



**PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E NOVAS TECNOLOGIAS DE  
COMUNICAÇÃO: MAPEANDO DIRETRIZES POLÍTICAS E O USO DA  
INTERNET PELOS GOVERNOS DO BRASIL E DA ARGENTINA<sup>1</sup>**

Rachel Callai Bragatto<sup>2</sup>

Orientação: Luciana Veiga

**RESUMO**

O presente trabalho pretende discutir brevemente de que maneira os governos eletrônicos federais brasileiro e argentino estão empregando as novas tecnologias da comunicação e informação (TICs), em especial a Internet, para ativar a participação popular nos assuntos públicos. A análise deu-se a partir de duas dimensões: políticas públicas (documentos/diretrizes governamentais sobre o tema) e experimentos práticos na Rede (especificamente, os websites governamentais).

**Palavras-chave:** ciberdemocracia, participação política, Internet

**REVISÃO TEÓRICA**

A comunicação é fundamental para a vida em sociedade e permeia a maior parte das atividades que realizamos, tal como a atividade política. Para Eisenberg (2003, p. 503), deve-se levar em conta:

o fato de a política no mundo contemporâneo ser, antes de tudo, um conjunto de interações sociais mediadas por instituições responsáveis pela produção e difusão

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado na Sessão Coordenada Internet e Política I, do I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política, ocorrido na Universidade Federal da Bahia – Salvador-BA, 2006.

<sup>2</sup> Jornalista, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná, na linha de pesquisa Democracia e Política nas Sociedades Contemporâneas. E-mail: rabragat@yahoo.com.br

da informação que é considerada pública. Em outras palavras, a mídia não é meramente uma técnica constituinte de um setor do mercado capitalista, ela é um conjunto de agentes político-estratégicos responsáveis pela produção e difusão de informação.

Logo, cabe aos meios de comunicação um papel social preponderante no mundo em que vivemos. Entre os pesquisadores contemporâneos destaca-se a contribuição de Habermas, com a problematização acerca dos efeitos da tecnologia na deliberação política e integridade da sociedade civil (HABERMAS, 1984). Castells preocupou-se com a entrada do mundo na era da informação e com a possibilidade aberta pela tecnologia digital da organização da sociedade em redes (CASTELLS, 2001).

Embora haja uma variedade de visões sobre o tema, fundamentadas em diferentes perspectivas, os teóricos reconhecem o impacto das comunicações nas relações sociais e a importância de dedicar esforços ao estudo deste campo. Buchstein<sup>3</sup> afirma que

se considerarmos a comunicação face-a-face nas primeiras democracias, a 'república das letras', a invenção dos livros impressos, panfletos e jornais, ou o telefone, rádio e televisão, é evidente que todos tiveram e ainda têm impacto sobre os modelos e resultados da interação social e política (1997, p. 248).

Com o aparecimento e popularização da Internet<sup>4</sup> não podia ser diferente. Surgida em 1969 com o nome de Arpanet, foi utilizada primeiramente com fins acadêmicos, científicos e estratégicos. Porém, com o advento do computador pessoal, o uso começou a se popularizar e a partir da década de 90, já era realidade em muitos lares. Ocupando um espaço cada vez maior na sociedade, ela vem modificando as relações entre pessoas, instituições e empresas.

No livro *Cibernética e Sociedade*, Norbert Wiener afirma que

a sociedade só pode ser compreendida através de um estudo das mensagens e das facilidades de comunicação de que disponha; e de que, no futuro desenvolvimento dessas mensagens entre o homem e as máquinas, entre as máquinas e o homem e entre a máquina e a máquina, estão destinadas a desempenhar papel cada vez mais importante (1993:16).

Mas, se por um lado crescem as preocupações com o impacto social da nova mídia, por outro, o quadro geral ainda é obscuro. Eisenberg também afirma que se esta indefinição

---

<sup>3</sup> Tradução própria do original em inglês: “wether we consider face-to-face communication in early democracies, the ‘republic of letters’, the invention of printed books, leaflets and newspapers, or telephone, radio and television, it’s clear that all had and have impacted upon both the modes and the results of political interaction”.

<sup>4</sup> Por Internet, compreende-se a rede eletrônica que liga pessoas e informações através de computadores e outros aparelhos eletrônicos permitindo a comunicação entre elas e a troca de informações. Refere-se tanto a infraestrutura técnica quanto aos usos dessa estrutura (DiMAGGIO ET AL, 2001).

preocupa o cientista social por o objeto ainda não apresentar contornos claros, “é precisamente esse grau de incerteza que impõe a necessidade de uma reflexão pragmática e normativa orientada para possíveis impactos da Internet, positivos e negativos, sobre a democratização da sociedade contemporânea” (2003, p. 492).

Enquanto, de um lado, encontram-se teóricos que entendem as novas tecnologias como possíveis ferramentas libertadoras, democráticas e que aproximam as pessoas, há autores que consideram necessária a regulamentação da Internet e que estão preocupados com o verdadeiro alcance transformador destas tecnologias, principalmente no que diz respeito à política.

O primeiro grupo acredita que a Internet irá reduzir disparidades baixando o custo da informação e aumentando a capacidade dos desfavorecidos de competir por bons empregos e melhorar as suas chances de vida. Para eles, o novo meio aproxima não apenas pessoas de pessoas, mas também de instituições e da informação em geral. Permite que cada participante decida seu próprio caminho na rede, que leia e introduza mensagens, sem um controle central. Pode vir a estimular a participação e o engajamento social, fortalecendo a democracia e desempenhando um papel emancipador.

Baseiam-se no entendimento de que a Internet alia características distintas e que não são encontradas conjuntamente em nenhuma outra mídia. Pode ser usada tanto para a comunicação em massa, quanto para a individual, possui recursos multimídias e diversas opções de interação.

Para Levy (2000), Negroponte (1995) e De Rosnay (1997), por exemplo, a Internet traz consigo a possibilidade de reorganização social e as novas tecnologias abrem as portas de um novo mundo, no qual o modelo de comunicação de massas é revisto, acentuando a democratização do acesso à informação. As novas tecnologias teriam um enorme potencial emancipatório e serviriam como fonte de criação de inteligentes coletivos e de resgate comunitário.

Por outro lado, há estudiosos que acreditam que a elite será a maior beneficiária, já que com seus recursos utilizará a Internet de maneira mais produtiva, tendência reforçada pelo acesso a melhores conexões e suporte técnico. Preocupam-se com a possibilidade do meio colaborar para uma maior estratificação da sociedade, para o distanciamento da realidade e para a transposição para o ciberespaço de formas de controle já perpetuadas no mundo em que vivemos (VIRILIO, 1996; BAUDRILLARD, 2005).

Outro grupo de pesquisadores, preocupado com a natureza ambígua das TICs, acredita que os efeitos da Internet sobre a esfera política dependerão da organização social do seu uso

(COLEMAN, 1999; DIMAGGIO ET AL, 2001; KINDER, 2002; PAPACHARISSI, 2002).

