

PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E INTERNET: UMA BREVE ANÁLISE DOS WEBSITES DOS GOVERNOS FEDERAIS DOS QUATRO MAIORES PAÍSES SUL-AMERICANOS

Rachel Callai Bragatto

Mestranda em Sociologia na UFPR

O surgimento de uma plataforma de comunicação com características distintas dos meios de comunicação tradicionais, a Internet, restaura as esperanças no que tange o emprego dos meios para aperfeiçoar a democracia e a participação cidadã. Neste contexto, o trabalho analisa brevemente como a nova mídia vem sendo utilizada, na busca de melhoria da participação civil, pelos governos federais dos quatro maiores países da América do Sul. Buscou-se constatar se há, de fato, algum tipo de possibilidade de participação democrática nestas experiências e que tipos de participação são possíveis detectar. Para tanto, foi aplicada uma planilha a partir da navegação online nos websites, com o objetivo final de mapear a situação e fazer uma comparação entre os países em questão.

Palavras-chave: participação política, ciberdemocracia, Internet.

Embora o debate sobre a participação política do cidadão e o uso das Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação, especialmente da Internet, não seja novo, ele parece alcançar agora um estágio mais maduro de desenvolvimento.

A princípio verificamos posições polarizadas entre visões otimistas ou utópicas, nas quais o novo *media* seria responsável por uma verdadeira reorganização social por meio do seu potencial emancipatório de forma a democratizar a sociedade (LEVY, 2000; NEGROPONTE, 1995; ROSNAY, 1997), e outras pessimistas, preocupadas com a tendência do meio gerar uma maior estratificação social e com o controle das populações através da robótica e da informática (VIRILIO, 2000; BAUDRILLARD, 2005). Convencionou-se chamar estas compreensões pioneiras de “imaginário da cibercultura” (LEMOS, 1998).

Como aponta Coleman (1999), o debate se deu por meio de termos vagos, faltando uma clareza sobre qual a pergunta-chave que deveria conduzir as pesquisas. James Bohman reforça esta idéia ao afirmar que

Tanto as posições otimistas quanto as pessimistas sofrem de claros problemas conceituais. Otimistas acreditam que o modo de comunicação ou a mediação tecnológica seriam, por si mesmos, constitutivos de novas possibilidades. [...]

Pessimistas cometem o erro oposto ao manter as instituições fixas, as instituições do estado-nação soberano (2004, p. 131)¹.

Contudo, com o avanço nas pesquisas, percebe-se uma maior complexidade do campo, criando, desta forma, distintos nichos de análise, baseados em objetos e abordagens diversas. Em uma contribuição ao mapeamento do campo em questão, Gomes esclarece que ocorre também nos estudos acerca da democracia digital uma diferenciação entre a pesquisa com ênfase na sociedade e a com ênfase no Estado. Como objeto da primeira, a “vertente social”, estariam as implicações do *media* no engajamento cívico, esfera pública, deliberação política *online* e sua relação com o capital social. Já a “vertente institucional” teria três endereços:

a) o estudo sobre a conformação digital das instituições da democracia em sentido estrito (cidades e governos digitais, parlamentos *online*) ou lato (partidos políticos *online*); b) o estudo sobre iniciativas institucionais no vetor Estado-cidadão ou G2C (como a prestação de serviços públicos *online* e governo eletrônico); c) o estudo sobre iniciativas institucionais no vetor cidadãos-Estado ou C2G (oportunidades de participação ou oferta de *inputs* por parte da cidadania na forma de votos, respostas a sondagens, decisões ou sugestões orçamentárias, registro e discussão de opiniões em fóruns eletrônicos, etc) (2007, p. 1).

O presente trabalho conforma-se dentro da abordagem institucional, buscando compreender em que medida a Internet colabora para um incremento das possibilidades de interface entre o Estado e os cidadãos. De certa forma, colocamos aqui a mesma pergunta que Coleman (1999) a respeito da capacidade da Internet fomentar a relação democrática entre a maioria que é representada e a minoria eleita para representar.

Uma perspectiva que auxilia na resposta a esta questão é a chamada “formas de uso” (SALTER, 2004). De acordo com Lee Salter, as tecnologias são desenvolvidas para atender determinados usos, certas finalidades. A cada uso corresponderia uma necessidade e a cada necessidade, um interesse particular. O pesquisador observa, entretanto, que muitas vezes as tecnologias são desenvolvidas de modo que podem ser usadas para outros fins que não os previstos. A Internet seria um exemplo disso, já que, não obstante a motivação inicial para o seu desenvolvimento tenha sido a criação de um mecanismo de controle militar, isto não explica os modos alternativos de utilização que vemos hoje.

Pressupõe-se, a partir disso, que a Internet não faz nada sem que as pessoas façam algo com ela. Nesse sentido, o autor indica que uma das formas de uso mais importantes do *media* seria a que concerne à interatividade. Não é apenas o fato de uma informação poder ser

¹ Tradução livre da autora: “Both the optimistic and pessimistic positions in the debate suffer from clear conceptual problems. Optimists take for granted that the mode of communication or technological mediation itself is constitutive of new possibilities. [...] Pessimists make the opposite error of holding institutions fixed, here the institutions of the sovereign nation state” (BOHMAN, 2004, p. 131).

distribuída facilmente pela rede que interessa e sim como o meio possibilita uma nova forma de geração de informação, na qual o usuário não é mais um recipiente passivo, mas, sobretudo, um participante ativo. Coleman reafirma esta noção ao postular que

[...] a característica distintiva das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) é a sua capacidade interativa: que, como seguiremos argumentando, muda a relação da comunicação de um modo sem precedente que pode refletir radicalmente sobre o processo de governar/informar e de ser governado/informado/desinformado (1999, p. 17)².

Contudo, Salter destaca que, embora diferentes “formas de uso” das tecnologias sejam possíveis, a escolha por uma ou outra depende também da adoção destas por agentes de diversas naturezas. Barber dá um bom exemplo disso:

Muitos associam a liberdade e individualidade da cultura americana com o automóvel e a tecnologia por trás dele, o motor a combustão. Mas este mesmo motor foi também usado para desenvolver os motores a diesel e o transporte público na Europa. A decisão em investir em transportes públicos ou privados, entre sistemas de trem e sistemas de automóveis, foi uma decisão política, não técnica, e a tecnologia disponível servia a ambos os lados do debate político (BARBER, 2000, p. 3)³.

No caso em tela aqui, isto significa que, mesmo os governos tendo à disposição uma série de ferramentas que possibilitam uma relação distinta do cidadão com o Estado que a possível nos meios de comunicação de massa, tais artifícios nem sempre são adotados de modo a garantir uma maior soberania da sociedade civil. Deste modo, percebemos que muitos *sites* na rede são utilizados como os tradicionais veículos de comunicação, promovendo apenas informação unidirecional sem se preocupar em acolher as contribuições que cidadãos possam e queiram oferecer.

Portanto, este trabalho procura evitar as discussões entre limites e possibilidades da Internet para o sistema democrático. Uma forma mais eficaz de estudo diz respeito ao uso que é feito do *media* no que se refere à participação política e isto é possível por meio da análise das ferramentas e dispositivos oferecidos em determinados tipos de *websites* e por certa categoria de agentes. Mais especificamente, opta-se por explorar brevemente se e em que

² Tradução livre da autora: “[...] distinctive feature of the new information and communication technologies (ICTs) is their interactive capacity: one which, as we shall proceed to argue, changes the relationship of communication in an unprecedented way that could radically impinge upon the process of governing/informing and being governed/informed/uninformed” (COLEMAN, 1999, p. 17).

