

POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO NO LEGISLATIVO MUNICIPAL POR MEIO DE PORTAIS ELETRÔNICOS

POSSIBILITIES OF PARTICIPATION IN THE MUNICIPAL LEGISLATIVE THROUGH ELECTRONIC PORTALS

RESUMO

O artigo tem por objetivo identificar instrumentos de participação nos portais eletrônicos de câmaras municipais. Foram investigados os portais eletrônicos de 93 câmaras municipais do Estado de Santa Catarina. No estudo empreendido, a maioria dos portais apresenta baixa capacidade em promover o processo de participação, correspondendo a 60,22% do conjunto analisado. Com 22,58% e 12,90% das ocorrências, aparecem, respectivamente, portais com média e alta capacidades. Na análise por faixas populacionais, percebeu-se que municípios com maior população não necessariamente apresentam portais dos legislativos com maiores condições de construção da participação. Em geral, não foram observados indicadores mais avançados nos portais de municípios maiores. Os casos analisados indicam que os legislativos municipais cumprem os requisitos da modernidade ao implementarem os portais. Os requisitos procedimentais e tecnológicos são cumpridos, contudo não demonstram operação democrática, expressa pela participação.

PALAVRAS-CHAVE: participação; legislativo municipal; legislativo eletrônico; portal eletrônico; democracia.

Fabiano Maury Raupp fabianoraupp@hotmail.com

Doutor em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA/UFBA).

Professor da Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC), Florianópolis, SC, Brasil.

José Antonio Gomes de Pinho jagp@ufba.br

Doutor em Planejamento Regional pela University of London (LSE)

Professor Associado III da Escola de Administração – UFBA, Salvador, BA, Brasil. Editor da Revista Organizações & Sociedade (O&S).

Versão preliminar desse trabalho foi apresentada na CONTECSI - International Conference on Information Systems and Technology Management, São Paulo - SP, 30 de maio a 01 de junho de 2012.

Em conformidade com o Manual de Boas Práticas da Anpad, este artigo foi submetido aos mesmos critérios de avaliação adotados para todos os textos dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania, tendo sido aprovado após exame pelo critério double blind peer review.

Artigo submetido no dia 12.03.2012 e aprovado em 25.10.2012

ABSTRACT

The goal of this article is to analyze the possibilities of participation in the Municipal Legislative through electronic portals. Electronic portals of 93 municipalities of the Santa Catarina State were investigated. In the study undertaken, most portals presented low capacity to promote the participation process, representing 60.22% of the analyzed set. With 22.58% and 12.90% of cases was found, respectively, portals with medium and high capacity. In the analysis by population groups, it was found that municipalities with larger populations do not necessarily present legislative portals with better construction conditions of participation. In general, most advanced indicators were not observed in the portals of larger municipalities. The cases analyzed indicate that the Municipal Legislative meet the requirements of modernity while building and implementing portals. The procedural and technological requirements are met. However, they don't demonstrate democratic operation, as expressed by the participation.

KEYWORDS: participation; municipal legislative; electronic legislative; electronic portal; democracy.



Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1 Considerações Iniciais

A presença de uma sociedade civil organizada e autônoma em relação ao Estado e ao mercado é condição essencial para que a participação política possa ser efetivada. Isso suscita a criação de espaços públicos autônomos em que as diferentes organizações sociais e os indivíduos possam desempenhar os direitos de informação, de opinião e possam articular-se no sentido de questionar as decisões políticas do Estado e, ao mesmo tempo, oferecer subsídios e alternativas para novas decisões (TEIXEIRA, 1997).

Entendemos que a disseminação de tecnologias da informação e comunicação (TIC) no setor público, como é o caso particular da implementação de portais eletrônicos, pode constituir-se em espaço públicos, conforme colocado por Teixeira (1997), em que haja condições para o exercício da participação pública. Partindo-se desse pressuposto, o objetivo do artigo é identificar instrumentos de participação nos portais eletrônicos de câmaras municipais. Para Santana Junior *et al.* (2009), o Estado deve estruturar-se para poder fornecer ao cidadão os melhores meios para facilitar e otimizar a sua participação nas decisões governamentais.