De acordo com Papacharissi<sup>5</sup> (2002, p. 10),

é importante determinar se a Internet e suas tecnologias correlatas irão realmente revolucionar a esfera política ou se serão adaptadas ao status quo corrente, especialmente em um momento em que o público demonstra uma atividade política dormente e há um crescente cinismo político.

Nesse sentido, tentando evitar qualquer tipo de visão polar, o presente artigo procurou balizar-se também pelos conceitos da teoria democrática, o que permitiria, de acordo com princípios já fundamentados e aceitos pela academia, categorizar as possibilidades de participação nos governos eletrônicos brasileiro e argentino.

Democracia é o tipo de governo pelo qual o povo governa, tanto por meio de representantes eleitos quanto mais diretamente, via referendos e assembléias populares. Mas mesmo na democracia representativa, menos participativa, se comparada ao modelo rousseauiano, a capacidade dos cidadãos expressarem sua visão política é fundamental.

Há bastante tempo, os teóricos da área discutem sobre a capacidade e necessidade do cidadão dar sustentação para um sistema baseado na representação de interesses. Tocqueville acredita que o modelo ideal de democracia seria um processo constante de aumento da igualdade de condições, de forma que mantivesse a liberdade dos indivíduos. Entretanto, para o autor, o fator mais importante para definir a democracia é a ação política de seu povo. Ele frisa, portanto, não apenas a igualdade econômica, mas, sobretudo, a igualdade política e cultural que permitiriam essa ação. Seu principal receio é a de que a democracia se torne uma tirania, seja através de um governo autoritário e despótico ou por meio de uma sociedade de massa que não se envolva nas questões políticas de seu país.

A existência de uma constituição e leis que garantam a manutenção das liberdades individuais, a organização de associações políticas que defendam a cidadania e de instituições que desenvolvam a descentralização administrativa e que levem as pessoas a se associarem para defender seus direitos são os meios para evitar a tirania. A prática política constante é a condição primeira para a igualdade e liberdade democráticas e a informação desempenha papel fundamental nesse processo. “Suponho que todos os cidadãos participam do governo e

---

<sup>5</sup> Tradução própria do original em inglês: “It’s important to determine whether the Internet and its surrounding technologies will truly revolutionize the political sphere or whether they will be adapted to the current status quo, especially at a time when the public is demonstrating dormant political activity and developing growing cynicism towards politics”.

que cada um tenha um direito igual de participar dele” (TOCQUEVILLE, apud QUIRINO, 1991, p. 174).

O autor defende, portanto, o ensino livre, a liberdade de imprensa, a descentralização dos governos, a transparência nas decisões políticas. Para ele, os cidadãos não devem abandonar as coisas públicas nas mãos do Estado, pois isso permitiria uma grande concentração de poderes. “Penso que a centralização administrativa serve somente para enfraquecer os povos que a ela se submetem, pois ela tende, constantemente, a diminuir entre eles o princípio de cidadania” (TOCQUEVILLE, apud QUIRINO, 1991, p. 168).

O teórico inglês Stuart Mill tem visão semelhante. Preocupa-se, também, tanto com a tirania da maioria quanto da minoria, pois ambas levariam a implantação de leis voltadas aos interesses particulares. A solução encontrada pelo autor é a adoção de um sistema eleitoral proporcional, pois assim a maioria e a minoria estariam representadas.

Além disso, Mill considera a diversidade e o conflito as forças motrizes do desenvolvimento social. Portanto, é com este autor que começam a se delinear duas importantes noções para a teoria democrática: a defesa da diversidade contra as interferências do Estado e da opinião pública e a preferência por sistemas abertos, onde a administração do dissenso prevaleça sobre a imposição de consensos.

Para tanto, Stuart Mill acredita que é necessário manter em alta o interesse pela coisa pública e que a população se autogoverne.

(...) Ainda mais salutar é o lado moral da instrução propiciada pela participação do cidadão individual em funções públicas, por mais rara que essa seja. Quando assim engajado, ele é chamado a pesar interesses que não são os seus; a guiar-se, no caso de pleitos conflitantes, por outra regra que não as suas parcialidades pessoais; a aplicar, em todos os casos, princípios e máximas que têm como razão de ser o bem comum; e ele geralmente terá ao seu lado pessoas mais familiarizadas com essas idéias e operações, cujo convívio lhe proporcionará razões para seu entendimento e estímulo para o seu senso de bem público. Ele aprende a se sentir como parte do público e a fazer do interesse público o seu interesse (MILL, apud BALBACHEVSKY, 1991, p. 223).

Embora tais teorias busquem, cada uma a sua maneira, a igualdade de oportunidade e a liberdade de decisão, via de regra a democracia praticada nos séculos XX e XXI no ocidente é bastante distinta do ideal clássico. O liberalismo exacerbado faz com que o indivíduo seja entendido como algo acima da sociedade, como absoluto, irredutível, separado do coletivo. A noção de comunidade e de deveres sociais, centrais para as formas anteriores de governo participativo, foi abandonada em favor da independência. Na prática hoje, a desigualdade de poder político se refaz e se reafirma nas desigualdades de riqueza, voz, conhecimento e,

contemporaneamente, acesso às tecnologias da comunicação e informação (KAKABADSE ET AL, 2003).

Entretanto, o entendimento dos clássicos de que a informação é uma ferramenta central para a potencialização da participação política continua vigente. Acredita-se que apenas um cidadão bem informado e consciente das suas responsabilidades pode controlar as iniciativas governamentais e intervir nos processos de tomada de decisão.

Anthony Downs (1999), economista já do século XX alinhado com o pensamento democrático, afirma que os cidadãos devem tomar duas decisões políticas: votar e exercer influência sobre as políticas governamentais. Ambas as tarefas dependem da pessoa estar minimamente informada, isto é, ao tomar decisões dispor de conhecimento suficiente para estabelecer suas metas, para entender os modos alternativos de alcançá-las e as conseqüências de suas escolhas.

Logo, se levarmos em conta a capacidade do ambiente criado pelas novas comunicações de realçar o grau e a qualidade da participação pública no governo, é possível que a democracia seja fortalecida (KAKABADSE ET AL, 2003).

Portanto, para as TICs potencializarem a participação do cidadão na tomada de decisão política, o uso dessas ferramentas deve guiar-se pelos seguintes princípios: (1) disponibilidade de informação, (2) acesso aos serviços públicos, (3) criação de espaços de controle das ações governamentais, (4) criação de espaços para manifestação popular. Estas ações podem diminuir o custo das informações e, portanto, facilitar a inserção política da população.

O presente artigo guiou-se por tais conceitos, procurando analisar o uso governamental da Internet e da sua possibilidade de ativar o envolvimento, participação e aproximação entre cidadãos e governos, já que, além de baratear o custo da informação, como queria Dows, pode aproximar a população da esfera de tomada de decisão. Tal como propunha Tocqueville.