³ Tradução livre da autora: “Many associate the freedom and individuality of American culture with the automobile and its underlying technology, the internal combustion engine. But that same internal combustion engine was also used to develop diesel engines and public transportation in Europe. The decision between investment in public and private transportations, between train systems and automobile systems, was a political, not a technical, decision and the available technology served both sides of the policy debate” (BARBER, 2000, p. 3).

medida os *sites* dos governos federais vêm sendo utilizados na busca de melhoria da participação civil.

O recorte do problema proposto é representativo por duas razões fundamentais: primeiro, o poder executivo é uma das instâncias que detém de forma significativa a produção da decisão política e, segundo, embora o emprego das TICs possa ocorrer de forma diversa, a Internet é o principal meio utilizado atualmente pelas instâncias governamentais. Os portais eletrônicos institucionais – criados, sustentados e administrados unilateralmente pelo poder público – são o formato mais difundido de projetos de democracia no que concerne uma interface política entre Estado e cidadão.

Assim sendo, para dar conta do objetivo a que se propõe, o artigo é dividido em três partes. A primeira refere-se à necessidade de definição acerca de quais seriam e como se dariam os pontos de contato, o engate entre Estado e sociedade, isto é, qual o lugar e a que *participação* nos referimos.

Na segunda sessão procura-se explorar uma proposta metodológica de trabalho, conjugando os conceitos apresentados na primeira parte e elaborando um procedimento capaz de endereçar os desafios apresentados.

A terceira dedica-se ao exame dos experimentos na Internet dos governos em questão, procurando identificar e analisar as possibilidades de participação oferecidas aos cidadãos. Como *corpus* empírico serão utilizados os *websites* dos governos federais dos quatro maiores países sul-americanos, a saber, Brasil, Colômbia, Argentina e Peru⁴.

Participação e modelos de democracia

Muito embora o termo *participação* seja usado hoje de maneira generalizada, ele refere-se a uma grande variedade de interpretações, indicando, assim, uma falta de precisão teórica. Ao procurar traçar um modelo da teoria da democracia participativa, Pateman (1992) indica que compreensões muito distintas do conceito estão presentes na literatura e faz-se necessário um refinamento de forma a balizar a pesquisa. Para tanto, é preciso responder a questões sobre o tipo de participação prevista; se deve ser direta ou representativa (no caso da segunda, quais seriam os representantes); se todos os cidadãos podem ser sujeitos dessa participação; em quais instâncias pode-se interferir; se a participação deve se restringir ao

⁴ Os critérios adotados são população e extensão territorial. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 17 out. 2007.

nível local ou ser nacional; se todo tipo de decisão deve ser submetido à apreciação e à contribuição pública, etc.

Isto nos remete diretamente à discussão acerca dos modelos de democracia (HELD, 1987). Diferentes correntes teóricas deram respostas distintas a estas questões, de acordo com os principais déficits democráticos arrolados por seus autores. Liberais enfatizam a necessidade de uma maior visibilidade, de modo a evitar a “política das sombras” e a conseqüente inimizabilidade. Republicanos preocupam-se com o engajamento cívico e o capital social. Participacionistas conclamam a conformação de espaços em que os cidadãos possam expressar diretamente sua vontade e, até mesmo, autogovernar-se. Deliberacionistas enfatizam a importância da troca de razões em público e o tema da esfera pública (GOMES, 2007).

À cada modelo teórico, a identificação de um problema principal, e a cada problema, um remédio, uma solução. Observa-se, entretanto, que a filiação a uma única corrente pode não significar a melhor forma de análise desse engate entre Estado e cidadão, mais especificamente, no caso do engate “eletrônico” entre Estado e cidadão. A opção por apenas um tipo de referencial teórico pode constituir uma análise um tanto parcial e impedir de reconhecer iniciativas interessantes para a prática democrática.

Nesse sentido, como bem nota Bobbio, os estados democráticos modernos são hoje, via de regra, estado liberais.

Estado liberal e Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um Estado não-liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um Estado não-democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A prova histórica desta interdependência está no fato de que Estado liberal e Estado democrático, quando caem, caem juntos (BOBBIO, 2006, pp. 32-33).

Sendo os objetos desta análise, de certa forma, estados liberais⁵, se mostra pouco frutífero o uso de outros modelos referenciais, sem levar em conta o liberal. Isto é, pode-se optar por uma abordagem participacionista ou deliberacionista para um experimento como o

⁵ Adoto aqui a compreensão de Bobbio, de acordo com a qual para a realização das condições necessárias à democracia “é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. – os direitos à base dos quais nasceu o Estado liberal e foi construída a doutrina do Estado de direito em sentido forte, isto é, do Estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos ‘invioláveis’ do indivíduo” (Bobbio, 2006, p. 32).

que aqui se propõe, porém, muito provavelmente, as conclusões serão frustrantes no que concerne o uso da Internet pelos governos para o provimento de ferramentas de decisão direta ou de deliberação *online* (ver SILVA, 2005; BRAGATTO, 2006; MIOLA e MARQUES, 2007; MARQUES, 2007).

Importante evidenciar que isto não significa que a contribuição das demais correntes deva ser ignorada e nem tampouco menosprezada, já que o caráter normativo dessas influencia, por vezes, a adoção de práticas políticas que aproximam o *design* do Estado dos modelos propostos por elas. O que se propõe é que, adotando um arcabouço condizente com as condições do *corpus empírico* explorado e somando-se a ele ênfases retiradas de outros modelos de democracia, pode-se chegar a conclusões mais elucidadoras sobre, neste caso particular, o atual uso das novas ferramentas eletrônicas de comunicação no incremento à participação pelos governos federais em questão.

Toma-se, portanto, como ponto de saída a proposta de Gomes, que sugere

uma perspectiva prática, focada no engate entre sociedade e Estado e acompanhada por uma agenda apoiada na idéia de que o Estado liberal ainda é uma forma plasmável e que pode ser moldado de forma a melhorar a sua performance democrática. A praticidade da perspectiva é decorrente do fato de que ela tem apenas um tema e um procedimento. O tema é que as democracias liberais contemporâneas podem e devem ser aperfeiçoadas. O procedimento consiste na identificação de problemas para os quais possamos oferecer soluções (2007, p. 9).

Ainda no mesmo artigo, o autor identifica quatro dos principais problemas da democracia contemporânea e procura indicar de que modo o sistema democrático pode ser aperfeiçoado. Os problemas elencados pelo pesquisador são: 1) limites do Estado de direito; 2) governos invisíveis e Estado opaco; 3) patrimonialismo; 4) baixas oportunidades de participação, baixo interesse em participar. De modo geral, como respostas a estes problemas, o autor aponta a importância da visibilidade, publicidade, imputabilidade ou responsabilização, transparência, controle público, discutibilidade, prestação de contas, provimento de informação política qualificada e reconhecimento da importância da participação.

Bobbio traça caminho semelhante no livro *O Futuro da Democracia*, identificando as promessas não cumpridas pelo sistema democrático e explorando modos de aprimorá-lo. O autor elenca alguns conceitos fundamentais relativos à opinião pública – compreendida como a referente aos atos do poder público, isto é, do poder exercido pelos órgãos decisórios do Estado. De acordo com o autor, a relevância da opinião pública “depende da maior ou menor oferta ao público, entendida esta exatamente como visibilidade, cognoscibilidade e, portanto, controlabilidade dos atos de quem detém o poder supremo” (BOBBIO, 2006, p. 103).

