

Tecnologia de Informação no Setor Público: o Uso de Meios Eletrônicos no Relacionamento do Parlamentar com o Cidadão e com o Poder Executivo

Autoria: Maria Alexandra V. C. da Cunha, Mauricio Stunitz Cruz

Resumo

Este trabalho explora o movimento de governo eletrônico, especialmente na direção de uma potencial democracia eletrônica. Trata-se de um estudo exploratório sobre o uso de meios eletrônicos por legisladores brasileiros na comunicação com o cidadão e, numa outra vertente, o relacionamento deles, enquanto poder legislativo, com o poder executivo. Estudou-se o caso da Câmara Municipal de Curitiba, concluindo-se que os parlamentares ainda estão no estágio inicial do uso da Internet, utilizando correio eletrônico e disponibilizando informações estáticas na *World Wide Web*. A integração entre vereadores e poder Executivo, via sistemas de informação, é pequena. Não foi observada a disseminação de iniciativas e práticas que possam facilitar o envolvimento democrático e a participação pelo uso de recursos tecnológicos, mas a experiência de um dos vereadores confirma o potencial de uso da tecnologia da informação para ampliação da prática democrática.

1 Introdução

Existem diferentes perspectivas da teoria social contemporânea sobre a informação no mundo atual. Frank Webster (1997), em “Theories of the Information Society”, mostra, de um lado aqueles que proclamam que surgiu uma nova espécie de sociedade: pós-industrialismo (Daniel Bell e uma legião de seguidores); pós-modernismo (são exemplos Jean Baudrillard e Mark Poster); especialização flexível (por exemplo Michael Piore e Charles Sabel, Larry Hirschhorn) e a sociedade informacional, o modo informacional de desenvolvimento da sociedade capitalista (Manuel Castells). Por outro lado, a perspectiva daqueles autores que acreditam na continuidade das relações sociais preestabelecidas: neo-marxismo (por exemplo Herbert Schiller); teoria da regulação (exemplos Michel Anglieta e Alain Lipietz); acumulação flexível (David Harvey); o estado nação e violência (Anthony Giddens) e a esfera pública (Jurgen Habermas, Nicolas Garnham). A polêmica estende-se ao uso da tecnologia da informação no setor público e o impacto no sistema político. Uns, acreditam numa Sociedade da Informação onde “as novas tecnologias promoverão a harmonia no sistema político, em decorrência da maior consciência do cidadão, derivada do maior acesso à informação e da quebra de estruturas de poder atualmente vigentes, centradas no monopólio das informações sensíveis” (Akutsu e Pinho, 2002). O segundo grupo acredita “que os governos utilizarão as novas tecnologias para aumentar o seu controle sobre a sociedade. As informações serão disponibilizadas em maior quantidade e rapidez, porém os grandes grupos econômicos e os detentores do poder político somente divulgarão as informações que lhe interessam” (Akutsu e Pinho, 2002). Apesar das divergências dessas correntes, há razoável concordância nas possibilidades de aumento de participação do cidadão e, mesmo os que defendem uma imagem social onde as formas de dominação e poder estão sendo potencializadas pela tecnologia de informação, parecem acreditar que esse não é o destino inexorável da sociedade, podendo os meios de computação e comunicação ser utilizados para a ampliação da democracia.

2 Governo eletrônico e democracia eletrônica

O termo “governo eletrônico” tornou-se popular no Brasil no final dos anos 90, sendo associado, no país e no restante do mundo, a movimentos de reforma do Estado e à expansão da oferta de serviços públicos ao cidadão pela Internet.

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

Entre as várias taxonomias descritas por Jóia (2003) para “governo eletrônico”, a expressa por Perri (2001) diz que o termo pode ser entendido através de três vieses: o fornecimento de serviços eletrônicos, democracia eletrônica (*e-democracy*) e governança eletrônica (*e-governance*):

1. Fornecimento de serviços eletrônicos.
Onde estão a maior parte dos esforços, recursos e atenção política que são dedicados a governo eletrônico. Esta área envolve o fornecimento de serviços de utilidade pública para o contribuinte, assim como o relacionamento governo-empresas, usando a tecnologia da informação.
2. Democracia eletrônica (*e-democracy*).
Novas legislaturas, como as da Escócia e País de Gales, estão usando sistemas de votação eletrônica nos seus parlamentos locais, assim como há no mundo experiências piloto de consulta on-line aos cidadãos. O Brasil vem usando o *e-voting* - não sem controvérsias acerca da segurança da votação - o que o enquadraria nesta tipologia.
3. Governança eletrônica (*e-governance*).
Esta área de governo eletrônico incluiria, entre outras atividades, todo o suporte digital para elaboração de políticas públicas; tomada de decisões; *public choices* e *workgroup* entre os vários gestores públicos de diferentes escalões.

Para este trabalho, o conceito de democracia eletrônica vai além de consultas à população e de votação eletrônica, citadas acima, ainda que as inclua como práticas. É a categoria mais ambiciosa entre as áreas de governo eletrônico (Akutsu e Pinho, 2002), e é caracterizada pela utilização dos objetos eletrônicos da sociedade da informação no processo democrático. Abrange os mecanismos de *accountability*, para Castor (2000), conceito traduzido no português como imputabilidade.