Na próxima parte, apresentaremos os resultados da análise textual aplicada aos documentos que regem o governo eletrônico nos dois países em questão. Ao estudar os documentos, procurou-se guiar pelos princípios colocados acima, isto é, tais conceitos foram definidos como parâmetros. Buscou-se ainda priorizar a análise de itens diretamente vinculados com o tema do trabalho, já que tais documentos versam também sobre diversas questões operacionais e administrativas que, embora digam respeito ao objeto, não o fazem diretamente e nem poderiam ser exploradas neste artigo, por não ser o objetivo central da análise exploratória pretendida.

## ANÁLISE TEXTUAL DOS DOCUMENTOS OFICIAIS

### **Brasil: diretrizes de governo eletrônico**

Como vimos na revisão anterior, é fundamental a participação política dos cidadãos, o controle e a transparência das ações governamentais, o acesso aos serviços públicos e à informação. O método utilizado nesta etapa tem como linhas guias justamente tais conceitos que nortearam a leitura dos documentos. A partir da existência ou não dessas noções, se deu a análise.

O documento “Diretrizes de Governo Eletrônico”, marco formal para a condução das ações de governo eletrônico brasileiro até 2006, demonstra a sintonia com tais princípios, pois há uma preocupação enunciada e, mesmo, frisada com controle social, participação política, direito ao acesso a serviços e informações.

Nota-se também que além do discurso liberal, isto é, da idéia de direito à liberdade, há um apelo à transformação social, tendo como premissa o direito à participação política. De forma abstrata, fala-se da necessidade de diminuir as diferenças e a exclusão social e do papel do governo eletrônico como “instrumento de transformação profunda da sociedade”.

O documento destaca quatro importantes papéis do governo eletrônico federal: (1) promover a cidadania e o desenvolvimento, especialmente o acesso aos serviços públicos, à informação, ao usufruto do próprio tempo pelo cidadão, a ser ouvido pelo governo, ao controle social das ações dos agentes públicos, à participação política; (2) funcionar como instrumento de mudança das organizações públicas, de melhoria do atendimento ao cidadão e de racionalização do uso de recursos públicos; (3) promover o processo de disseminação da tecnologia de informação e comunicação; (4) utilizar e disseminar práticas de gestão do conhecimento na administração pública. Também há destaque para a incorporação de novos atores à discussão sobre a política federal de governo eletrônico e a ampliação e publicidade de tais debates.

Pode-se dizer que, de acordo com esta primeira parte do documento, que diz respeito à introdução e considerações gerais, o governo brasileiro deposita grande expectativa no governo eletrônico, com o intuito, ao menos no nível do discurso, de fazer uso das TICs para garantir a realização dos princípios democráticos. Percebe-se um forte apelo para aumentar a participação popular e a mobilização da sociedade civil, além do intento de aproximar as

esferas de tomada de decisão da população em geral, o que está de acordo com o pensamento de Tocqueville e Mill. Há também um cuidado em relação à inclusão digital das esferas mais desfavorecidas, com a preocupação clara de que o uso das TICs e suas potencialidades não se resume apenas às classe mais abastadas. Além disso, constata-se a preocupação com a diminuição dos custos informacionais, questão recorrente na obra de Dows. A imagem criada pelos Federalistas (LIMONGI, 1991), do povo controlando e acompanhando a ação dos políticos como em um aquário, também está contemplada.

A segunda parte, referente à implantação do governo eletrônico, conta com diretrizes um pouco mais concretas. Estabelece os sete princípios<sup>6</sup> de implementação e em seguida desenvolve cada um deles.

O primeiro princípio, promoção da cidadania, prevê a universalidade, igualdade e equidade na oferta de serviços e informações. Afirma, de modo geral, que as ações de governo eletrônico devem priorizar os serviços de interesse de amplas parcelas da população, das classes C, D e E, dos portadores de necessidades especiais, cidadãos de baixa escolaridade e usuários de diversas plataformas. Para tanto, o conteúdo deve ser organizado de acordo com os assuntos, temas e perfil do público-alvo e também com base nos eventos da vida do cidadão, de maneira lógica e cotidiana. Pretende ainda promover a transparência e controle das ações governamentais e democratizar a circulação de informações. Dá destaque à incorporação de recursos de interatividade que estimulem a participação social e à necessidade de qualidade e confiabilidade dos sítios e serviços *online* (por meio de padrões públicos de qualidade que garantam tempos mínimos de resposta, instrumentos de avaliação dos serviços, identificação dos responsáveis pelas informações ou serviços, atualização constante dos conteúdos).

Já o segundo princípio afirma que a inclusão digital deve ser tratada como elemento constituinte da política de governo eletrônico e como estratégia para a construção, afirmação e consolidação dos direitos. Frisa também a importância de criar uma infra-estrutura pública, preferencialmente telecentros comunitários, que cubram todas as regiões do país, para dar acesso aos setores excluídos. Pretende promover a inclusão não apenas de indivíduos, mas também de organizações, levando em conta as especificidades locais. Os programas de inclusão digital devem fomentar o desenvolvimento dos espaços onde se inserem e ter sistemas de avaliação permanente e indicadores de inclusão digital.

---

<sup>6</sup> Promoção da cidadania como prioridade; indissociabilidade entre inclusão digital e o governo eletrônico; utilização do software livre como recurso estratégico; gestão do conhecimento como instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas; racionalização dos recursos; adoção de políticas, normas e padrões comuns; integração com outros níveis de governo e com os demais poderes.



O terceiro princípio diz respeito ao uso estratégico de software livre pelo governo federal, de maneira a otimizar os recursos e investimentos em tecnologias da informação. Dá preferência, portanto, a programas e serviços baseados em padrões abertos e multiplataformas, além de procurar criar uma cultura na administração pública federal que permita o crescimento da utilização do software livre.

A gestão do conhecimento e da informação dentro das esferas governamentais é o objeto do quarto princípio. Preocupa-se com a integração entre elas, com o trabalho em rede, com o tratamento estratégico da informação. Resumindo, este tópico dedica-se a enfatizar a necessidade do uso das TICs com aplicações relacionadas às práticas institucionais de gestão do conhecimento no governo eletrônico.

O quinto princípio refere-se à racionalização do uso de recursos, prevendo o desenvolvimento e operação de soluções conjuntas entre os órgãos, assim como o compartilhamento de recursos entre os sítios e serviços *online* do governo federal. Ressalta a necessidade de buscar inovações em métodos computacionais que reduzam a demanda por infra-estrutura; de melhorar a utilização dos recursos disponíveis e de organizar e sistematizar a integração da infra-estrutura de rede já instalada.

A definição de políticas, padrões, normas e métodos para sustentar as ações de implantação de governo eletrônico é o tema do sexto princípio, que destaca a importância de estabelecer um conjunto mínimo de premissas que rejam o governo eletrônico, tais quais normas e padrões para a infra-estrutura, de interoperabilidade, de desenvolvimento de novos sistemas. Além disso, prevê a integração de sítios e serviços *online*.

