org.br”, mais três com a “.com” e um “.pro.br”.

Tabela 3 - Funcionalidades dos Sítios dos Vereadores de Municípios com mais de 500 mil Habitantes, Brasil - 2004

	Função Informação	Função Comunicação	Nº Vereadores	%
Biografia do vereador	x		40	95,34
Fale conosco/Fale com o gabinete/Fale com o vereador		x	40	95,34
Declaração de princípios, plataforma política, temas sobre os quais trabalha, ...	x		39	93,02
Atividade parlamentar atual (projetos de lei/requerimentos/ pedidos de informação/ pronunciamentos etc...)	x		35	83,72
Detalhes que permitem o contato (telefone/e-mail/fax)		x	29	69,76
Discursos, artigos, textos etc	x		29	69,76
Links para <i>websites</i> externos (cidade ou partido,...)	x		28	67,44
Informações da cidade (notícias,...)	x		27	62,79
Informações do partido (notícias,...)	x		20	46,51
Cadastre-se para receber notícias do vereador, do partido ou do gabinete		x	17	39,53
Acompanhamento de requerimentos ao gabinete/vereador		x	14	34,88
Calendário de eventos (agenda)	x		14	34,88
Utilidade pública (orientações para exercício da cidadania-interações com órgãos públicos, direitos do cidadão, oportunidades - emprego por exemplo - etc.).	x		10	23,25
Receba jornal/ <i>newsletter</i> /boletim <i>on-line</i>		x	8	18,60
Seção <i>releases</i> p/ imprensa ou arquivo de notícias	x		8	18,60
Ferramentas de interatividade <i>on-line</i> (<i>chats</i> , fóruns)		x	3	6,97
Participe da(s) lista(s) de discussão		x	2	4,65
Multimídia, vídeos ou áudios	x		1	2,32
Novo (<i>What's new</i>)	x		1	2,32

As funcionalidades mais comuns são a biografia do vereador e informações para contato (95,35%), declaração de princípios, plataforma política, temas sobre os quais trabalha (93,02%) e a atividade parlamentar recente (83,72%). O que se percebe é que os sítios dos vereadores diferem substancialmente em conteúdo e qualidade. De um lado, os não atualizados, até com conteúdo do início do mandato em 2000 na página principal, sem nenhum mecanismo de interatividade, ou se limitando à biografia política do vereador, um panfleto ou "santinho" eletrônico. Nesses, denota-se pouca preocupação com a forma, com o conteúdo e atualização das páginas, o que não era esperado em se tratando de um canal de comunicação com o cidadão. No outro extremo, alguns sítios são um repositório da atuação do vereador e podem ser usados como uma ferramenta de interação com o (ou do) cidadão. Apresentam o perfil do vereador, seu histórico político, acadêmico

e profissional, bem como notícias e matérias para a imprensa (ou arquivo das matérias já publicadas) sobre a atuação do parlamentar, proposições e projetos. São comuns as facilidades de “fale conosco”, “fale com o gabinete” ou “fale com o vereador”, e outras informações para contato, como telefone, fax e e-mail. O conteúdo é recente e atualizado. Em alguns casos, há agenda de atividades do vereador, do partido, da cidade, há ligação (*link*) com o partido, e o vereador dispõe-se a receber a participação do cidadão no mandato. Permitem cadastro para receber notícias, em versão papel e/ou eletrônica. Poucos apresentam múltiplas ferramentas de interatividade, como bate-papos (*chats*), fóruns eletrônicos e listas de discussão. Um, permite que se usem as ferramentas do sítio não só para interagir com o vereador, mas disponibilizando-as aos visitantes do sítio para interagirem entre si. Alguns, ainda, fornecem *links* para serviços governamentais, como sítios de empregos, ou instruções para acesso a outros serviços públicos. Os sítios misturam as informações sobre a atuação do vereador no mandato com os conteúdos da sua campanha para as próximas eleições. Apenas um vereador teve o cuidado de ter dois sítios, um da campanha, outro do mandato, ainda que os dois estejam ligados (*link* de um para o outro).