Watson *et al.* (1999) afirmam que teledemocracia (ou e-democracia, para este artigo) é mais que um canal eletrônico entre políticos e cidadãos. Como há três papéis num sistema político – o cidadão, o político e o administrador público, deve compreender a transmissão de informação e opinião política entre e dentro de todos os grupos envolvidos politicamente, ou seja, cidadãos, políticos e administradores públicos. E-democracia é, para os autores, o uso das tecnologias de informação e comunicação para a melhoria do processo democrático.

Este trabalho toma a definição da democracia eletrônica, ou e-democracia, que significa “utilizar os recursos da tecnologia de informação e comunicação como plataforma para o exercício da prática democrática” (Cruz, 1999). Apesar da maior parte da pesquisa acadêmica no campo da democracia eletrônica se concentrar no campo da comunicação entre governo e cidadãos ou entre cidadãos, optou-se por entender na definição proposta a inclusão dos grupos políticos participantes do processo democrático, descritos por Watson *et al.* – cidadãos, políticos e administradores públicos.

Desde os anos sessenta, acadêmicos, políticos e ativistas dos direitos políticos têm aventado as possibilidades da e-democracia que, com o desenvolvimento da tecnologia da informação e comunicação, vieram a concretizar-se, pelo menos parcialmente. Em vários países, já se utilizam computadores para apuração de votos (no Brasil, desde 1998), e para veiculação de temas, debates e até votação (Cruz, 1999), (Tsagarousianou, 1998), (Eisenberg, 1999).

Há autores que vão longe. Grossman (1995) defende que uma “república eletrônica” será um estágio da democracia além da representativa. Se esta sempre foi vista como a única forma democrática que pode funcionar nos grandes estados-nacionais pluralistas da era industrial, agora há uma nova possibilidade. Para as nações que estão se movendo em direção à Sociedade da Informação, a tecnologia da informação tem o potencial de viabilizar a versão eletrônica do século XXI da democracia dos cidadãos atenienses.

Há, no entanto, ressalvas associadas ao uso da tecnologia da informação no processo democrático (Cruz, 1999):

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

Outro ponto, explorado por Schmidtke (1998), é que não se deve imaginar que a tecnologia é, por si mesma, um mecanismo de democratização da vida pública. Este autor acredita que a tecnologia da informação irá intensificar o processo rumo a um campo diversificado e fragmentado de arenas comunicativas coexistentes ao invés de reinventar o que poderia ser considerado como a esfera pública universal. Não uma única *polis* constituída por cidadãos hábeis no manusear a tecnologia, mas diferentes comunidades com suas regras, propósitos e orientações particulares, ou seja, uma diversidade de espaços públicos. Neste contexto, a tecnologia permite mais comunicação e interação horizontal, mas não há um mecanismo automático levando à democratização da vida pública. A potencialização da

democracia é apenas um dos cenários possíveis. E, ao estudar o caso da cidade de Berlim, o autor não viu iniciativas de política pública que pudessem facilitar o envolvimento democrático dos cidadãos via as novas tecnologias.

Garson (1997) diz não haver dúvidas que algumas propostas de uso da tecnologia da informação para otimizar o processo democrático são tecnologicamente viáveis. Mas a e-democracia requer mais do que viabilidade técnica para adoção – requer fatores como a habilidade para manusear os interesses políticos nos sistemas atuais, a criação de uma educação cívica que torne os cidadãos aptos e motivados a usar as ferramentas da e-democracia, e a institucionalização de processos que contrabalançam e compensem os perigos inerentes à tomada de decisão feita por *referenda* em massa. A tecnologia da informação é ferramenta, que pode ser usada por ditadores e revolucionários, capital e trabalho, situação e oposição. É um instrumento pelo qual as ações políticas podem ser tomadas. A melhoria nas ferramentas de comunicação tem uma tendência de acelerar a atividade política, mas não de determinar a sua direção ou resultado. Se há uma direção, o autor diz que esta deve ser tomada no contexto da mídia como parte de um grande sistema de controle social na sociedade da informação, no qual as telecomunicações, tais como outras mídias, são mecanismos de controle. Nos Estados Unidos, os sistemas de acesso *on-line* continuam pendendo a favor das largas organizações e indivíduos que podem arcar com o equipamento e gastos envolvidos, numa desigualdade reforçada pelo sistema educacional americano. Para Garson (1997), os experimentos conhecidos de democracia direta eletrônica e de cidadania eletrônica apontam o uso de tecnologia para reforçar os processos políticos existentes, e não no sentido de mudança ou revolução desses mesmos processos.

No Brasil, mesmo o recente exercício de novas práticas de gestão pública, que já surgiu com a possibilidade de ser apoiado por tecnologia, preserva em seu bojo características estruturais do sistema político brasileiro, das tradicionais formas de gestão pública. Num artigo sobre a participação do cidadão na tomada de decisão do sistema político, uma forma não usual de gestão pública no Brasil, estas contradições são relatadas. O trabalho estudou o orçamento participativo das cidades administradas pelo Partido dos Trabalhadores, em especial a cidade de Porto Alegre e os autores (Dornelas e Hoppen, 2001) “mostram a existência de contradições que persistem no processo, que é empolgante, mas que preserva vícios e manobras típicas de situações de busca e manutenção do poder sobre coisas públicas e sobre a massa governada. (...) Assim mesmo que haja grandes benefícios comunitários e maior conscientização política das sociedades governadas por esta forma de gestão, os velhos costumes e práticas com novas roupagens ressurgem e mesmo em menor escala parecem indissociáveis elos atrelados ao exercício do poder, fazendo, inclusive, a tecnologia ser um veículo para maximizá-los”.