O último princípio refere-se à integração das ações de governo eletrônico com outros níveis de governos e poderes, através de parcerias com estados e municípios e do compartilhamento de recursos, a fim de evitar a duplicidade de esforços.

Os dois primeiros princípios são os que tocam mais diretamente o objeto da pesquisa e também os mais diretamente contemplados pela teoria democrática. Observa-se a preocupação constante com a divulgação lógica das informações governamentais, com a inclusão digital das classes desfavorecidas, com o acesso aos serviços, com o controle e transparência das ações da administração pública e com a criação de espaços que privilegiem a participação política.

Não obstante todos os princípios tangenciem o objeto deste estudo, é importante observar que alguns deles não fazem parte do *corpus empírico* analisado, como a questão do software livre, da padronização das normas, da criação de soluções conjuntas entre os órgãos governamentais, da parceria entre as diferentes instâncias da administração pública.

Além disso, nota-se a falta de menção aos modos de implementação de algumas diretrizes. Muito embora sejam citadas formas objetivas de apropriação das TICs (por exemplo: instrumentos de avaliação dos serviços, identificação dos responsáveis pelas informações, atualização constante dos conteúdos), via de regra, elas são bastante abstratas.

Pode-se afirmar que, apesar de haver uma compreensão das TICs como importantes ferramentas de melhoria da gestão pública e de racionalização de recursos, o discurso de inclusão política prevalece sobre questões econômicas, o que explica, em certa medida, a falta de objetividade das diretrizes.

### **Argentina: decreto 378/2005**

Rege a implantação e desenvolvimento do Plano Nacional de Governo Eletrônico da Argentina e conta com um anexo que traz as linhas estratégicas para a efetivação do plano. De maneira geral, pode-se afirmar que o documento é um pouco menos ambicioso que o brasileiro e também mais objetivo.

Anuncia como objetivos centrais melhorar a relação do governo com os cidadãos, aumentar a eficiência dos serviços públicos e incrementar a transparência e a participação. Para tanto, estabelece oito princípios diretores: (1) melhor serviço ao cidadão (uso das TICs para unificar e facilitar o vínculo da população com o governo e reduzir custos); (2) melhor gestão pública (promover articulação entre os órgãos para garantir uma administração transparente); (3) redução de custos (uso das TICs para simplificar os procedimentos internos do Estado); (4) transparência (facilitar o acesso da população aos atos do governo e a informação pública mediante publicação na Internet); (5) participação (gerar novos espaços de intercâmbio de informações e opiniões por meio da utilização das TICs); (6) integração (reduzir os efeitos das desvantagens que sofrem as pessoas menos favorecidas); (7) apoio ao desenvolvimento (melhorar a competitividade dos atores econômicos mediante o acesso a informações relevantes) e (8) integração à economia mundial.

O desenvolvimento de sistemas integrados, baseados na Internet, para prestação de serviços e provisão de informação ao público, a interoperabilidade entre os órgãos governamentais, a proteção dos dados pessoais, a digitalização com validade legal da documentação pública são outras metas do documento.

Os programas por meio dos quais tais objetivos devem ser consolidados são: guia de trâmites (informação homogênea e precisa acerca dos serviços da administração pública); portal geral do governo da Argentina (que permita acessar informações dos distintos organismos do governo); sistema de seguimento de expedientes (acesso e consulta *online* dos cidadãos às tramitações de seus processos); guichê único para os habitantes; portais temáticos do governo da república; disponibilidade na Internet de números telefônicos, endereços web e postais dos organismos e funcionários da administração pública nacional.

Para o desenvolvimento desses programas serão utilizados como instrumentos a Internet, de forma que sejam publicadas informações públicas que facilitem a transparência da gestão e que sejam criadas instâncias virtuais de participação como fóruns temáticos e pesquisas de opinião; serviços web e de tramitação eletrônica, isto é, formulários que permitam que as tramitações sejam realizadas via meios eletrônicos; centrais de atendimento telefônico e a progressiva certificação e identificação de documentos e timbres eletrônicos.

Percebe-se, portanto, maior concretude que no caso brasileiro, sendo que são mais claros os modos de implementação, as ferramentas priorizadas e os órgãos responsáveis (é preciso ter em mente que tal documento é um decreto governamental e, portanto, se faz necessária a identificação dos responsáveis).

Pode-se afirmar que tanto as metas quanto os instrumentos estão de acordo com a literatura revisada. Há um cuidado, principalmente, com a transparência e controle das ações governamentais e também com a prestação de serviços, de modo a facilitar o acesso dos cidadãos e reduzir custos. Outras questões, como proteção dos dados dos usuários e digitalização dos documentos oficiais, demonstram uma preocupação também com o controle público e com a privacidade das pessoas.

Muito embora a participação esteja presente e fale-se, inclusive, em criação de ferramentas de interatividade, é importante observar que a inclusão digital e a criação de infra-estrutura para isso não estão explícitas no documento, quesitos fundamentais para a garantia de universalização do acesso e, por conseguinte, para a igualdade de oportunidades entre os cidadãos.

Por fim, tal decreto demonstra maior cuidado com a eficiência da administração e da gestão pública, via economia de recursos, interoperabilidade e integração das ações, enquanto as diretrizes brasileiras têm como mote maior a “transformação social”, isto é, interessa-se de maneira mais enfática, além das questões de racionalização do uso da infra-estrutura e dos serviços da administração federal, pela inserção política dos cidadãos.

Na seção seguinte será apresentada a metodologia para a análise dos sítios e os resultados obtidos. Na conclusão se darão as comparações entre o estudo das duas perspectivas (políticas públicas e práticas adotadas nos portais).

## ANÁLISE DOS SÍTIOS

### Metodologia

Para a análise dos sítios governamentais, optou-se por elaborar uma planilha única, inspirada nos trabalhos dos pesquisadores Sérgio Soares Braga<sup>7</sup> e Sivaldo Pereira da Silva<sup>8</sup>, para aplicação mediante navegação *online*, composta por 27 questões, e que tivesse como critério para o estabelecimento dos grandes campos os princípios já colocados na revisão da literatura<sup>9</sup>.

Com as questões criadas dentro de cada um desses campos, 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 cada categoria detectada no processo de navegação nos portais, que foi avaliada recebendo pesos de acordo com a seguinte escala:

---

<sup>7</sup> BRAGA, Sérgio Soares. **O impacto da Internet no funcionamento das instituições representativas brasileiras**: um estudo sobre a informatização dos legislativos estaduais no Brasil. In: ANAIS DA CONFERÊNCIA SUL-AMERICANA EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA APLICADA AO GOVERNO ELETRÔNICO - Conegov, 1º, 2004, Florianópolis.

<sup>8</sup> SILVA, Sivaldo Pereira da. **Política e Ciberespaço**: graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. Dissertação de mestrado, Ufba. Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, 2005.