Juntando-se a isto a noção de *graus de democracia digital*⁶, é possível determinar diferentes ênfases relativas à participação civil no Estado eletrônico, de acordo com a oferta dos mecanismos e ferramentas disponíveis nos *websites* em tela. É o que se pretende delinear na próxima sessão.

Uma proposta metodológica

Da mesma forma que Held (1987) divide os modelos de democracia em dois grandes grupos⁷, a inspiração para as ênfases de democracia eletrônica baseia-se também nesta distinção⁸. Porém, soma-se ainda um terceiro modelo, aprofundado após a edição do livro do autor inglês, isto é, o modelo deliberativo.

Logo, em um primeiro plano estariam as oportunidades de participação tidas como essenciais em um Estado liberal⁹. A participação primaz neste modelo constitui a participação na escolha daqueles que tomam as decisões políticas. Embora o objeto de estudo aqui sejam os governos já estabelecidos e que não nos dediquemos às eleições, mas sim aos períodos inter-eleições, à prática governamental *per se*, do pressuposto acima deriva outro que nos concerne diretamente. Como demonstra Pateman, “a função da participação nessa teoria é apenas de proteção; a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados” (1992, p. 25). Por conseguinte, procede que cidadãos bem informados acerca dos negócios públicos têm melhores condições de se protegerem das ingerências do Estado e de garantir que aqueles que governam adotem práticas condizentes com o interesse público (compreendido mais como a soma dos interesses individuais).

⁶ Seriam cinco os graus de democracia digital: primeiro grau - acesso do cidadão a serviços públicos e prestação de informações; segundo grau - prevê uma pequena porosidade do Estado aos interesses públicos, consultando a opinião dos cidadãos sobre temas da agenda pública e, mesmo, para a formação desta agenda; terceiro grau - ocorre um alto nível de transparência, porém o cidadão não é consultado para a produção da decisão política; quarto grau - representa certos modelos de democracia deliberativa, em que o Estado é mais poroso à participação popular, mesclando o modelo de democracia participativa com o de democracia representativa; quinto grau - corresponde aos modelos de democracia direta, em que a esfera política se extinguiria já que o público controlaria a decisão política (GOMES, 2005).

⁷ “Os modelos podem ser razoavelmente divididos em dois tipos mais amplos: democracia direta ou participativa (um sistema de tomada de decisões sobre assuntos públicos no qual os cidadãos estão diretamente envolvidos) e a democracia liberal ou representativa (um sistema de governo que envolve ‘oficiais’ eleitos que tomam para si a tarefa de ‘representar’ os interesses e/ou pontos de vista dos cidadãos dentro do quadro de referência do ‘governo da lei’)” (HELD, 1987, pp. 4-5).

⁸ Assim como observa Held, a autora também está ciente que cada um destes grandes rótulos abarcam muito mais que uma teoria unívoca e consensual. Dentro de cada um dos modelos, há uma série de outros modelos, contendo diferenças significativas entre si, mas que, por conta do espaço aqui disponível, não é possível esmiuçar. Além disso, para o propósito a que se dedica este trabalho, um breve levantamento acerca das principais demandas de participação de cada modelo já é o suficiente para prosseguirmos.

⁹ Teóricos como Schumpeter, Berelson, Dahl, James Mill, Bentham, Stuart Mill fariam parte deste grande leque.

Além disso, de modo geral, este modelo preocupa-se também com a garantia das liberdades individuais, sobretudo as ligadas à liberdade de expressão, associação, voto e credo. Isto deriva de um entendimento de que a política deve ser considerada uma esfera distinta e separada da sociedade, pois ela diz respeito, antes de tudo, à atividade e às instituições governamentais e não deve interferir, ou apenas o menos possível, nas demais instâncias, como a econômica ou a vida privada. Nesse sentido, a noção de igualdade política é compreendida como uma condição necessária à liberdade, isto é, à capacidade dos cidadãos protegerem de forma igual seus interesses particulares. Pode-se afirmar ainda que a democracia liberal dá grande valor a um sistema competitivo, no qual diversos grupos de interesse buscam a influência política.

Porém, como não é possível compreender o modelo liberal como um bloco monolítico, verificam-se “sub correntes” – algumas dando maior destaque à participação e outras que procuram minimizá-la. Como exemplo da primeira, pode-se citar a democracia desenvolvimentista que afirma que a participação é necessária “[...] para a criação de um corpo de cidadãos informado, comprometido e em desenvolvimento. O envolvimento político é essencial para a ‘mais elevada e harmoniosa’ expansão das capacidades individuais” (HELD, 1987, p. 93). Por outro lado, o elitismo tem como condição um eleitorado mal informado ou emocional, cabendo a uma elite política hábil as tomadas de decisões necessárias para a condução do Estado democrático.

Depreende-se, portanto, que em um Estado liberal “médio” a participação política da esfera civil deve se dar por meio: 1) da disponibilização de informações acerca dos negócios públicos; 2) da prestação de contas dos governantes e de ferramentas de controle e acesso aos responsáveis e às ações governamentais; 3) da prestação de serviços – já que o cidadão é mais um consumidor individual que um agente da vida pública; 4) de transparência governamental. Importante observar que aqui o fluxo de informação parte da esfera institucional em direção aos cidadãos, constituindo o chamado vetor G2C (government to citizen).

O segundo modelo, que dá origem à ênfase participativa, é explorado por autores como Pateman, Macpherson e Poulantzas (HELD, 1987). De modo geral, as idéias são influenciadas por Rousseau e Stuart Mill e partem da busca pelos motivos que fazem com que um grande número de indivíduos não possa participar ativamente da vida pública.

Para estes teóricos, a separação entre esfera política e esfera civil postulada pelos liberais seria extremamente falha. Se considerarmos o Estado como apartado da sociedade, é evidente que o cidadão o compreenderá como algo a se respeitar e obedecer e que, principalmente, os indivíduos desprovidos de um conjunto de recursos e oportunidades

tenderão a permanecer nesta condição, já que tal Estado estaria preso à manutenção e reprodução das desigualdades da vida diária (PATEMAN, 1992). Isto significa que não havendo dúvidas a respeito da influência da esfera política nas demais, a questão posta é como regular esta influência de modo a aprofundar o processo democrático.

Se o 'público' e o 'privado' estão entrelaçados de formas complexas, as eleições serão sempre insuficientes como mecanismos para assegurar a responsabilidade das forças realmente envolvidas no processo de 'governo'. Ademais, uma vez que o 'entrelaçamento' do Estado e da sociedade civil deixa poucas, ou nenhuma, das esferas da 'vida privada' intocadas pela 'política', a questão da forma correta de regulamentação democrática apresenta-se vivamente (HELD, 1987, p. 231).

Já que indivíduos e instituições não podem ser considerados isoladamente, pressupõe-se, deste modo, que o Estado deva ser democratizado, tornando-se mais aberto às vontades civis e mais responsável. “A participação promove e desenvolve qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (Pateman, 1992, p. 61). Assim sendo, a participação teria um efeito cumulativo, integrativo, geraria coesão social e auxiliaria na aceitação das decisões coletivas.

Embora os teóricos desta corrente tenham imaginado a plena realização da participação especialmente nas esferas locais (principalmente por meio da experiência nos locais de trabalho), eles não negam as instituições centrais da democracia representativa, como os partidos e representantes políticos e as eleições periódicas. De modo geral, podemos então destacar como formas de participação neste modelo: 1) disponibilidade de todo tipo de informações, mas sobretudo aquelas que expliquem como o processo de governança ocorre, de modo a elucidar e “educar” os cidadãos e 2) porosidade da esfera política às contribuições do cidadão, isto é, existência de espaços em que seja possível colher a vontade da esfera civil e de locais em que o indivíduo possa contribuir efetivamente para a tomada de decisão política. Observa-se que o fluxo de informação neste modelo não seria unidirecional como no anterior, pois garantiria a existência do vetor C2G (citizen to government).