Winner (1986) acredita que as implicações políticas do emprego da tecnologia da informação são particularmente importantes. “Os atuais desenvolvimentos da Era da Informação sugerem um aumento de poder daqueles que já o detêm; uma mais avançada centralização do controle dos que já estão preparados para ele; um aumento de riqueza para os que já são ricos”. Mas não é determinista, acredita que o rumo delineado pode ser alterado, que a tecnologia pode refletir melhor as necessidades humanas e trazer melhoria à qualidade de vida. Alerta, no entanto, que as ocasiões para debate, reflexão e escolha pública são muito escassas, e que as decisões importantes estão na mão de interesses privados e são inspiradas por interesses econômicos de âmbito muito estreito (Forester, 1989).

Se há autores que exploram questionamentos à utilização da tecnologia da informação, a controvérsia é alimentada pelos que acreditam no seu potencial de melhoria da prática democrática, sem que isso represente uma nova forma de democracia.

Para Cruz (1999), a evolução tecnológica possibilita, ainda que não determine, avanços na comunicação entre cidadão e governo. A possibilidade de criação de redes

interligando computadores a bancos de dados corporativos do Estado, o aumento da capacidade de transmissão de dados, a possibilidade de digitalização e compressão de dados, a Internet e o avanço na tecnologia de construção de aplicativos, somada a uma nova percepção de criação de sistemas de informação (voltada para a interação com o cidadão) pode permitir a expansão do limite de utilização da tecnologia da informação para além de consulta, plebiscito e *referendum*. Seria possível utilizá-la nas propostas de democratização e revigoração das esferas públicas. Para este autor, ao longo da história ocidental, à medida que a especificidade social e tecnológica de cada sociedade foi modificando as formas de expressão e representação, foram surgindo novas instâncias onde o cidadão podia formatar sua identidade política e expressar suas idéias e opiniões - os espaços públicos. O desenvolvimento democrático tem sido associado ao desenvolvimento de espaços públicos. A tecnologia da informação pode contribuir para a viabilização de espaços públicos, sendo que a Internet pode ser ela mesma um espaço público, e/ou um ambiente de coexistência de inúmeros espaços públicos.

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

Schmidtke (1998), apesar de considerar que a democratização da vida social é apenas um dentre os cenários futuros possíveis, também aponta que as novas tecnologias contribuem para a ação coletiva e estruturam os processos pelos quais a mobilização social é inspirada: 1) reduzindo custos dos atores coletivos, fazendo com que pequenos grupos ativistas que seriam marginalizados se tornem relevantes no discurso público; 2) reduzindo custos individuais de engajamento e participação, pois tempo e espaço não mais restringem a participação; 3) reduzindo hierarquias intra-organizacionais dos movimentos sociais; 4) facilitando a formação

de identidade coletiva e 5) sendo efetivas na sugestão da força de um ator coletivo, por exemplo, o fato de estar na rede dá a impressão às pessoas que são parte de uma rede virtual global.

Num trabalho sobre portais de serviços públicos ao cidadão no Brasil, Cunha e Reinhard (2001) mostram que a *Web* pode facilitar a prática democrática, mas esse não é o motor que, hoje, impulsiona os governos na implementação dos *sites*. Também não é a motivação que leva o cidadão ao portal. O uso atual da *Web* sugere que, embora já haja suporte tecnológico para a abertura de canais mais estreitos entre o cidadão, organizações da sociedade e governo, esta “oportunidade” ou não está sendo viabilizada pelos governos e/ou não está sendo percebida e exercida pela sociedade. Esta conclusão tem similaridade com a de Cruz (1999), num estudo de caso no Brasil, e com a de Bimber (1999), nos Estados Unidos, que mostra o uso político da Internet como uma pequena fração do uso daqueles que têm acesso à rede.

No Brasil é muito recente a experimentação dos meios eletrônicos no exercício da prática democrática. No poder legislativo, o uso da Internet no relacionamento entre cidadãos e seus representantes, está apenas iniciando. No contexto deste trabalho, que estudou o uso dos meios eletrônicos pelos parlamentares da Câmara Municipal de Curitiba, <http://www.cmc.pr.gov.br>, não são todos os vereadores que utilizam ferramentas como correio eletrônico (apesar de todos possuírem endereço eletrônico provido pela Câmara) e, ainda em menor número, os que mantêm *sites* na Internet. No entanto, há experiências bem sucedidas e de alavacagem de projetos políticos pela utilização desses meios. A lei de Responsabilidade Fiscal, ou ainda a nova legislação que tramita no Congresso em relação à certificação digital de documentos e a transações eletrônicas, também são elementos que exigem dos parlamentares um posicionamento em relação à sociedade da informação.