<sup>9</sup> Disponibilidade de informação, acesso aos serviços públicos, criação de espaços de controle das ações governamentais, criação de espaços para manifestação popular.

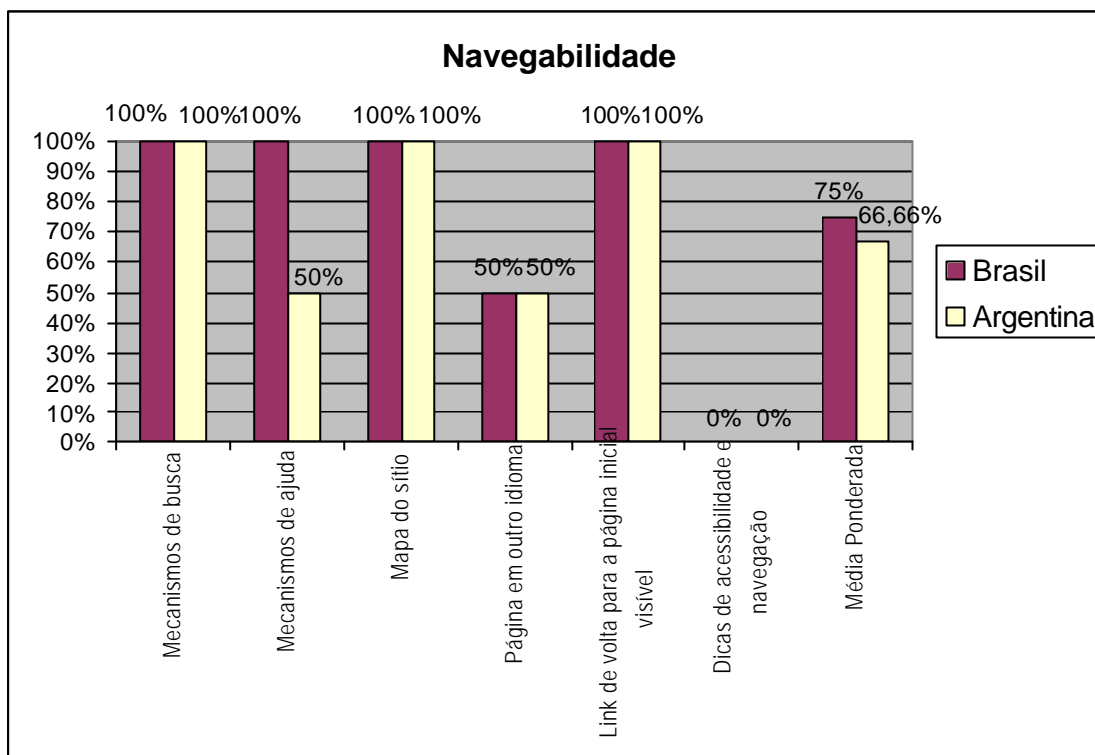
<b>Avaliação</b>	<b>C</b> <b>Completo ou</b> <b>satisfatório</b>	<b>I</b> <b>Incompleto ou</b> <b>insatisfatório</b>	<b>0</b> <b>Difícil localização</b> <b>ou inexistente</b>
<b>Peso</b>	60	30	0

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

### **Análise dos dados**

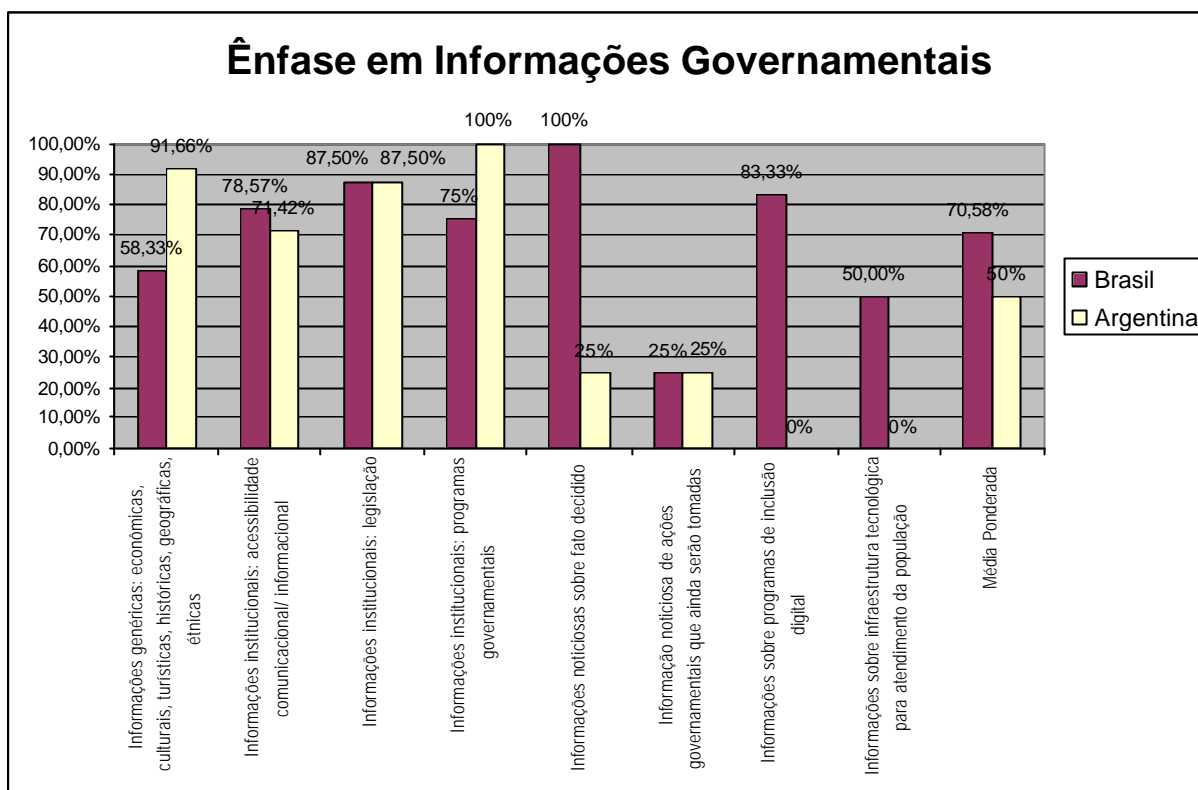
O primeiro grande campo da planilha, Navegabilidade, procurou perceber em que medida os sítios atendiam a premissas básicas como existência de mecanismos de busca, de ajuda, mapa do sítio, página em outro idioma, *link* de volta para a página principal e dicas de acessibilidade.