Para tentar captar esse fenômeno, elegemos as câmaras municipais do Estado de Santa Catarina. O Estado de Santa Catarina conta com 293 municípios e não apresenta grandes concentrações populacionais. As cidades apresentam-se distribuídas de maneira uniforme, sendo, na sua maioria, de pequeno e médio portes. Do conjunto de municípios, apenas 27 têm mais de 50.000 habitantes. Até mesmo a capital, Florianópolis, distingue-se das outras capitais brasileiras, por não apresentar grande contingente populacional, o que confere singularidade ao

Estado. Do total de 203 câmaras municipais no Estado, 93 possuem portal eletrônico, constituindo-se no objeto de investigação.

O legislativo local, como fórum destinado ao debate e à formação de consensos políticos, ganhou destaque, nas últimas décadas, tanto na literatura política quanto nas propostas de gestão pública. Nesse contexto, a investigação de sites governamentais torna-se um importante elemento para o entendimento do foco das políticas de governo eletrônico e do estágio de evolução em que se encontram os governos. A eficácia das ações propostas em programas de governo eletrônico pode ser demonstrada pelos resultados obtidos com a observação dos sites governamentais em cada país (DINIZ; BARBOSA, 2004).

Assim como as iniciativas na área de governo, os estudos sobre governo eletrônico vêm se desenvolvendo com grande velocidade. A compreensão das principais variáveis que determinam o sucesso ou fracasso das iniciativas é importante para estruturar o grande volume de informação existente e possibilitar a análise do governo eletrônico no Brasil (DINIZ *et al.*, 2002).

Após as considerações iniciais, faz-se uma incursão teórica sobre participação, sociedade da informação e democracia digital, e experiências do legislativo eletrônico brasileiro, entendidas como necessárias para dar sustentação ao objeto empírico. Na sequência, discorre-se sobre os procedimentos metodológicos adotados. Em seguida, apresenta-se a análise e descrição dos resultados, bem como as considerações finais decorrentes da pesquisa.

2 Participação

A necessidade de incorporar a opinião do cidadão à decisão política é uma exigência clássica na história da democracia, porém é na democracia moderna que isso ganha complexidade, devido à ênfase dada ao mecanismo da representação. Nela, o Estado pode estar suscetível ao público, basicamente, de duas maneiras: pela influência do cidadão sobre os agentes do Estado (aqueles que, de fato, tomarão a decisão); e pela participação direta do cidadão no processo de decisão política (em que a esfera civil toma as rédeas da decisão ou, pelo menos, tem sua opinião contabilizada de modo concreto). Falar em participação, nesse contexto, significa falar em propensão, abertura à influência pública e, ao mesmo tempo, significa falar em propensão, abertura à participação pública (SILVA *et al.*, 2009).

O fenômeno da participação situa-se entre várias dicotomias: direta ou indireta, institucionalizada ou movimentalista (comunitária), orientada para a decisão ou para a expressão. Apesar da discussão teórica que se trava em torno dessas modalidades de participação, entendemos que as várias formas estão presentes no processo político de maneira mais ou menos intensa, conforme a conjuntura e os atores envolvidos (TEIXEIRA, 2000). Na perspectiva adotada por Vigoda e Golembiewski (2001), a participação dos cidadãos pode ser manifestada de duas maneiras principais: iniciativas pessoais e ação organizada. O cidadão pode participar de modo individual ou por meio de grupos pertencentes à sociedade organizada.

A efetivação da participação presume a existência de mecanismos próprios, sejam institucionais ou não. Os mecanismos institucionais, já disponíveis ou a serem criados, podem ser articulados com outros mecanismos e canais legitimados pelo pro-

cesso social. Por meio de tais mecanismos, pode-se exigir a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência das decisões, bem como a prestação de contas da aplicação dos recursos públicos (TEIXEIRA, 1997).