O uso dos meios eletrônicos por parlamentares brasileiros despertou o interesse como objeto de investigação e acredita-se que pode levar a considerações interessantes sobre as tentativas de mudança e de alterações já experimentadas no exercício da prática democrática. Os meios eletrônicos também permitem, mediante a construção de mecanismos apropriados, uma maior integração entre poderes como, por exemplo, o relacionamento entre executivo e legislativo. Mecanismos eletrônicos de ampliação da transparência governamental, de inter relacionamento e de comunicação entre poderes, existem e são utilizados?

3 Metodologia

Este estudo é de natureza exploratória, buscando uma maior familiaridade com o tema da pesquisa, democracia eletrônica, focando-se no uso de meios eletrônicos por parlamentares, no Brasil.

Segundo Santos (1991, *apud* Révillion, 2001) a pesquisa exploratória é o contato inicial com um tema a ser analisado, com os sujeitos a serem investigados e com as fontes secundárias disponíveis. Para Sampieri et al. (1991 *apud* Révillion, 2001) os estudos exploratórios servem para aumentar o grau de familiaridade com fenômenos relativamente desconhecidos, obter informações sobre a possibilidade de levar adiante uma investigação mais completa sobre um contexto particular da vida real e estabelecer prioridades para investigações posteriores, entre outras utilizações.

Como um dos principais objetivos de um estudo exploratório é encontrar hipóteses de investigação, a principal característica dos métodos utilizados deve ser a flexibilidade. Conforme a investigação avança, deve-se ficar alerta no sentido de reconhecer as inter-relações entre as informações que são levantadas, buscando novas idéias. Os principais métodos empregados em estudos exploratórios, dentro de uma ótica objetivista, são:

levantamentos em fontes secundárias, levantamentos de experiências (consultas a especialistas), observação e estudos de caso (Révillion, 2001).

Para Gil (1994 *apud* Révillion, 1992) um estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira a permitir o conhecimento amplo e detalhado do mesmo. Sua maior utilidade é verificada nos estudos exploratórios. Por sua flexibilidade é recomendável nas fases iniciais de uma investigação sobre temas complexos, para a construção de hipóteses ou formulação de problemas.

Segundo Yin (1994) o estudo de caso propõe-se a investigar um fenômeno contemporâneo, onde os limites entre o fenômeno e seu contexto não são claramente percebidos. Três razões principais justificam o estudo de caso como a estratégia mais apropriada, em dado contexto de pesquisa:

- a possibilidade de estudar determinado assunto em seu ambiente natural, de aprender sobre o estado da arte e de gerar teorias a partir da prática;
- a possibilidade de responder a perguntas do tipo “como?” e “por quê?”, ou seja, compreender a natureza e a complexidade do processo em jogo;
- a possibilidade de pesquisar uma área na qual poucos estudos prévios tenham sido realizados.

O estudo de caso examina um fenômeno em seu ambiente natural, com a possibilidade de aplicação de diversos métodos de coleta de dados. Os resultados obtidos não podem ser generalizados, por causa de amostras pequenas e pouco representativas, selecionadas por julgamento ou conveniência.

3.1 Projeto de pesquisa

Yin (1989) definiu cinco componentes do projeto de um estudo de caso:

- 1) As questões de estudo que orientam a escolha da estratégia de pesquisa.
- 2) Proposições do estudo – dirigem a atenção para o que deve ser examinado.
- 3) Unidade de análise – delimitar a coleta e a análise dos dados.
- 4) Ligação entre os dados e as proposições (a conclusão do caso)
- 5) Critério para interpretar as descobertas do estudo.

As questões básicas que motivaram o interesse no tema, e a realização da pesquisa, foram: 1) como estão sendo utilizados os meios eletrônicos no relacionamento entre parlamentares e cidadãos; 2) como estão sendo utilizados os meios eletrônicos no relacionamento entre parlamentares e poder executivo? 3) como estão sendo utilizados os meios eletrônicos para melhoria do conhecimento do cenário (do contexto) pelo parlamentar.

As proposições do estudo servem para dirigir a atenção para o que deve ser examinado. Este trabalho estabelece como proposição que os parlamentares estão começando a investir em relacionamento eletrônico e direcionando esforços na construção desse relacionamento. Porém, a forma como isto está sendo feito, que usos estão sendo privilegiados, os aspectos envolvidos e benefícios perseguidos ainda são questões para estudo e investigação.

A unidade de análise foi escolhida por conveniência – a Câmara Municipal de Curitiba. Os parlamentares que possuem *sites* são uma pequena fração dos *sites* de parlamentares brasileiros disponíveis na *World Wide Web*, são de um governo local, de um município que é a capital de um Estado no sul do Brasil, com características de acesso à Internet e aos meios eletrônicos que se sabe não serem as mesmas para todo o Estado do Paraná ou para o território nacional (EBAP, 2003). Aprofundou-se o estudo em um dos vereadores, por se observar, logo no início da investigação, que era o parlamentar com o uso

de recursos mais sofisticados em relação à disseminação de informações e à interatividade com o cidadão.