Cabe voltar a discutir dois itens da tabela 3, cuja presença foi muito pequena – as ferramentas de interatividade e a disponibilidade de listas de discussão. Esses dois itens representam a viabilização tecnológica da possibilidade de interação do vereador com o seu eleitorado, seus simpatizantes ou qualquer pessoa que queira expressar sua opinião sobre um assunto, um projeto, sobre o mandato do vereador ou sobre a cidade. Esses não são artefatos tecnológicos na fronteira da ciência, desconhecidos, de difícil implementação. Do ponto de vista da tecnologia, são artefatos disponíveis, aos quais aqueles que utilizam a Internet já estão habituados. Por outro lado, tais ferramentas exigiriam, do lado do vereador, uma organização de apoio no seu gabinete – alguém que acompanhe a lista, que a modere, que seja responsável pela agenda e divulgação dos *chats*, que vá facilitando a participação de pessoas que não estejam habituadas a estas ferramentas. Mas poucos são os vereadores que se dispuseram a isso.

Em relação à qualidade do sítio, estabeleceram-se critérios agrupados em macro características de usabilidade, eficiência, funcionalidade e portabilidade, e conteúdo. As macro características ainda foram divididas em sub-características. Em termos de usabilidade, característica que nos conta se o sítio é fácil de se usar ou não, os sítios são regulares (a escala para avaliação de cada requisito varia de ótimo, bom, regular e ruim). Alguns requisitos bem avaliados foram: o nome dado aos sítios, que normalmente é intuitivo, vinculado ao nome ou ao apelido político do vereador, e de fácil digitação; a área de navegação principal, que está no meio do sítio ou bem localizada; e o formato das páginas ser consistente ao longo de todo o sítio. O conjunto de requisitos que descreve a sub-característica de *design*, dentro de usabilidade, também foi bem avaliado, o que denota preocupação dos vereadores em relação ao *design*, ao visual do sítio.

Os requisitos pior avaliados foram: não terem os sítios nenhum mecanismo para facilitar a aprendizagem e não terem a preocupação de avisar o visitante, por exemplo, quanto às páginas com documentos, fotos ou imagens pesadas (mapas). Mensagens de apoio não são claras e há instruções genéricas que não indicam claramente o que deve ser feito. A avaliação da característica eficiência mostrou-os como ruins. Não há economia no uso de cores, fotos e outros itens “pesados”, de modo a facilitar a carga; não é possível ao usuário desligar a carga automática de fotos e gráficos; e o tempo para acesso ao sítio não é adequado. Esse último requisito depende também de fatores de infra-estrutura, por exemplo a velocidade de comunicação de quem está acessando a página do vereador, ou a infra-estrutura do provedor escolhido pelo vereador para hospedar o sítio. Mas, de uma maneira geral, eles são de carga lenta, demoram. Um requisito a ser comentado é o de explicitação de mecanismos de garantia à privacidade. Não foi encontrado, em nenhum sítio, seja a explicitação de mecanismos tecnológicos, seja a descrição de uma política ou de princípios do uso das informações que garantam privacidade

ao cidadão que interage com o vereador. Se os há, os vereadores não se preocupam em divulgar a sua existência.

Em relação à característica conteúdo, alguns têm informações relevantes e o conteúdo é atualizado, ou as informações que foram colocadas continuam válidas; em outros, há informações não relevantes e conteúdo que não foi atualizado e perdeu a validade. Em um, para citar um exemplo, a agenda que estava publicada era a do vereador de fevereiro de 2004, sendo que a avaliação dos requisitos ocorreu durante o mês de julho de 2004.

Ao se fazer a avaliação das características da qualidade dos sítios, havia o receio de que os resultados fossem enviesados pelo período em que foi realizada. Estava-se a poucos meses da eleição para o legislativo municipal e imaginava-se que os vereadores quisessem utilizar-se dos meios eletrônicos, principalmente do sítio, para construir um canal de divulgação de informações a seus potenciais eleitores. Nesse caso, correu-se o risco de encontrar muitos sítios, e bem avaliados, sendo utilizados para a campanha e não tanto para a atuação do vereador no mandato. De fato, esta é uma limitação da pesquisa, mas ainda que possa ter havido a preocupação de melhorar os sítios para o período de campanha, por alguns vereadores, o quadro geral é de que há poucos vereadores dispensando atenção à Internet. Os já em funcionamento têm recursos tecnológicos muito simples, não privilegiam a interação e funcionam, na sua maioria, como "santinhos eletrônicos". No entanto, alguns vereadores demonstram já ter se apropriado dos benefícios potenciais que o uso da tecnologia pode trazer, no provimento de informações e na interação com o cidadão.