Quanto ao modelo deliberativo, suas origens estão no pensamento de Habermas e Rawls e foram desenvolvidas por pensadores como Bohman, Dryzek, Benhabib, Guttman e Thompson. Os teóricos deste modelo dividem um entendimento comum que o sistema democrático não deveria ser definido pela simples agregação de interesses particulares e que a democracia é justificada somente na medida em que torna possível o uso público da razão. Conforme explica James Bohman:

De acordo com a maioria dos proponentes da democracia deliberativa, a tomada de decisão política é legitimada desde que a política seja produzida em um processo de

discussão pública e debate no qual os cidadãos e seus representantes, indo além do mero interesse próprio e de pontos de vista limitados, refletem sobre o interesse geral ou o bem comum (BOHMAN, 1996, pp. 4-5)¹⁰.

A democracia passa a ser entendida como um processo de aprendizado por meio da argumentação racional. Os participantes trocam argumentos e contra-argumentos e tornam-se informados da visão do outro. A política constitui-se em uma busca pelos interesses comuns, públicos, em um processo em que a necessidade de consenso faz com que as razões sejam colocadas sob a avaliação de todos.

Ainda que a tônica deste modelo possa recair sobre princípios procedimentais ou substantivos, pode-se afirmar, de modo geral, que os autores reconhecem a importância da garantia de direitos, acreditando que condições desiguais devem ser contornadas de modo a assegurar a emergência de um debate racional que garanta as liberdades e oportunidades básicas de todos.

Para além disso, e o que pode contribuir de maneira mais significativa para este trabalho, estaria a crença que garantida a boa regulação da prática política, estaria assegurado um Estado com noções democráticas aprimoradas. Dentre estes princípios reguladores ou, melhor, procedimentais, estariam a reciprocidade, publicidade e responsividade (GUTMANN e THOMPSON, 1996). Cada um deles dirige-se a um aspecto do processo de deliberação: a reciprocidade alude à idéia de que os cidadãos devem reconhecer e respeitar os demais como agentes morais e que as razões devem ser justificadas a todos os participantes; a publicidade, diz respeito não apenas aos espaços e ao modo como cidadãos deliberam, mas também ao tipo de razão utilizada e, por último, a responsividade refere-se aos agentes do processo: cidadãos e oficiais que são responsáveis com os demais pelas suas ações políticas e a sua disposição para prestar contas e esclarecimentos.

Procede, por conseguinte, três pressupostos básicos da deliberação que interessam a este trabalho: 1) a existência de informações a respeito das ações governamentais e das razões que as justificam; 2) a constituição de espaços de discussão e deliberação pública e 3) a prestação de contas e esclarecimentos. Importante observar que para um aumento do conhecimento a respeito dos temas discutidos e para a construção da opinião dos cidadãos em consequência da troca de informações e de argumentos, é necessário que os indivíduos entrem em contato uns com os outros, que se informem e possam rever suas posições. Nesse sentido, a constituição de fóruns públicos, onde os cidadãos possam discutir assuntos que consideram

¹⁰ Tradução livre da autora: “According to most proponents of deliberative democracy, political decision making is legitimate insofar as its policies are produced in a process of public discussion and debate in which citizens and their representatives, going beyond mere self-interest and limited points of view, reflect on the general interest or on their common good” (BOHMAN, 1996, pp. 4-5).

relevantes e resolver as disputas de maneira livre e igualitária, é um requisito fundamental. No caso deste modelo, como no anterior, é previsto um *input* por parte da cidadania, de modo que o vetor também seria C2G.

A partir dessas considerações, se compreendermos os modelos como cumulativos e inter-relacionados e, mesmo correndo o risco de incorrer em uma generalização por demais simplista, pode-se dispor o seguinte quadro, correspondente às exigências de cada uma das ênfases da democracia eletrônica:

Modelo Liberal	Modelo Participativo	Modelo Deliberacionista
Existência de informações acerca dos negócios públicos	Existência de informações acerca dos negócios públicos	Existência de informações acerca dos negócios públicos
Prestação de contas dos governantes	Prestação de contas dos governantes	Prestação de contas dos governantes
Ferramentas de controle e acesso aos responsáveis e às ações governamentais	Ferramentas de controle e acesso aos responsáveis e às ações governamentais	Ferramentas de controle e acesso aos responsáveis e às ações governamentais
Prestação de serviços	Prestação de serviços	Prestação de serviços
Transparência governamental	Transparência governamental	Transparência governamental
	Existência de informações explicativas sobre o processo de tomada de decisão	Existência de informações explicativas sobre o processo de tomada de decisão
	Espaços para colher as contribuições dos cidadãos	Espaços para colher as contribuições dos cidadãos
	Espaços para interferir diretamente na tomada de decisões	Espaços de discutibilidade e deliberação pública

Nesse sentido, é importante observar que, *a priori*, as ferramentas disponíveis na Internet podem dar conta destas exigências. Primeiramente, parece factível que o meio seja considerado o maior e melhor sistema de arquivo disponível. Através do hipertexto, é possível disponibilizar as informações sem restrições de espaço e de forma a garantir uma leitura sem fim, já que uma informação leva a outra, através dos *links*. Além disso, “[...] visibilidade e transparência são as plataformas básicas da Internet com relação ao Estado e às esferas de

decisão política. Ela oferece, justamente na forma de constrangimento, requisitos fundamentais para o controle cognitivo por parte do cidadão [...]” (GOMES, 2007, p. 13). Verificam-se ainda instrumentos na rede para possibilitar, como no caso dos formulários eletrônicos, que os indivíduos tirem dúvidas ou façam denúncias *online*. Também é possível elaborar e enviar questões a serem respondidas por meio do próprio *site*, como as FAQs (Frequently Asked Questions). Há ainda a possibilidade de realizar sondagens de opinião e conversas em salas de bate papo e em fóruns de discussão. Porém, apenas com o compromisso dos agentes políticos é que estas potencialidades podem se transformar em “formas de uso” efetivas e disponíveis para a população. A partir dessa perspectiva é que serão examinadas, no próximo tópico, as experiências dos *websites* dos governos federais brasileiro, argentino, colombiano e peruano.

Mecanismos de participação na Internet oferecidos pelos governos federais dos quatro maiores países sul-americanos

Para a análise dos sítios governamentais, optou-se por elaborar uma planilha única a ser aplicada mediante navegação *online* composta por 31 itens. Os critérios para o estabelecimento dos campos e itens foram as três ênfases explicadas acima.

Além disso, em cada um dos quesitos avaliados procurou-se detectar não somente a disponibilidade de conteúdo, mas também de ferramentas de interação e a disposição gráfica (visibilidade). Isto se deu com o objetivo de captar o máximo de elementos possíveis que permitissem avaliar o grau de participação possibilitado pelo uso da ferramenta. Ou seja, não basta verificar se há acesso aos projetos de lei em discussão, mas se há destaque para este item e possibilidade de interatividade do cidadão (se ele pode, por exemplo, inserir críticas ou sugestões).