A ligação entre os dados obtidos e a proposição é a conclusão do caso. Não existe uma forma precisa de estabelecer critérios de interpretação para os dados obtidos nesta proposta de trabalho, já que não há possibilidade de construir análises estatísticas.

O estudo foi desenvolvido em fases: 1) revisão bibliográfica; 2) observação do *site* da Câmara Municipal de Curitiba; 3) pesquisa nos *sites* mantidos pelos vereadores de Curitiba; 4) entrevista semi-estruturada com o responsável pela informática da Câmara Municipal de Curitiba; 5) entrevistas semi-estruturadas com a equipe responsável pelo *site* no gabinete do vereador André Passos – desenvolvedores, responsáveis pelo conteúdo e o próprio vereador.

4 Descrição e análise do caso

4.1 Uso dos meios eletrônicos pela Câmara Municipal de Curitiba e pelos vereadores

O processo de informatização da Câmara Municipal de Curitiba é recente, foi iniciado em 1998. Até essa data, tudo na Câmara era em papel, o encaminhamento, o trâmite dos processos, as proposições legislativas, o banco de dados de legislação. Hoje, a proposição e o trâmite são eletrônicos, em sistemas baseados em tecnologia Lotus Notes. A Câmara está integrada à rede da prefeitura, e o sistema de comunicação também é Lotus Notes. O prefeito utiliza a comunicação eletrônica para se comunicar com os vereadores e utiliza-se também do sistema de proposições legislativas. Informações sobre as proposições são replicadas da Intranet para a Internet, de forma a que o cidadão possa acompanhar pelo *site* da Câmara a atuação dos vereadores.

Em relação à Internet, o conteúdo do *site* da Câmara é predominantemente informativo. Tem informações gerais da Câmara, dos vereadores (apenas histórico, partido e e-mail), *releases* e fotos para a imprensa, agenda de eventos, agenda da tribuna livre, ordem do dia, diário da Câmara, relatórios de gestão fiscal, arquivos para *download* (como a Lei Orgânica, a Constituição Federal; e o código eleitoral, o penal, o de defesa do consumidor e outros). Há consulta à legislação e às proposições de 1997 a 2003.

Com o intuito de melhorar a transparência e a comunicação com o cidadão, a Câmara instalou a Rádio On-line, que transmite ao vivo as sessões, inclusive pela Internet. Ainda não existem estatísticas de audiência da Rádio On-Line, ferramentas para isso têm implantação prevista para Abril/Maio de 2003. Também está prevista a disponibilização na Internet das três últimas sessões, para que o cidadão tenha a oportunidade de ouvi-las em um horário mais conveniente para ele. Estima-se que este é um serviço importante, até internamente à Câmara. Assessores de vereadores relataram que, nos gabinetes, eles ouvem a Rádio e acompanham mais de perto a atuação de todos os vereadores. Sabe-se que a imprensa acompanha as sessões pela Internet quando são tratados assuntos polêmicos ou quando são de grande interesse da população.

A Câmara Municipal de Curitiba – CMC possui trinta e cinco vereadores cumprindo mandato. No *site* da Câmara <http://www.cmc.pr.gov.br>, todos têm e-mail com a extensão “@cmc.pr.gov.br”. Foi verificado que apenas oito entre os trinta e cinco vereadores possuem *site* próprio na Internet (informação confirmada por telefone com todos os gabinetes dos vereadores). Como a Câmara não hospeda os *sites* dos vereadores, todos os endereços obtidos têm a extensão “com.br”. Entre os oito endereços, três estão desativados, sendo que um apresenta a mensagem “*site* temporariamente indisponível”, outro apenas indica um número de ICQ, outro está com data de 2001, com as notícias e atuação do parlamentar referente aquele ano. A visita aos demais mostrou que: cinco apresentam o perfil do vereador, seu histórico político, acadêmico e profissional, bem como notícias e matérias para a imprensa

sobre a atuação do parlamentar. Estes cinco também têm “fale conosco”, “fale com o gabinete” ou “fale com o vereador”. Três dos vereadores mostram o histórico da sua atuação como parlamentar, proposições e projetos. Dois permitem cadastro para receber notícias, um envia notícias eletrônicas periodicamente e oferece a distribuição de uma publicação semestral com a sua atuação, em versão papel e/ou eletrônica; o outro, só oferece uma publicação com atuação do vereador em versão papel, o cidadão cadastra-se para recebê-la pelo correio. Ferramentas de interatividade, além do fale conosco, aparecem em dois *sites* – *chats* e fóruns em um e perguntas à comunidade no outro que, no entanto, mostrava na página a mensagem “no momento não dispomos de nenhuma pergunta”.

Denota-se pouca preocupação com a forma, com o conteúdo e atualização de algumas das páginas de vereadores na *Web*, o que não era esperado em se tratando de um canal de comunicação com o cidadão.

4.2 Descrição do uso dos meios eletrônicos pelo vereador André Passos

O vereador André Passos pertence ao Partido dos Trabalhadores e é o líder da bancada de oposição ao prefeito na Câmara Municipal de Curitiba. O aprofundamento na investigação do uso dos meios eletrônicos por este vereador (e pelo seu gabinete) não foi pela sua atuação parlamentar, tão-somente pelo uso diferenciado que faz dos recursos eletrônicos, sendo o que mais utiliza instrumentos de interatividade.