CONCLUSÕES

As questões básicas que motivaram o interesse no tema e a realização da pesquisa, foram: 1) Os vereadores abriram canal com o cidadão por meio de correio eletrônico? 2) Os vereadores têm *website*? 3) Qual uso os vereadores fazem do *website*, o usam mais como ferramenta de interação com o cidadão ou na função de prover informação? 4) Qual a qualidade percebida dos *websites* construídos pelos vereadores?

Neste ponto, tomamos a liberdade de abandonar a linguagem no infinitivo, comum à prática acadêmica, pois a partir daqui o texto é fundamentado nas referências teóricas estudadas, nos dados da pesquisa, mas também na visão pessoal que construímos durante o processo de coleta e sobre o acervo de informações obtido. A discussão dos resultados já foi feita, e o leitor pode utilizá-los para construir suas próprias conclusões. Esta é a nossa visão.

Reconhecemos como limitação deste trabalho a perspectiva instrumental, portanto redutora, do que de fato é a democracia, não tendo o trabalho conseguido escapar da armadilha descrita por Porras (2003), de reduzir o estudo apenas à agilização dos fluxos de informação entre Estado e Cidadão. Um problema de viés, pois nosso interesse de investigação e os trabalhos anteriores sempre residiram em governo eletrônico e, ainda, do ponto de vista governamental e/ou da tecnologia de informação. Mesmo afirmando essa crítica, os resultados da pesquisa são interessantes e, acreditamos, contribuem para o debate na área. Um problema que enfrentamos foi a relativa escassez de estudos sobre a democracia eletrônica no Brasil e o uso dos meios eletrônicos por parlamentares, até pelo poder legislativo, o que diminui a possibilidade de comparação dos resultados obtidos. Tal limitação dirigiu a nossa escolha de estratégia de pesquisa para um trabalho exploratório. Ainda que nos anos recentes já haja estudos sobre governo eletrônico, governança eletrônica e democracia eletrônica, esse ainda é um campo de investigação pouco explorado.

O uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público tem sido crescentemente comentado, em trabalhos acadêmicos e matérias jornalísticas de revistas especializadas. São inegáveis alguns avanços conseguidos no Brasil,

em algumas áreas, como na melhoria na prestação de serviços ao cidadão, e essa melhoria é evidenciada pela taxa de adoção da população (de uma parte, pelo menos) a estes serviços. No Paraná, a título de exemplo, o governo estadual contabilizou, em agosto de 2004, 41 milhões de acessos mensais às suas páginas de serviços e informações. Essa melhoria pode ser uma das dimensões da e-democracia (conforme proposto por Eisenberg, 1999), se considerarmos que há avanço na universalização da prestação de serviços com os projetos de inclusão digital e com o combate à falta de acesso da maioria da população brasileira aos meios eletrônicos. No entanto, neste trabalho, quisemos explorar o exercício de novas práticas de interação entre cidadão e vereadores, possibilitadas pelo uso das novas tecnologias.

A pesquisa evidencia que é muito restrito o uso dos meios eletrônicos pelos vereadores brasileiros. Os vereadores não utilizam o correio eletrônico. Eles têm endereço de correio eletrônico, o endereço é divulgado e consegue-se obtê-lo facilmente, mas as mensagens recebidas não são respondidas, algumas jamais chegam a ser lidas. Os vereadores que possuem sítios são um número muito pequeno (quarenta e três, em um universo de seiscentos e dezoito) e privilegiam a apresentação de informações, que é o primeiro estágio clássico de utilização da Internet pelas organizações e indivíduos. Em geral, não há proposição de temas para debate, não há oferta de artefatos tecnológicos de interação, não há sequer consultas ou enquetes aos visitantes.