Por esta razão, cada questão da planilha foi subdividida em categorias que procuraram apreender estes elementos. Os critérios de avaliação foram estabelecidos por categoria, que foi avaliada recebendo valores de acordo com a seguinte escala:

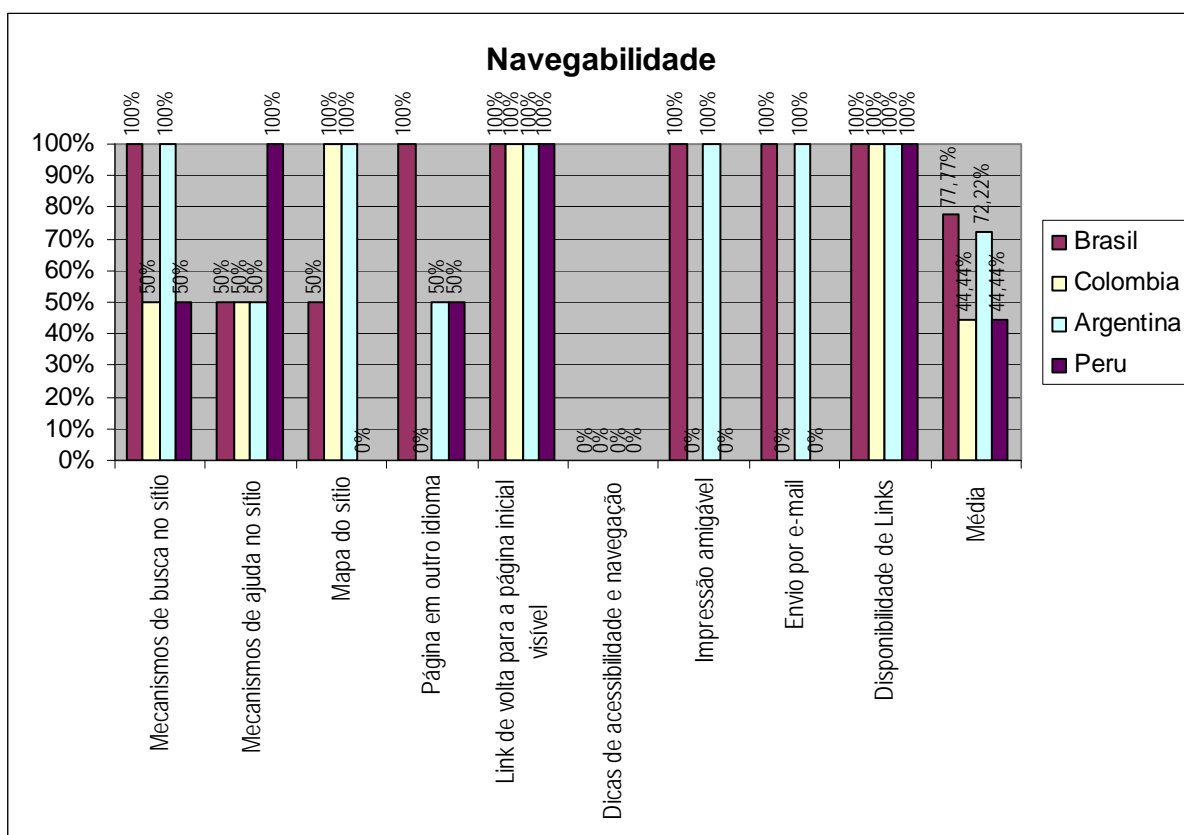
Avaliação	Completo ou satisfatório	Incompleto ou insatisfatório	Difícil localização ou inexistente
------------------	---------------------------------	-------------------------------------	---

Peso	2	1	0
-------------	---	---	---

Os valores obtidos foram transformados em percentuais que refletem o desempenho dos portais, permitindo, ainda que de maneira exploratória, a análise quantitativa e qualitativa dos dados.

Análise dos dados

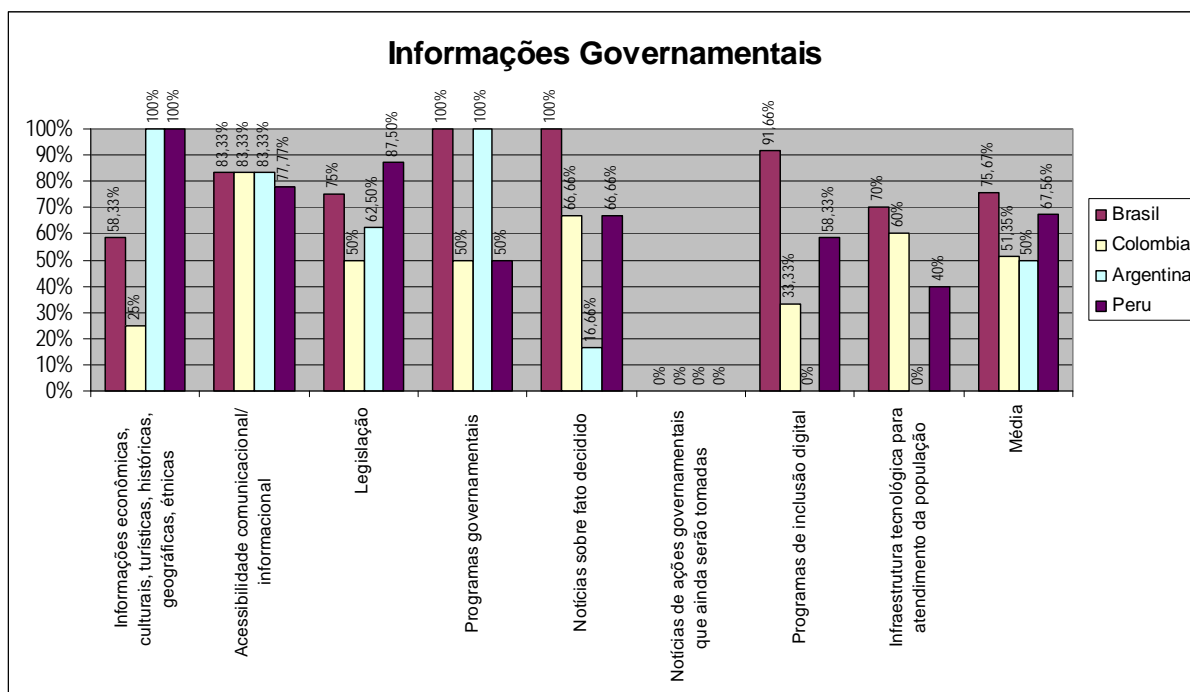
O primeiro grande campo da planilha, Navegabilidade, procurou examinar em que medida os sítios atendiam a premissas básicas como existência de mecanismos de busca, de ajuda, mapa do sítio, página em outro idioma, *link* de volta para a página principal, dicas de acessibilidade, impressão amigável, envio por e-mail e disponibilidade de *links* relacionados com o governo. Tais ferramentas são importantes para garantir uma navegação tranqüila e amigável, que estimule a permanência do usuário.



Observou-se que todos os sítios possuem mecanismos de busca, mas no *site* dos governos colombiano e do peruano a ferramenta está disponível apenas em algumas seções. O

sítio do Peru é o único que dispõe de mecanismo de ajuda considerado satisfatório, os demais dedicam-se pouco à questão. O Peru não oferece mapa do *site* e o do Brasil não funcionou por completo. Todos os portais apresentam parte de seu conteúdo em outra língua, sendo que o Brasil disponibiliza acesso em inglês e espanhol, enquanto os outros, apenas em inglês. Nenhum dos sítios apresentou dicas de acessibilidade. As ferramentas de impressão amigável e envio por e-mail foram oferecidas apenas por Brasil e Argentina. As demais categorias foram atendidas.