A idéia de construção do *site* para o vereador surgiu durante a campanha para as eleições municipais, em 2000, quando foi construído um *site* para o então candidato do Partido dos Trabalhadores à prefeitura de Curitiba, Angelo Vanhoni, hoje deputado estadual. Durante a campanha, foi percebida a oportunidade que representava a Internet como um canal de comunicação entre o cidadão e o político. O *site* do candidato a prefeito recebia, na época, cerca de 1200 visitas diárias e cerca de 300 e-mails. “*A Internet aproxima o político do cidadão, a pessoa está escrevendo para o político, mesmo sabendo que poderá ser uma outra pessoa que está lendo a mensagem*”, nas palavras de um dos desenvolvedores entrevistado.

A partir desta experiência, a mesma equipe que havia construído o *site* do candidato à prefeitura construiu o *site* do vereador André Passos, que foi publicado na Internet em abril de 2001. A primeira idéia foi construir um *site* que tivesse conteúdo jornalístico, que despertasse o interesse pelo seu conteúdo informativo das questões da cidade. Hoje, o projeto avança em direção à interatividade, “*à participação popular no mandato do vereador*”. O conteúdo e relacionamento “*mais emocional*” (típico de um *site* em época de campanha), cedeu lugar a um conteúdo que tem como principal requisito ser informativo e confiável, produzido pelo gabinete e atualizado diretamente no *site*. Em fevereiro de 2003 já havia mais de 2000 matérias cadastradas no *site*, que se transformou num repositório da atuação do vereador. Como ferramentas de interatividade, além do conteúdo informativo, existe o “Fale Conosco”, propõem-se fóruns de discussões, *chats* com pessoas consideradas personalidades ou expoentes nas suas áreas (como exemplo o de inauguração, com o senador Suplicy, ou um mais recente com o diretor da ONG Justiça Global). Uma outra proposta que está sendo considerada é a prestação de serviços, um Gabinete Virtual, um formulário de requerimentos ao gabinete, que possa ser acompanhado pelo cidadão (integrado ao sistema da Câmara). O *site* da Câmara Municipal não disponibiliza acompanhamento de requerimentos pela Internet - só está disponível na Intranet. O gabinete do vereador acompanha os seus requerimentos e disponibiliza ao cidadão recortando da Intranet os resultados, enviando-os por e-mail.

Além dos meios de comunicação eletrônicos já citados, o vereador mantém uma lista de *mailing* que distribui um boletim informativo mensal, ou eventual quando de acontecimentos relevantes no meio político.

Em termos de tecnologia, todo o *site* é baseado em plataforma de software livre, Linux, MySQL, PHP. Tem como conteúdo e funcionalidades: o Fale Conosco; a versão eletrônica do informativo do vereador (semestral); notícias do gabinete, do partido e de política nacional; artigos e opiniões; uma sessão chamada “discutindo Curitiba”; uma sessão chamada “atividade parlamentar”, com os projetos de lei, requerimentos, pedidos de informação, pronunciamentos; o Orçamento de Curitiba; a ordem do dia; discute-se na Câmara; uma sessão denominada “Para participar”, com recursos de *chat*, fórum, seminários, eventos, agenda cultural, participe do mandato e documentos para *download*; a biografia e relatórios anuais da atuação do vereador; uma galeria de imagens e; *links* interessantes. Na primeira página, uma área de destaques do conteúdo do *site* chama a atenção para notícias da câmara, da prefeitura, da cidade, do PT e do governo federal. O *site* ainda permite que o visitante se cadastre na lista de distribuição de notícias do vereador.

Apesar de não haver um estudo sobre o perfil dos visitantes do *site*, e do acesso à base dos visitantes cadastrados não ter sido disponibilizado ao pesquisador, o gabinete descreve-o como muito semelhante ao eleitorado do vereador: militantes ou simpatizantes do Partido dos Trabalhadores com grande parcela de jovens, universitários e profissionais liberais. Há um grande relacionamento com a classe cultural, esportiva e com a imprensa. Como curiosidade, antes do *site* da Câmara Municipal apresentar a Ordem do Dia, era através do *site* do vereador que a imprensa a obtinha. As demandas que chegam por via eletrônica são semelhantes às demandas que chegam ao gabinete pelos canais convencionais – assistencialistas (muito poucas, pois essa não é a base de atuação do vereador), assistência jurídica, e das comunidades organizadas (bairros). No *site*, os debates apresentam conotação política, especialmente em épocas de campanha política para outras esferas (estadual ou federal). Há uma política de privacidade definida, condena-se o *spam* e a lista de e-mails só é utilizada pelo gabinete.

Para a implantação do *site*, e para que se chegasse ao uso atual, houve um fator que foi fundamental, a posição do vereador acreditando nas possibilidades da Internet como ferramenta de comunicação do político com o cidadão. Hoje, o tipo de informações disponibilizadas, o uso do *site* e a Internet ajudam a formar e a sublinhar a marca do vereador André Passos. Para tanto, há uma preocupação e um cuidado com a divulgação do *site* pelo gabinete. O endereço é divulgado nas notícias enviadas pela lista de distribuição eletrônica, em todos os documentos impressos (relatórios do mandato, informativos), nos e-mails, nas falas, nos discursos, em todas as oportunidades de divulgação.