Algumas observações se fazem necessárias sobre o processo de coleta, que a exposição dos dados não evidencia. Ligamos para telefones de Câmaras Municipais cujo número está publicado na Internet, mas que não são atendidos; Câmaras que não podem informar sua lista de vereadores, com e-mail, pois há "informações sigilosas", ou as que confessam não possuir a informação. Não são todas, é fato, pois em algumas delas fomos atendidos de forma cordial e atenciosa, com prestação de informação com qualidade. Mas o universo pesquisado é o das Câmaras das maiores cidades do Brasil, são os eleitos para os cargos do Poder Legislativo na esfera municipal de 44 milhões de pessoas. O relacionamento com alguns vereadores chegou a nos surpreender, alguns positivamente, outros negativamente. Por exemplo, ao perguntarmos se o vereador tinha sítio e caso contrário, se pretendia vir a ter, obtivemos respostas grosseiras, por escrito, tais como "Não tenho site, não pretendo ter, e passar bem!!!". Veja-se que a nossa mensagem estava identificada com domínio de instituição de nível superior, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, e uma mensagem de introdução explicava tratar-se de pesquisa acadêmica com o apoio do programa de iniciação científica do CNPQ. No oposto, outros vereadores ou pessoas de seus gabinetes foram atenciosos e se interessaram pelo projeto e por seus resultados.

Nos sítios dos vereadores, topamos com muitas informações desatualizadas, meses antes das urnas! Um vereador chegou a manter no sítio todas as informações desatualizadas, mas "colou" um "santinho eletrônico" fazendo referência ao processo eleitoral de 2004. Para relativizar estas informações sobre as Câmaras e o uso dos meios eletrônicos pelos vereadores, soubemos que a informatização do Poder Legislativo é mais nova que o das prefeituras das mesmas cidades, e que só muito recentemente os vereadores passaram a experimentar o uso da tecnologia. Os dados podem refletir um estágio de maturidade no uso de tecnologia muito incipiente. Da época em que iniciamos a pesquisa, início de 2004, para o final do ano, algumas Câmaras já modificaram suas páginas, e também novos vereadores foram eleitos. O panorama, assim, pode ter se alterado (nova pesquisa se faz necessária).

A democracia eletrônica é caracterizada pela utilização dos objetos eletrônicos da Sociedade da Informação no processo democrático. Concordamos com os autores desta definição, Akutsu e Pinho (2002 e 2003), quando eles, também, afirmam que a democracia brasileira tem características acentuadas de patrimonialismo, ou neopatrimonialismo, em que o *moderno* exigido pela Sociedade da Informação convive com o *atraso* da organização estrutural brasileira. Nesse

contexto, seria muito interessante confrontar os dados desta pesquisa com uma investigação de qual é o papel do vereador no Brasil. Qual o papel constitucional e qual o papel efetivamente desempenhado, e de que forma as tecnologias de informação estão reforçando essa característica ou suportando uma eventual mudança. Um outro ponto, é se este comportamento quase desleixado pelos vereadores no *virtual* é diferente do trato com o cidadão no mundo *real*. Bimber (1998) afirma não existir a divisão entre o *virtual* e o *real*. Para esse autor, o *virtual* faz parte de uma grande arena comunicativa, cujos artefatos os atores fazem uso. Assim, cabe a pergunta, o potencial dos meios eletrônicos para a participação do cidadão no trabalho do legislador ainda está por ser descoberto, ou a participação do cidadão não é uma característica do trabalho desse legislador?