Já o campo Informações Governamentais teve como meta avaliar as informações gerais acerca do país, o acesso aos representantes e instituições governamentais, informações sobre programas sociais e sobre legislação, presença de notícias sobre fatos decididos e também a decidir e informações sobre inclusão digital e infra-estrutura tecnológica para atendimento da população. Tal campo é de suma relevância para todos os modelos de democracia, já que a informação governamental e sua publicidade são compreendidas como forma de se proteger do mal governo pelos liberais, são importantes para que a população possa intervir nas decisões políticas para os participacionistas e fundamentais para garantir uma deliberação adequada ao sistema democrático.



Tanto os sítios da Argentina quanto o do Peru oferecem informações econômicas, culturais, turísticas, históricas, geográficas e étnicas por completo. Os *links* estão delimitados e na primeira página dos *sites*. Já o portal do governo brasileiro não possui informações

étnicas e nem geográficas e as demais não possuem grande destaque. Por sua vez, o sítio colombiano apresenta apenas informações econômicas e geográficas pouco delimitadas.

Quanto às informações institucionais referentes à acessibilidade e contatos com entes governamentais, pode-se afirmar que os *sites* atendem a praticamente todos os requisitos. Verifica-se a existência de correio eletrônico de órgãos/ministérios/agências, assim como *links* para estes sítios, informações genéricas sobre seu funcionamento e lista de autoridades responsáveis. Entretanto, em nenhum dos portais encontrou-se sessão de perguntas e respostas.

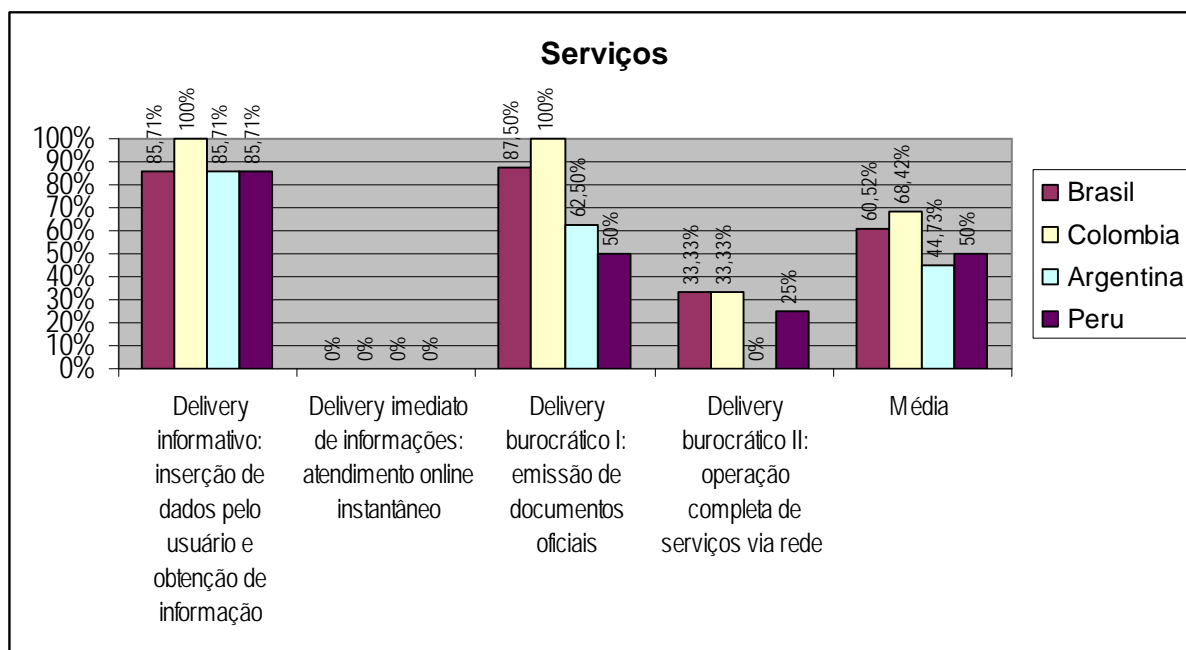
No que se refere às informações sobre legislação, o portal do governo brasileiro é o único que apresenta plenamente tanto versão impressa quanto *online* do seu diário oficial e um banco de dados com a legislação do país. Porém, as informações não estão totalmente delimitadas e nem na *home* do sítio. No sentido oposto está o governo peruano que oferece as informações delimitadas e com grande visibilidade. Argentina e Colômbia respondem parcialmente aos critérios.

Brasil e Argentina apresentam informações acerca de seus programas governamentais delimitadas e com grande visibilidade. Já Colômbia e Peru o fazem de modo disperso através dos portais, sendo de difícil localização os documentos sobre o tema.

Em relação às informações noticiosas, o Brasil é exemplar: o *link* está delimitado e disposto na *home*. As notícias estão sempre atualizadas, há um sistema de busca próprio e o arquivo contempla mais de um ano. O *website* peruano traz as informações delimitadas e com boa visualização, porém não dispõe de um sistema de arquivo eficiente e de mecanismo interno de busca. Além disso, as notícias não aparecem no portal - elas se constituem como *links* para o conteúdo noticioso disposto nos órgãos que a geraram. Já o sítio da Colômbia apresenta o item na página principal e também delimitado, porém seu conteúdo é parco: são apenas seis notícias e desatualizadas. O portal argentino tem condições ainda piores: não há delimitação e nem visibilidade, sendo difícil encontrar conteúdo noticioso.

Nenhum dos portais apresentou notícias de ações governamentais que ainda serão tomadas (ex: projeto de lei encaminhado, ainda sob debate no legislativo). Além disso, no que se refere aos dois últimos critérios, a Argentina não faz menção em seu portal à inclusão digital e nem à infra-estrutura para isso, o que se torna um problema se tivermos em mente que a universalização do acesso é fundamental para a efetiva participação política dos cidadãos por meio das TICs. Já o Brasil cumpre quase todos os requisitos, à exceção de um provedor de Internet governamental público e gratuito e da visibilidade (estes itens são “sublinks” dos programas governamentais). Peru e Argentina têm uma avaliação mediana.

No campo Serviços explorou-se a disponibilidade de informações sobre serviços públicos, *delivery* imediato de informações por meio de atendimento *online*, emissão de documentos oficiais, como formulários para pagamento de tributos ou emissões negativas de débito, e operação completa de serviços via rede.