Os entrevistados afirmaram que houve ampliação do limite geográfico do vereador com o uso da Internet. Há cadastro de pessoas de várias localidades do Brasil, fora de Curitiba e região metropolitana, e o *site* do vereador tem sido modelo para outros *sites* de vereadores, em Curitiba e em outras localidades. Também há a percepção de ampliação da base política, além do *mailing* onde os cidadãos se cadastraram. O gabinete envia as notícias, mas as pessoas enviam-nas aos seus contatos, o que ampliou a base política do vereador.

O *site* é um repositório da atuação do vereador, mas também já foi utilizado como um poderoso veículo de comunicação. Num episódio político de grande notoriedade no Paraná, a proposta de venda da Copel – Companhia de Energia do Paraná, as sessões da assembléia legislativa foram fechadas à imprensa. Um *notebook* conectado à Internet, na plenária da assembléia legislativa, permitiu que os pronunciamentos fossem acompanhados pela população através do *site* do vereador. A visita ao *site* cresceu significativamente durante este episódio e, após, não voltou às marcas anteriores.

Em relação ao anonimato, verificou-se que, em época de campanha eleitoral, ele é um requisito mais importante para o cidadão do que durante o cumprimento do mandato. A interação no *site* tem pouco anonimato, as pessoas se identificam e fazem-no completamente,

mesmo o *site* só pedindo nome e e-mail, é quase unanimidade o visitante preencher o cadastro completo.

O uso do *site* pelo vereador André Passos motivou (provocou?) outros vereadores a construírem seus *sites*, no efeito demonstração já citado. Alguns destes vereadores elegeram-se deputados estaduais na eleição de 2000, por isso não houve a possibilidade de estudar seus *sites*. Além deles, a Câmara também passou a disponibilizar conteúdos que antes não estavam na Internet como, por exemplo, a Ordem do Dia, muito utilizada pela imprensa e que, como só estava disponível no *site* do vereador, ampliou sua visitação.

5 Conclusão

As questões básicas que motivaram o interesse no tema, e a realização da pesquisa, foram: 1) como estão sendo utilizados os meios eletrônicos no relacionamento entre parlamentares e cidadãos; 2) como estão sendo utilizados os meios eletrônicos no relacionamento entre parlamentares e poder executivo? e; 3) como estão sendo utilizados os meios eletrônicos para melhoria do conhecimento do cenário (do contexto) pelo parlamentar.

É muito restrito o uso dos meios eletrônicos pelos vereadores de Curitiba, tanto na comunicação com o cidadão como no relacionamento com o poder executivo. Os *sites* e o uso dos meios eletrônicos pelos vereadores da Câmara Municipal de Curitiba são muito recentes, posteriores ao uso da Internet pelo poder executivo (há *sites* governamentais no Estado do Paraná desde 1995). Os vereadores que possuem *sites* são um número muito pequeno (cinco em um universo de trinta e cinco vereadores) e privilegiam a apresentação de informações, o primeiro estágio clássico de utilização da Internet pelas organizações e indivíduos. A tecnologia pode viabilizar a integração entre processos e informações de organizações governamentais distintas, de diferentes esferas de poder (Reinhard, 1999). No entanto, na Câmara Municipal de Curitiba, esta oferta de processos integrados via sistemas de informação entre executivo e legislativo ainda é muito restrita, acontece apenas no sistema de proposições legislativas e na rede de comunicação, que é basicamente o uso integrado de uma mesma ferramenta de e-mail.

Poder-se-ia concluir este trabalho com a afirmação de que, na Câmara Municipal de Curitiba, a percepção dos benefícios dos recursos de tecnologia da informação ainda não é motivação suficiente para a implementação da comunicação eletrônica entre os vereadores e o cidadão. De uma maneira geral, não foram observadas iniciativas e práticas que possam facilitar o envolvimento democrático dos cidadãos via as novas tecnologias. No entanto, o uso dos meios eletrônicos pelo vereador André Passos demonstra alguns avanços na obtenção daqueles benefícios que se apresentam como potenciais para a ampliação da prática democrática na revisão de literatura. No grupo que trabalha com o parlamentar, a Internet e os meios eletrônicos são percebidos como um avanço na comunicação entre o cidadão e o parlamentar, nos dois sentidos. Ampliaram a disseminação de informações e, ao fazê-lo, possibilitaram mais compartilhamento de informação e colaboração pela base do vereador. Ainda que sejam feitas poucas consultas à base de eleitores, e o debate para discussão de temas não seja tão amplo como há a expectativa que possa vir a ser, percebe-se o potencial das novas tecnologias até na formulação de propostas que venham a ser levadas ao legislativo. Percebe-se a participação de pessoas que de outra forma não poderiam participar, ou o fariam com mais dificuldade, notadamente de regiões geograficamente distantes. O estudo de caso também evidenciou que, no relacionamento eletrônico entre o vereador e a sua base, esta foi ampliada, é maior, mas o perfil do grupo não se altera, é muito semelhante ao que é construído pelos canais tradicionais.