Também como estudo futuro, vemos a investigação sobre os grupos e cidadãos que se comunicam com os vereadores via os meios eletrônicos. Quem são as pessoas que freqüentam os sítios de vereadores e que se comunicam com eles? Os sítios reúnem aqueles que já são eleitores fiéis do vereador? Mobilizam contribuintes para campanhas, fortalecem a comunidade que o vereador representa? Ou conseguem atrair aqueles que não participavam, os até então não interessados? Estão as pessoas indo até os sítios de vereadores para participar de debates, para contribuir com os mandatos, participar de exercícios de consultas públicas, expor e discutir suas opiniões com os vereadores? Neste ponto, mais uma vez, as características da sociedade brasileira são o pano de fundo, e a hipótese a ser testada é de que há pequena participação via os meios eletrônicos. Vemos, assim, na emergência da sociedade da informação, a replicação da característica de não participação da sociedade brasileira, eloqüentemente descrita por Wanderley Guilherme dos Santos, em *Fronteiras do Estado Mínimo* (Santos, 1993, p.104):

um conglomerado social de considerável magnitude que sistematicamente dispensa o recurso do voto como mecanismo de participação, que se revela indiferente à participação que vai do partido político à associação profissional e ao sindicato, passando pelas associações comunitárias, e que ignora os laços contratuais entre políticos e seus eleitores...

Então, não devemos colocar muita expectativa nos meios eletrônicos, pois ...temos que levar em consideração que, se a Internet pode ser um poderoso instrumento de construção de uma democracia, ela também tem limites identificados na própria sociedade e no governo, como mostra a experiência dos países mais desenvolvidos. Assim, não se deve esperar milagres da Internet, se algo pode acontecer tem que brotar dos embates políticos a partir da mobilização da sociedade civil (Pinho, 2004).

Uma outra questão que propomos explorar, é examinar o uso político que os gabinetes e o vereador fazem dos meios eletrônicos, nos casos em que se percebeu mais avanço no uso das ferramentas da tecnologia. Ampliaram a disseminação de informações e, ao fazê-lo, possibilitaram mais compartilhamento de informação e colaboração pela base do vereador? Perceberam o potencial das novas tecnologias na formulação de propostas que possam vir a ser levadas ao legislativo? Houve aumento da participação de pessoas que de outra forma não poderiam participar, ou o fariam com mais dificuldade, notadamente de regiões geograficamente distantes? Com o relacionamento eletrônico, houve ampliação da base do vereador, ou mudança de perfil do grupo? Também pode ser investigado se há avanços no reconhecimento de cenário, do contexto no qual o vereador atua.

Poderíamos concluir este trabalho com a afirmação de que os vereadores não fazem uso dos recursos de tecnologia da informação na sua comunicação e interação com o cidadão. De uma maneira geral, não foram observadas iniciativas e práticas que possam facilitar o envolvimento democrático, vereador-cidadão, ou uma maior participação popular no mandato, via as novas (nem tão novas...) tecnologias. Além disso, não é possível afirmar que os sítios têm qualidade, mas podemos chamar de negligente como as mensagens de e-mail são tratadas pela

enorme maioria dos vereadores. No entanto, o uso dos meios eletrônicos por alguns poucos demonstra avanços na busca daqueles benefícios que se apresentam como potenciais para a ampliação da prática democrática. Talvez, e esta é só uma das possibilidades, estejamos assistindo ao início tímido no Brasil do experimentar novas práticas democráticas, apoiadas pelos meios eletrônicos.

Nosso trabalho pretende avançar tendo em vista outros focos como o relacionamento eletrônico entre Executivo e Legislativo, o uso de sistemas de informação e mecanismos de integração pelo poder legislativo na sua ação fiscalizadora do poder executivo nas três esferas de poder, seja pelos parlamentares, seja pelo Tribunal de Contas. Mas esse é um projeto ainda a desenvolver.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao CNPQ e à Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Os dados da pesquisa foram coletados em um projeto de Iniciação Científica.

REFERÊNCIAS

AKUTSU, L; PINHO, J.A,G. Governo, *accountability* e sociedade da informação no Brasil: uma investigação preliminar. In: XXV ENANPAD. *Anais...* em CD. Campinas: Anpad. Setembro 2001.

AKUTSU, L; PINHO, J.A,G. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. In: XXVI ENANPAD. *Anais...* em CD. Salvador: Anpad. Setembro 2002.

AKUTSU, L; PINHO, J.A,G. Governo eletrônico, sociedade civil e democracia: revisitando portais de governo no Brasil. In: IX Colóquio Internacional de Poder Local. Salvador. NEPOL. Escola de Administração. UFBA. 2003. *Anais...* em CD.