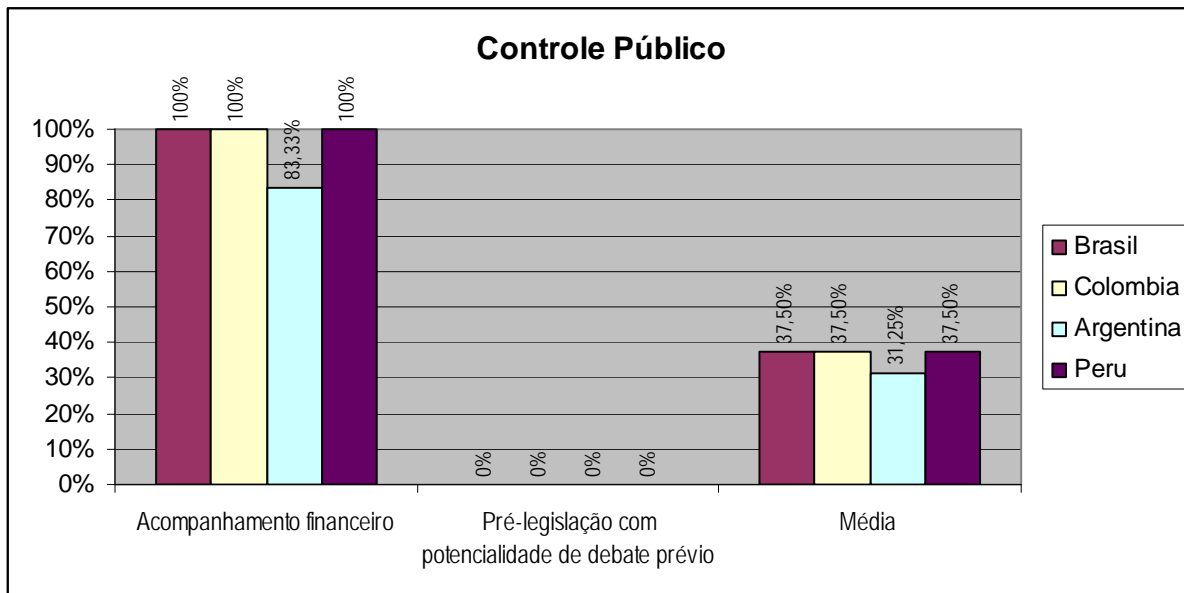


De modo geral, os portais respondem de maneira satisfatória ao primeiro critério deste campo: o *delivery* informativo sobre serviços. Há dados sobre serviços de saúde, educação e sobre onde obter determinado serviço. O *site* da Colômbia se destaca: é o único a preencher de forma integral todos os itens. O mesmo ocorre quanto à possibilidade de emissão de documentos oficiais, sendo que novamente apenas o sítio colombiano responde completamente.

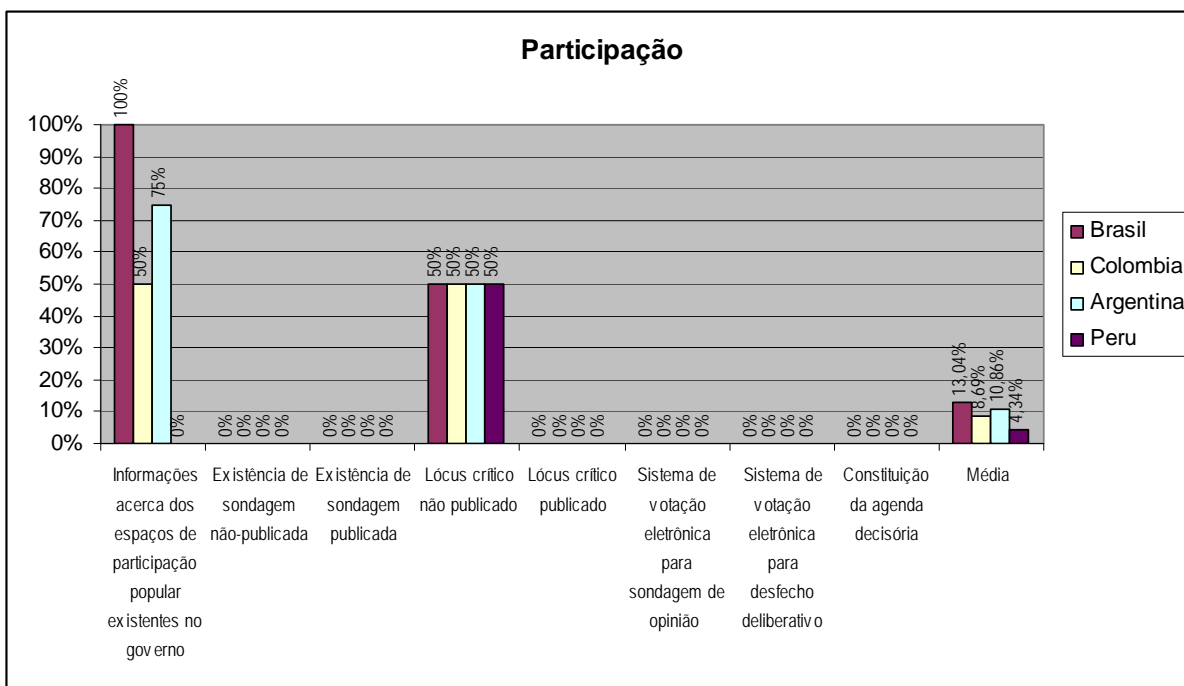
Já o atendimento *online* para serviços não existe em nenhum dos portais examinados e em relação à operação completa via rede, são poucos os serviços disponíveis. No caso brasileiro foi encontrado em apenas duas categorias: consulta de pagamentos de fatura ou tributo *online* e matrícula ou inscrição *online* para serviço de educação - o único serviço disponível deste tipo é a inscrição no ProUni, em que todo o processo é feito por meio da Internet. A situação no Peru e Colômbia é a similar. Já a Argentina não possui nenhum trâmite que pode ser realizado completamente pela rede.

No campo Controle Público, percebe-se que nos quatro portais há informações sobre a arrecadação, movimentação do erário e aplicação financeira dos recursos, sendo que Brasil,

Colômbia e Peru dão destaque para este item na página principal do portal, enquanto no sítio argentino a categoria aparece apenas em páginas secundárias. Além disso, os sítios não têm seção delimitada para pré-legislação ainda não votada.

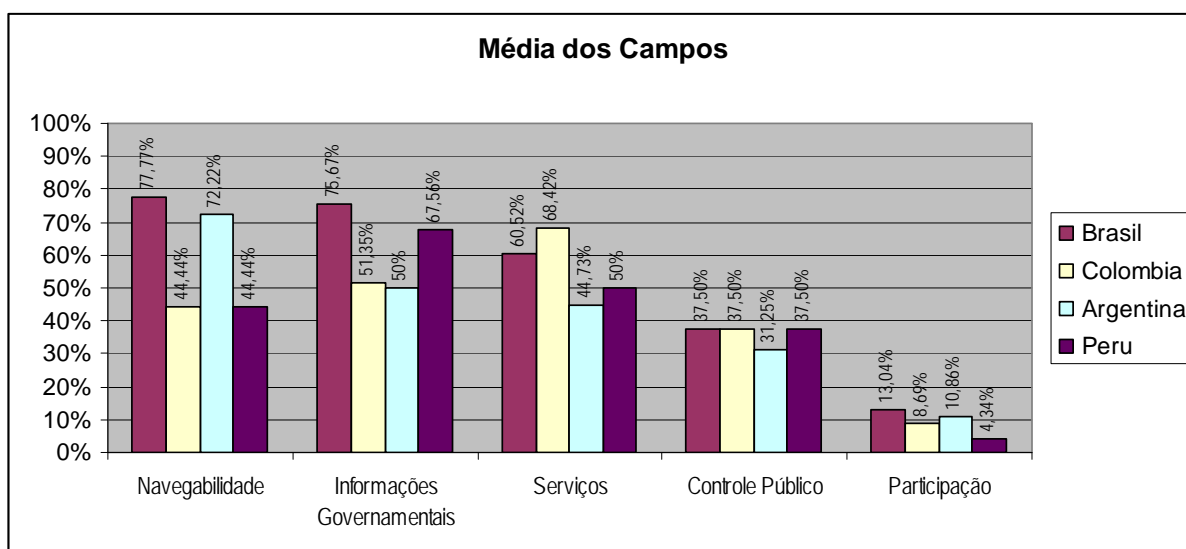


No último campo, Participação, das oito questões que o compõem, apenas duas foram contempladas.