O sítio da Argentina dispõe de mecanismo de ajuda apenas no *link* de serviços; ambos os portais apresentam parte de seu conteúdo em outra língua, sendo que o Brasil disponibiliza acesso em inglês e espanhol, enquanto a Argentina, apenas em inglês. Nenhum dos sítios apresentou dicas de acessibilidade. As demais categorias foram atendidas. O gráfico abaixo demonstra o desempenho das categorias:



Uma observação importante é que, embora o mecanismo de busca tenha sido avaliado como completo pelo seu funcionamento, em ambos os sítios eles captam apenas notícias e não *links* temáticos. Isto dificulta, de sobremaneira, tanto o trabalho de pesquisa quanto o uso pelo cidadão dos portais.

O campo Ênfase em 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.



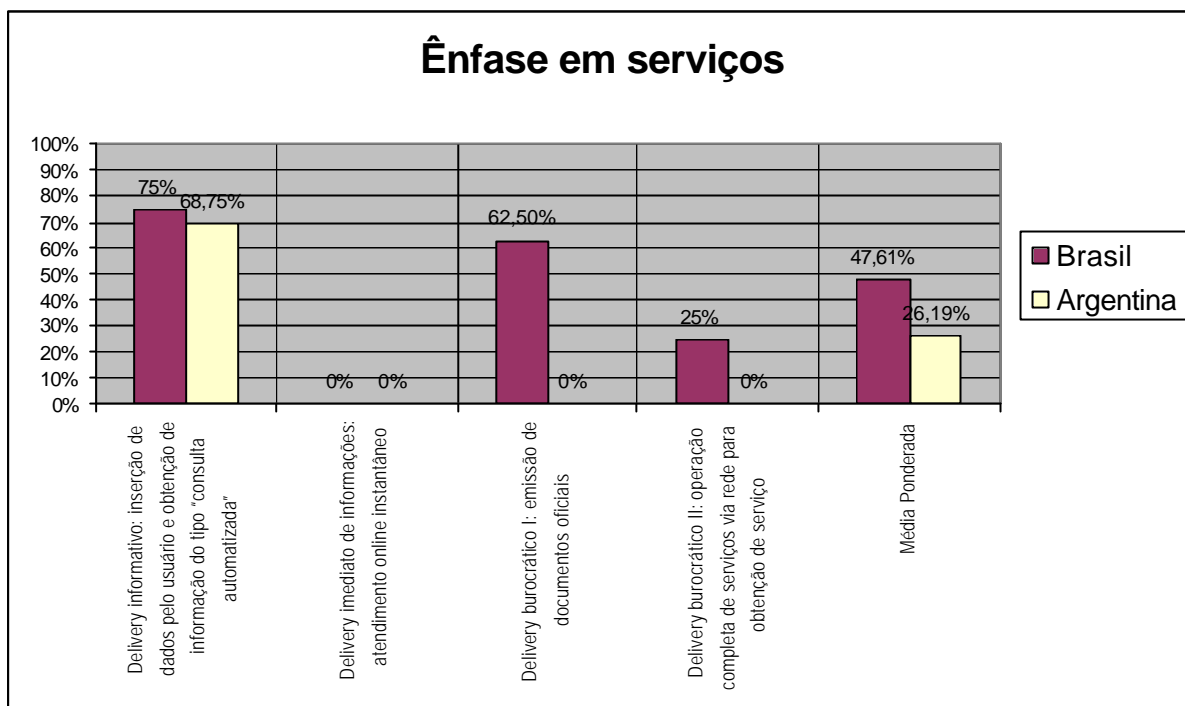
Observa-se que os dois países dão pouco acesso e visibilidade às informações sobre decisões políticas que ainda serão tomadas. Nenhum dos sítios possui *link* específico para este assunto e as informações estão dispersas em páginas secundárias. Além disso, a Argentina não faz menção em seu portal à inclusão 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.

No campo Ênfase em 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.

Este último elemento, que demonstra o uso potencial da tecnologia, não foi encontrado no sítio argentino, sendo que no brasileiro foi encontrado em apenas uma categoria: 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.

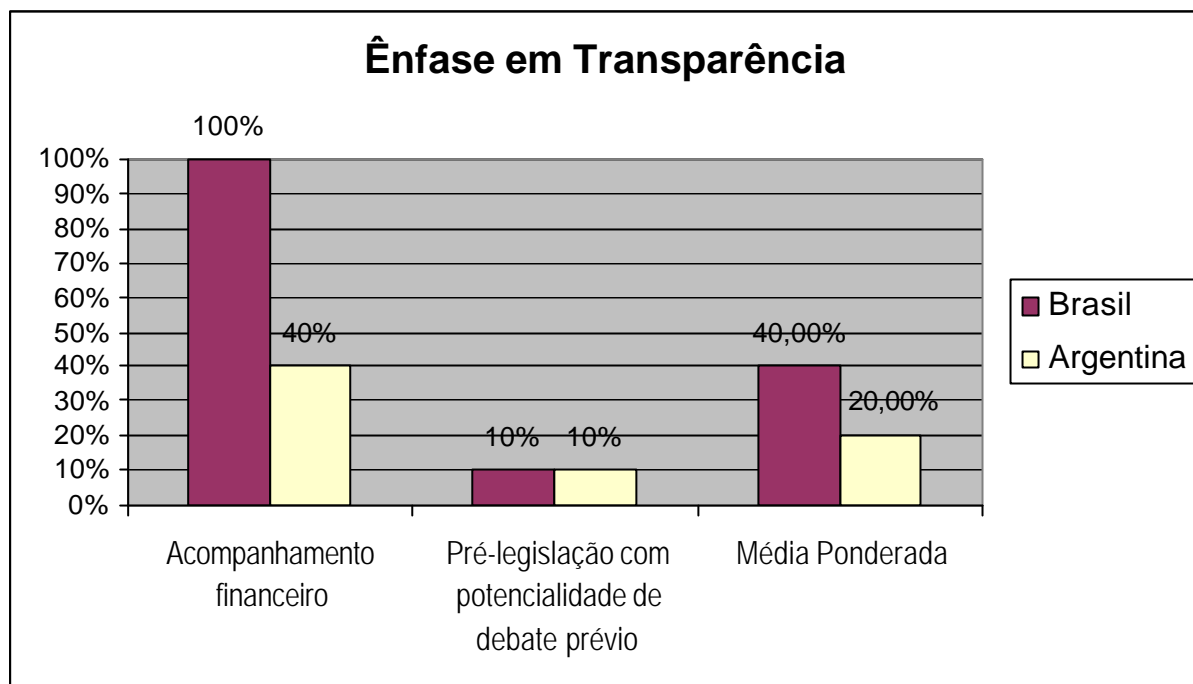
O atendimento *online* para serviços não existe em nenhum dos portais examinados e a emissão de documentos oficiais só se verificou no sítio brasileiro, em casos como de emissão de certidão de CPF regular e de emissão de boleto para pagamento do Imposto de Renda. No

caso da Argentina, embora a Guia de Tramites seja bem organizada, não dispõe nenhum serviço *online*, apenas informa qual é o órgão responsável.