A participação do cidadão no mandato foi potencializada, é maior do que antes da existência do *site* e do uso freqüente de correio eletrônico. O uso dos recursos da tecnologia

da informação confirma-os como um espaço de debate e formulação de propostas, no mínimo como mais um canal para expansão da comunicação parlamentar-cidadão. Em relação à melhoria do conhecimento de cenário, do contexto onde o vereador atua, não foram percebidas modificações com o uso atual dos meios eletrônicos.

Ao se verificar o pouco uso dos meios eletrônicos pelos vereadores em Curitiba, cabe uma indagação, que este trabalho não tem a pretensão de responder: o potencial da tecnologia para a participação do cidadão no trabalho do legislador ainda está por ser descoberto, ou a participação do cidadão ainda não é uma característica do trabalho do legislador e da democracia brasileira?

6 Limitações e estudos futuros

Duas limitações deste trabalho são de menção obrigatória.

A primeira, é que as conclusões da pesquisa não podem ser extrapoladas ao uso dos meios eletrônicos pelos parlamentares brasileiros. Pela metodologia escolhida, estudo de um caso selecionado por conveniência, as conclusões são válidas para os vereadores na Câmara Municipal de Curitiba. No entanto, o caso do uso da tecnologia da informação pelo vereador André Passos mostra que pode haver um uso diferenciado rumo a uma maior interatividade, abrindo a possibilidade de maior participação do cidadão na atuação do parlamentar.

A segunda, é a relativa escassez de estudos relativos a democracia eletrônica no Brasil, e ao uso dos meios eletrônicos por parlamentares e até pelo poder legislativo, o que diminui a possibilidade de comparação dos resultados obtidos. Esta limitação dirigiu a escolha de estratégia de pesquisa para o estudo de caso, para um trabalho exploratório. Ainda que nos anos recentes já haja estudos sobre governo eletrônico, a democracia eletrônica apresenta-se como um inexplorado objeto de investigação.

Um estudo exploratório não é, normalmente, um fim em si mesmo. Ele pretende avançar no conhecimento sobre um tema pouco explorado, ou na formulação de hipóteses para um estudo descritivo. O estudo aqui relatado deu origem à proposta de um projeto de pesquisa mais amplo, onde se pretende investigar: 1) o relacionamento de outras esferas do poder legislativo (estadual, federal) com o cidadão, que funcionalidades e conteúdos estão sendo disponibilizadas pelo poder legislativo usando as tecnologias de informação e comunicação; 2) o relacionamento entre o legislador e a sua base, há participação do cidadão no mandato dos representantes eleitos?

Acredita-se que pode ser tema de pesquisa o relacionamento eletrônico entre Executivo e Legislativo, o uso de sistemas de informação e mecanismos de integração pelo poder legislativo na sua ação fiscalizadora do poder executivo, seja pelos parlamentares, seja pelo Tribunal de Contas. Também é assunto de relevância o outro lado, o do cidadão, qual é o perfil do cidadão que utiliza os meios eletrônicos para o contato com o parlamentar, ou com o poder legislativo? Estes meios eletrônicos são revolucionários em relação à participação democrática histórica no Brasil, ou confirmam as estruturas de organização e poder há muito estabelecidas?

7 REFERÊNCIAS

AKUTSU, L; PINHO, J.A.G. Sociedade da Informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. In: **XXVI Encontro Anual Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Anais em CD**. Salvador: Anpad. Setembro 2002.

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

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

BACKUS, Michiel. **E-Governance and Developing Countries**, In: Research Report Nr. 3, Abril de 2001. http://www.ebape.fgv.br/e_government/asp/dsp_artigos.asp (available: 15/set/2002). 2001.

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

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

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

CUNHA, M. A.; REINHARD, N. Portal de Serviços Públicos e de Informação ao Cidadão: estudos de caso no Brasil. In: **XXV Encontro Anual Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Anais em CD**. Campinas: Anpad. Setembro 2001.

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

EBAP- Escola Brasileira de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. **Mapa da Exclusão Digital**. http://www2.fgv.br/ibre/cps/mapa_exclusao/apresentacao/apresentacao.htm Available: [20 abril 2003]

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

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

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

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1995.

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

Joia, L.A.A (2003). Governo Eletrônico: Em Busca de uma Conceituação. Available: http://www.ebape.fgv.br/e_government/asp/dsp_oquee.asp [03 abril 2003]

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

PARDO, Theresa A. **Reducing the risks of innovative uses of information technology in the public sector** : a multidisciplinary model. New York : University at Albany, State University of New York, 1998.

PERRI. "E-governance. Do Digital Aids Make a Difference in Policy Making?", In: **Designing E-Government**, Prins J.E.J. (ed.), Kluwer Law International, 2001, pp. 7-27.

REINHARD, Nicolau. **A Internet mudou tudo?** In : Congresso Nacional de Informática Pública. São Paulo, 1999. (Anotações livres não revisadas pelo autor).

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

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

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

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

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

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

WEBSTER, Frank. **Theories of the information society**. London : Routledge, 1997. p. 257.

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

YIN, Robert K. **Case study research** : design and methods. Newbury Park : Sage Publications, 1989.