Todos os *websites* governamentais, à exceção do peruano, contêm informações sobre espaços de participação popular – mas o Brasil é o único a fazê-lo de forma integralmente delimitada e com *link* na *home*. Além disso, os quatro governos disponibilizam espaço para críticas, sem a publicação delas, mas nenhum delimita tal espaço e os *links* estão dispersos. Os demais itens não são atendidos.

Se observarmos as médias gerais de cada campo, teremos o seguinte quadro:



A curva decrescente que, de modo geral, vai das Informações Governamentais até a Participação, demonstra que os governos eletrônicos brasileiro, argentino, colombiano e peruano têm se apropriado da Internet especialmente com vistas à divulgação de dados institucionais e à prestação de serviços.

Ocorre um grande volume de informações que, via de regra, são publicadas como relatos de fatos consumados – sendo que nenhum dos portais apresentou, de maneira delimitada, informações sobre questões que ainda seriam decididas. Todos demonstram também uma dificuldade em fornecer retorno informativo aos seus usuários

Percebe-se ainda que os governos analisados não efetivam a prestação de serviços *online*. A Internet é subutilizada e, de modo geral, observa-se a disponibilização de informações acerca dos serviços e não os serviços propriamente ditos. As Guias de Tramites, no caso dos governos argentino, peruano e colombiano, são uma vasta cartilha muito bem munida de informações gerais acerca de cada tipo de serviço, mas praticamente não permitem procedimentos *online*. Quando eles ocorrem, geralmente são do tipo tributário.

Quanto à Transparência, pode-se afirmar que, embora as informações estejam disponíveis, há pouca permeabilidade à opinião pública. Já a participação e deliberação são os itens menos atendidos. Instrumentos que possibilitariam tais ações, como chats e fóruns de discussão *online*, não foram encontrados. Observa-se falta de espaço para a manifestação de opinião e quando ele existe é mal divulgado e de difícil localização.

Portanto, se confrontarmos esta avaliação com as ênfases propostas, verificamos que o modelo liberal é o mais prontamente atendido. Há informações acerca dos negócios públicos, prestação de contas e transparência, ferramentas de acesso aos governantes e prestação de serviços. Porém, mesmo estes quesitos podem ser aprimorados. O acesso aos dados sobre programas governamentais precisa ser mais explorado nos *websites* do Peru e Colômbia. Da mesma forma, as informações noticiosas devem ser mais bem trabalhadas nos portais argentino, colombiano e peruano – é preciso delimitá-las e acrescentar conteúdo. Além disso, todos os portais necessitam aprimorar os dados relativos às ações governamentais que ainda serão tomadas, criando espaço exclusivo para isso e de fácil acesso. Chama a atenção que, no caso do sítio argentino, não haja informação sobre programas de inclusão digital e sobre infraestrutura para tal fim.

No campo Serviços, a Colômbia é o país que mais pontua – o que se explica pelo site quase que fundamentalmente dedicado aos *trámites* (a maior parte da *home* é utilizada para este fim). Mas mesmo nesse portal não há local de atendimento *online* – o que ocorre também em todos os demais sítios. Por outro lado, é importante observar que os *websites* dispõem de maneira bastante satisfatória informações acerca dos serviços, ocorrendo praticamente o mesmo quando nos voltamos à possibilidade de emissão de documentos oficiais (embora não delimitado e de localização mais difícil). Entretanto, no que se refere à operação completa dos serviços via rede a avaliação dos governos é fraca, constatando-se a subutilização da Internet. Importante frisar que em um governo preocupado com a racionalização dos recursos e melhor gestão da máquina estatal o uso adequado da rede colabora para isso.

Já em relação ao Controle Público constata-se um pleno atendimento dos princípios liberais: as informações estão disponíveis, delimitadas e são de fácil acesso. Entretanto, ao nos atermos às ênfases participativa e deliberativa é que percebemos as maiores necessidades de melhorias. Não há possibilidade de debate e discussão de “pré-legislação” e, portanto, o cidadão não pode contribuir, ao menos por via eletrônica, para o processo de construção das políticas públicas e tampouco amadurece, por meio do debate, seus pontos de vista e opiniões. O mesmo ocorre em relação aos espaços de votação *online* e de constituição da agenda decisória: não se verifica porosidade alguma às contribuições do cidadão. O que existe,

geralmente, é um convite à participação presencial e por meios tradicionais: via conferências, fóruns, conselhos e ouvidorias.

De acordo com o exame aqui procedido, fica claro que, independente da ênfase escolhida, o uso da Internet pode ser aprimorado. Evidente que o modelo liberal é o mais atendido, mas ainda assim com possibilidades efetivas de aperfeiçoamento. Já os modelos participativo e deliberativo são os que mais carecem de investimentos. Desta forma, evidencia-se que há ainda um grande rol de melhorias a serem buscadas, de forma a garantir um funcionamento adequado do Estado e aprimorar o sistema democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBER, Benjamin R.. Which Technology for Which Democracy? Which Democracy for Which Technology? **International Journal of Communications Law and Policy**, n. 6, pp. 1-8, 2000.

BAUDRILLARD, Jean. **Baudrillard on the New Technologies**: an interview with Claude Thibaut. Disponível em: <<http://www.uta.edu/english/apt/collab/texts/newtech.html>> Acessado em: 17 out. 2005.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BOHMAN, James. **Public Deliberation**: Pluralism, Complexity, and Democracy. Cambridge: The MIT Press, 1996.

BOHMAN, James. Expanding dialogue: The Internet, the public sphere and prospects for transnational democracy. **The Editorial Board of the Sociological Review**, 2004.

BRAGATTO, Rachel Callai. Participação Democrática e Novas Tecnologias de Comunicação: mapeando diretrizes políticas e o uso da Internet pelos governos do Brasil e da Argentina. **Compólitica**, Salvador, 2006.

COLEMAN, Stephen. Can the new Media Invigorate Democracy? **Political Quarterly**, Oxford, v. 70, n.2, pp. 16-22, 1999.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras**, v. 8, n. 3, pp 214-222, 2005.

GOMES, Wilson. Uma Agenda de Pesquisa sobre “Democracia Digital”. Trabalho apresentado durante a IV Jornada de Comunicação e Democracia. Belo Horizonte, 2007.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Democracy and Disagreement**. Cambridge: The Belknap University Press, 1996.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

LEMOS, André. O Imaginário da Cibecultura. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 12, n. 4, pp. 46-53, 1998.

LÉVY, Pierre. **As Tecnologias da Inteligência**: o futuro do pensamento na era da informática. São Paulo: Editora 34, 2000.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Níveis de Participação dos Cidadãos na Internet: Um exame dos websites de senadores brasileiros e norte-americanos. Trabalho apresentado durante a XVI Compôs. Curitiba, 2007.

MIOLA, Edna; MARQUES, Jamil. Instituições Legislativas e o Oferecimento de Oportunidades de Participação Através da Internet. Trabalho apresentado durante a IV Jornada de Comunicação e Democracia. Belo Horizonte, 2007.

NEGROPONTE, Nicholas. **Vida Digital**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

ROSNAY, Joel de. de. **O Homem Simbiótico**. Petrópolis: Vozes, 1997.

SALTER, Lee. Structure and Forms of Use: a contribution to understanding the 'effects' of the Internet on deliberative democracy. **Information, Communication and Society**, v. 7, n. 2, pp. 185 – 206, 2004.

SILVA, Sivaldo Pereira. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, pp. 450-468, 2005.

VIRILIO, Paul. **Cibermundo**: A Política do Pior. Lisboa: Teorema, 2000.