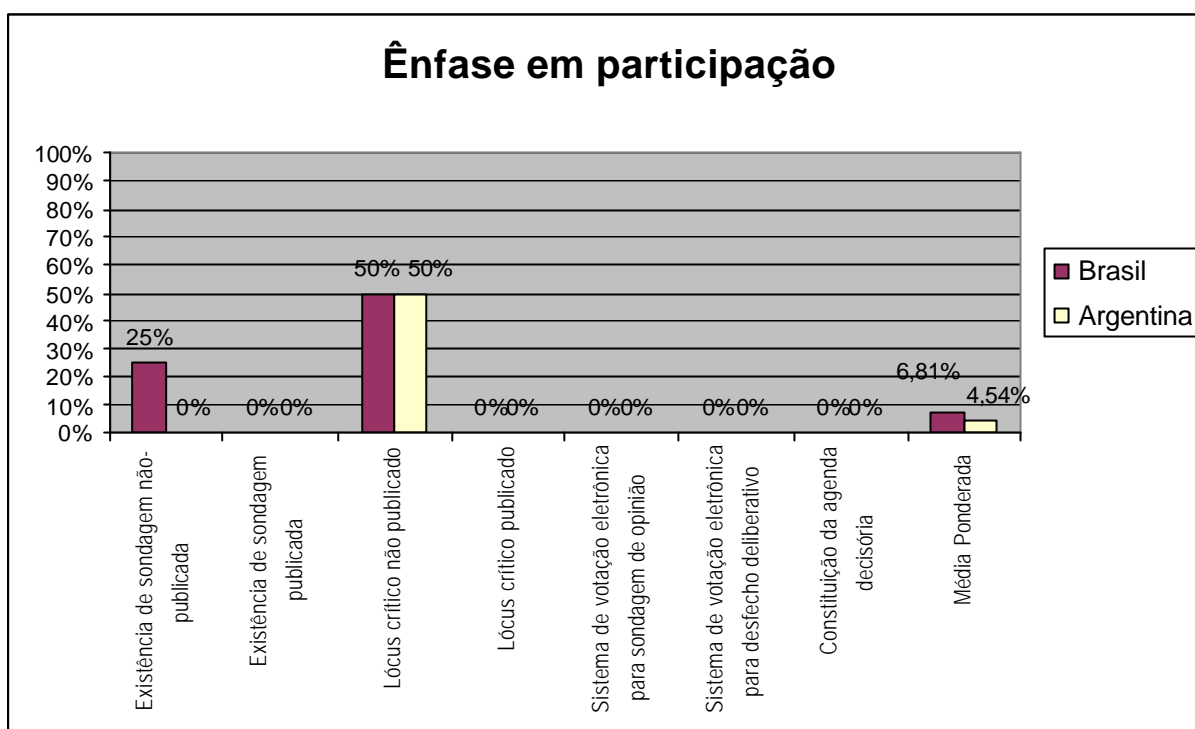
No campo Ênfase em Transparência, percebe-se que nos dois portais há informações sobre a arrecadação, movimentação do erário e aplicação financeira dos recursos, sendo que o Brasil dá destaque para este item na página principal do portal e também do ministério responsável, enquanto no sítio argentino a categoria aparece apenas em páginas secundárias. Além disso, os sítios não têm seção delimitada para pré-legislação ainda não votada: ela está dispersa, é de difícil localização e não possui ferramentas de coleta de opinião.





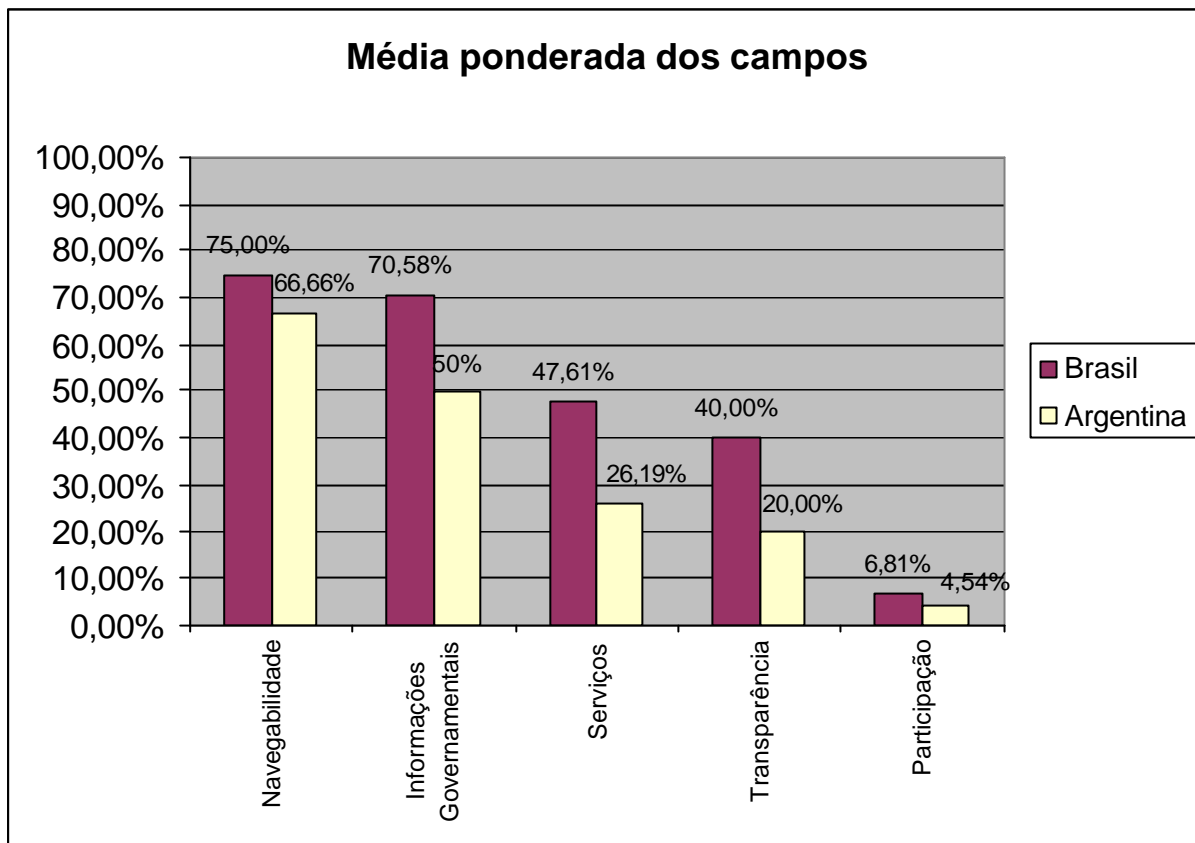
É importante observar também que, embora a disponibilização de documentos de arrecadação fiscal nos portais deve ser considerada um item significativo, ela não é acompanhada de mecanismos que facilitem a compreensão de tais informações pelo cidadão, no sentido de controlar as contas do governo.

No último campo, Ênfase em Participação, a situação constatada demonstra com clareza a precariedade no uso das TICs para o incentivo à participação popular.