ARTERTON, C. Repensar a teledemocracia. In : FORESTER, T. (ed.) *Computers in the human context: information technology, productivity and people*, Oxford: Blackwell, 1989. p. 231-248.

AZEVEDO, C. B. *A estrela partida ao meio* : ambigüidades do pensamento petista. São Paulo : Entrelinhas, 1995.

BACKUS, M. *E-Governance and Developing Countries*, In: Research Report Nr. 3, Abril de 2001. Disponível http://www.ebape.fgv.br/e_government/asp/dsp_home.asp 29/jul/2004.

BIMBER, Bruce. The internet and political transformation: populism, community and accelerated pluralism. *Polity*. XXXI (1) pp.133-160. 1998.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia* : uma defesa das regras do jogo. 5ª. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1992.

CASTELLS M. *A Sociedade em rede: a era da informação* – economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTOR, B. V. J. *O Brasil não é para amadores*: Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinho. Curitiba: EBEL: IBQP-PR, 2000.

CASTOR, B.V.J; José; H.A.A. Atualizando o modelo administrativo brasileiro: as promessas e perspectivas do governo eletrônico. In: XXV ENANPAD. *Anais...* em CD. Campinas: Anpad. Setembro 2001.

CHAHIN, A.; Cunha, M.A.; Knight P.T.; Pinto, S.L. *E-gov.br, a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CRUZ, Maurício S. *Tecnologia de informação no espaço público : o caso Telecidadão no Paraná*. São Paulo, 1999. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

CUNHA, M.A.; REINHARD, N. *Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão: estudos de caso no Brasil*. Tese (Doutorado em administração). Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade da Univ. de São Paulo. São Paulo, 2000.

CUNHA, M.A.; CRUZ, M.S. Tecnologia de informação no setor público: o uso de meios eletrônicos no relacionamento do parlamentar com o cidadão e com o Poder Executivo. In: XXVII ENANPAD. *Anais...* em CD. Atibaia: Anpad. Setembro 2003.

DERTOUZOS, Michael. *What will be: how the new information marketplace will change our lives*. San Francisco: Harper, 1997

DORNELAS, J. HOPPEN, N. Contradições inarredáveis de uma forma não usual de Gestão Pública In: XXV Encontro Anual Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. *Anais...* em CD. Campinas: Anpad. Setembro 2001.

EISENBERG, José. Internet popular e democracia nas cidades. *Informática Pública*. Belo Horizonte, v. 1, p. 7-24, jun. 1999.

FERREIRA, S.B.L.; LEITE, J.C.S.P. F.S. Exemplificando aspectos de usabilidade em sistemas de informação. In: XXVI ENANPAD. *Anais...* em CD. Salvador: Anpad. Setembro 2002.

Forester, Tom (ed). *Informática e sociedade : evolução ou revolução?* Lisboa: Salamandra: 1993.

FREY, K. Governança urbana e redes sociais. O potencial das novas tecnologias da informação e comunicação. In: XXVII Encontro Anual Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. *Anais...* em CD. Atibaia: Anpad. Setembro 2003.

GARSON, D. G. *Information technology and computer applications in public administration: issues and trends*. USA: Idea Group Publishing, 1999. p. 304.

GROSSMAN, Lawrence K. *The electronic republic: reshaping democracy in the information age*. USA : Penguin Books.1995. 290 p.

JÓIA, L.A.A (20034). *Governo eletrônico: em busca de uma conceituação*. Disponível em http://www.ebape.fgv.br/e_government/asp/dsp_oquee.asp (29/jul/2004)

LAUAND, Jean. *500 provérbios portugueses antigos: Educação moral, mentalidade e linguagem*. Disponível em http://www.hottopos.com/vdletras4/jeans2.htm#_ftn3 (27/07/2004)

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal : origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARGOLIS, M. RESNICK, D. *Politics as usual: the cyberspace revolution*. Thousand Oaks: Sage, 2000.

NEGROPONTE, Nicholas. *Being digital*. New York: Knopf, 1995.