Das sete questões que compunham este campo, apenas duas foram contempladas, ainda que de modo insatisfatório. Os dois governos disponibilizam espaço para críticas, sem a publicação delas, mas nenhum delimita tal espaço e os *links* são de difícil localização. A única razão para o Brasil ter pontuado melhor foi pela presença de sondagens de opinião não-publicadas, sob o formato de consultas, mas que são de acesso difícil e muitas vezes controlado.

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



A curva decrescente, que vai da Navegabilidade até a Participação, demonstra brevemente que os governos eletrônicos brasileiro e argentino têm se apropriado das TICs principalmente com vistas à divulgação de informações institucionais, em detrimento dos demais campos.

Ocorre uma primazia de informações genéricas 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. Ambos demonstram também uma dificuldade em fornecer retorno informativo aos seus usuários

Percebe-se ainda que os governos analisados têm dificuldades na efetivação da prestação de serviços *online*. A Internet é subutilizada e, de modo geral, observa-se apenas a disponibilização de informações acerca dos serviços e não os serviços propriamente ditos. 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 popular é por certo o item mais preocupante. Observa-se falta de espaço para a manifestação de opinião e quando ele existe é mal divulgado e de difícil localização.

## CONCLUSÕES

Embora nas médias gerais o desempenho do governo brasileiro tenha sido melhor que o do governo argentino, é importante observar que há uma distância um pouco maior entre as diretrizes estabelecidas no documento brasileiro e a utilização prática da Internet através do seu portal. Os espaços de participação, tão frisados, são raros e, quando existem, são limitados.

Portanto, dentre os papéis fundamentais que deviam reger o governo eletrônico brasileiro, constata-se que apenas o acesso à informação é significativamente atendido, sendo que, na maior parte das vezes, esse acesso é de mão única, isto é, não permite a inserção de esclarecimentos ou comentários por parte do cidadão.

O acesso aos serviços públicos, a ser ouvido pelo governo, ao controle social, à participação são observados em espaços muito restritos e com pouca visibilidade. Instrumentos que possibilitariam tais ações, como chats e fóruns de discussão *online*, não foram encontrados. Embora haja a percepção explícita no documento do governo eletrônico como “instrumento de transformação profunda da sociedade” (2006, p. 6), as potencialidades da Internet não são usadas em sua totalidade para atingir tal meta.

No decreto argentino, o cuidado maior é com questões de racionalização dos recursos, oferta de serviços e melhor gestão da máquina estatal. Porém, transparência e participação também estão entre os objetivos destacados.

O que se observa na experiência prática é que nem mesmo a oferta de serviços ocorre a contento. A Guia de Tramites funciona como um cartilha com as informações gerais acerca de cada tipo de serviço, mas não permite procedimentos *online*.

A transparência também não é prioridade, basta observar que se localiza dentro do *link* Acerca Del Gobierno, sem destaque algum na página principal, e que não há delimitação das deliberações governamentais ainda em processo de decisão.

Em relação à participação, pode-se afirmar que os espaços destinados a esse fim são, geralmente, centrais de denúncia, que funcionam através do preenchimento de formulários. Em outros casos, oferece-se apenas uma central telefônica para consultas – o que demonstra, de maneira evidente, a pouca utilização das possibilidades técnicas das TICs.

De modo geral, os governos estudados demonstram ter um entendimento acerca das tecnologias da comunicação baseado, principalmente, na noção de informação, com uma

conseqüente subutilização das potencialidades da democracia digital no que se refere à participação e controle social via tecnologias da comunicação. Além disso, nota-se que não prevalece a utilização da Internet como espaço de deliberação política, isto é, não há uma ênfase no emprego das TICs como ferramentas potencializadoras da participação civil nas deliberações governamentais.

Isto indica que, apesar do discurso de modernização presente nos documentos governamentais estudados, os avanços são pouco expressivos. Embora este primeiro estudo exploratório trace um panorama geral e não tenha se proposto a captar minúcias, evidencia-se que não há melhoria significativa no uso das TICs pelos governos federais brasileiro e argentino para potencialização da participação civil a ponto de promover mudanças importantes na cultura política existente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGENTINA. **Decreto 378/2005.** Disponível em: <[http://www.sgp.gov.ar/pnge/pnge\\_decreto\\_378\\_2005.pdf](http://www.sgp.gov.ar/pnge/pnge_decreto_378_2005.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2006.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. Stuart Mill: liberdade e representação. In: WEFFORT, Francisco (org.). **Os clássicos da política.** São Paulo: Ática, 1991, vol. 2, pp.189-223.

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.

BRAGA, Sérgio Soares. **O impacto da Internet no funcionamento das instituições representativas brasileiras:** um estudo sobre a informatização dos legislativos estaduais no Brasil. In: ANAIS DA CONFERÊNCIA SUL-AMERICANA EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA APLICADA AO GOVERNO ELETRÔNICO - Conegov, 1º, 2004, Florianópolis.

BRASILEIRO. **Diretrizes de Governo Eletrônico.** Disponível em : <<http://www.governoeletronico.gov.br>> Acesso em: 15 set. 2006.

BUCHSTEIN, Hubertus. Bytes that Byte: the Internet and Deliberative Democracy. **Constellations**, Oxford, v. 4, n. 2, pp. 248-263, 1997.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede.** São Paulo: Paz e Terra, 2001.

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

DIMAGGIO, Paul; HARGITTAI, Eszter; NEUMAN, W Russel; ROBINSON, John P..Social Implications of the Internet. **Annual Review of Sociology**, v. 27, pp. 307-336, 2001.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

EISENBERG, José. Internet, Democracia e República. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n.3, pp. 491-511, 2003.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

KAKABADSE, Andrew; KAKABADSE, Nada K; KOUZMIN, Alexander. Reinventing the Democratic Governance Project through Information Technology? A Growing Agenda for Debate. **Public Administration Review**, v. 63, n. 1, pp. 44-60, 2003.

KINDER, Tony. Vote Early, Vote Often: tele-democracy in european cities. **Blackwell Publishers**, Oxford, v. 80, n. 3, pp. 557-582, 2002.

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

LIMONGI, Fernando. O Federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (org). **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 1991, vol 1, pp. 243-255.

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

PAPACHARISSI, Zizi. The Virtual Sphere: the Internet as a Public Sphere. **New Media and Society**, Londres, v. 4, n. 1, pp. 9-27, 2002.

QUIRINO, Célia Galvão. Tocqueville: sobre a liberdade e a igualdade. In: WEFFORT, Francisco (org.). **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 1991, vol. 2, pp.149-188.

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

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Política e Ciberespaço: graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras**. Dissertação de mestrado, Ufba. Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, 2005.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A Democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

VIRILIO, Paul. **A Arte do Motor**. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

WIENER, Norbert. **Cibernética e Sociedade**: o uso humano de seres humanos. São Paulo: Cultrix, 1993.