NÉRI, Marcelo (coord). EBAP- Escola Brasileira de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. *Mapa da Exclusão Digital*. Disponível em http://www2.fgv.br/ibre/cps/mapa_exclusao/apresentacao/apresentacao.htm (29/jul/2004)

NORRIS Pipa. Preaching to the converted? Pluralism, participation and party websites. In: PORRAS, J.I.; ARAYA, R.(ed) *E-democracia: retos e oportunidades para el fortalecimiento de la participación ciudadana y la democracia em la sociedad de la information*. Santiago: Editorial Universidad Bolivariana, 2003. 357 p.

PERRI. E-governance. Do digital aids make a difference in policy making?. In: *Designing E-Government*, Prins J.E.J. (ed.), Kluwer Law International, 2001, pp. 7-27.

PINHO, J.A.G. Governo eletrônico no Brasil: realidade, possibilidades e limites. III Congresso Internacional de Direito e Tecnologias da Informação (CIBERCON). Salvador. IBDI - Instituto Brasileiro de Política e Direito da Informática. 2004.

PORRAS, José I. De la democracia procedimental a la democracia como ideal. La contribución de Internet para estrechar la brecha. In: PORRAS, J.I.; ARAYA, R.(ed) *E-democracia : retos e oportunidades para el fortalecimiento de la participación ciudadana y la democracia em la sociedad de la information*. Santiago: Editorial Universidad Bolivariana, 2003. p.357.

RAMOS, R.E.B.; RAMOS, A.S.M. As práticas internacionais de estratégia de governo eletrônico e inclusão digital e as perspectivas para estratégia de política pública no Brasil: os casos de Estados Unidos, Reino Unido e Canadá. In: XXVII ENANPAD. *Anais...* em CD. Atibaia: Anpad. Setembro 2003.

RÉVILLION, A.S.P. A utilização de pesquisas exploratórias na área de marketing. In: XXV Encontro Anual Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. *Anais...* em CD. Campinas: Anpad. Setembro 2001.

RUEDIGER M. A. Governança democrática na era da informação. In: XXVII ENANPAD. *Anais...* em CD. Atibaia: Anpad. Setembro 2003.

RUEDIGER M. A. Governo eletrônico e democracia – uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. In: XVI ENANPAD. *Anais...* em CD. Salvador: Anpad. Setembro 2002.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill, 1991.

SANTOS, J. V. T. A construção da viagem inversa. Ensaio sobre a investigação nas ciências sociais. *Cadernos de Sociologia*. Porto Alegre: 3 (3), p. 55-88, janeiro/julho 1991.

SANTOS, R.J.L. O que se deve e o que não se deve fazer. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas, 2002.

SANTOS, W.G. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro : Rocco, 1993.

SCHMIDTKE, Oliver. Berlin in the Net: prospects for cyberdemocracy from above and from below. In: TSAGAROUSIANOU, Roza (ed.) *Cyberdemocracy: technology, cities and civic networks*. London: Routledge, 1998. 185p.

SIMÃO, J.B. *Universalização dos serviços públicos na internet para o exercício da cidadania: análise crítica das ações do governo federal*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Universidade Brasília, Brasília, 2004.

TSAGAROUSIANOU, Roza (ed.) *Cyberdemocracy: technology, cities and civic networks*. London: Routledge, 1998. 185p.

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Defining E-governance. Disponível em <http://www.unesco.org/webworld/e-governance> (27/jul/2004).

VILLELA, R.M. *Conteúdo, usabilidade e funcionalidade, três dimensões para avaliação de portais estaduais de governo eletrônico na Web*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

WATSON, R.; AKSELSEN, S.; EVJMO, B.; AARSAETHER, N. Teledemocracy in local government. *Communications of the ACM*, New York, v. 42, n. 12, p.58-63, dec. 1999.

WEBSTER, Frank. *Theories of the information society*. London: Routledge, 1997.

WINNER, Langdon. Myth information: romantic politics in the information age. In: MITCHAM, Carl; HUNING, Alois (ed.). *Philosophy and technology II: Information technology and computers in theory and practice*. Holanda: D. Reidel Publishing Company, 1986. 374 p.