Estão a favor da participação tanto os setores progressistas, que desejam uma democracia mais autêntica, quanto os setores tradicionais, que não são muito favoráveis aos avanços das forças populares. A participação vem, cada vez mais, assumindo a dimensão de controle social do Estado, monitorando suas atividades, exigindo prestação de contas e responsabilizando seus agentes. Gradativamente, a sociedade civil vem se conscientizando do direito e necessidade de participação e intervenção nas ações do poder público. A disposição de mecanismos legais de controle, aliados à organização da sociedade civil, constitui-se uma possibilidade de garantia responsável do uso do bem público. Ao participar, a população fiscaliza os serviços públicos, tendendo a influir em sua qualidade (BORDENAVE, 1994).

Para Dagnino (2004), a criação de espaços públicos e a crescente participação da sociedade civil no processo decisório relacionado com questões e políticas públicas são condições necessárias para o desenvolvimento da democracia brasileira. A inserção institucional de setores da sociedade civil objetivando uma atuação conjunta com o Estado, com vistas a aumentar o seu potencial participativo, tem colaborado para apagar distinções e divergências e gerar um vocabulário comum de procedimentos e mecanismos institucionais que enfraquecem a dimensão política da cidadania e da solidariedade.

A participação cidadã é um processo complexo e contraditório entre sociedade

civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica, também, o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos (TEIXEIRA, 2000).

A participação é conquistada, no processo histórico, juntamente com as condições de autodeterminação, que não podem ser dadas, outorgadas ou impostas. A participação somente é revelada por meio de canais que a sociedade disponibiliza, como: organização da sociedade civil – forma mais operacional que exige a competência de grupos com a representatividade de lideranças, legitimidade dos processos, participação da base e planejamento participativo autossustentado, em que o objetivo histórico é atingir uma trama bem urdida e sólida de organizações de caráter popular que permita plantar a democracia como algo cotidiano; e planejamento participativo – um canal baseado no regime da autogestão e cogestão na conjugação entre população e governos (DEMO, 1996).

Para Pinho (2008), ainda que existam algumas experiências até bem-sucedidas de participação popular nas estruturas de governo, não se verifica a construção de uma cultura participativa, permanecendo forte e dominante o tônus autoritário e conservador de governar. A questão é mais complexa ao se levar em conta que algumas experiências tidas como participativas têm que ser relativizadas, como é o caso de alguns conselhos de participação popular, viciados por

instrumentos de cooptação ou de representação de interesses particularizados, distanciando-se de uma verdadeira participação com representação de interesses coletivos.

3 Sociedade da Informação, Democracia Digital e Participação

Para garantir que qualquer cidadão possa ter acesso a informações e serviços, é necessário levar em conta diversas questões, como a disponibilidade de infraestrutura de comunicação e os meios tecnológicos. A acessibilidade apresenta-se como um aspecto essencial para promover a inclusão na sociedade da informação. Observar a acessibilidade em sítios públicos e governamentais na web é fundamental para garantir acesso participativo e universal do cidadão brasileiro ao conhecimento (FREIRE; CASTRO; FORTES, 2009).

Na análise dos impactos políticos da internet, Pinho (2011) observa a presença de dois tipos de analistas: os otimistas e os pessimistas, entre outras categorizações. Para os otimistas, estaríamos prestes a viver uma transformação radical da democracia representativa em democracia plebiscitária, suportada pelo aumento da participação dos cidadãos nas decisões dos governos viabilizado pelo voto eletrônico. A internet romperia com o poder da mídia, que estrutura a vida política contemporânea, promovendo o relacionamento direto entre os políticos e os cidadãos. Há a expectativa de uma mudança mais ampla, o que demandaria uma nova forma de fazer política, e não apenas uma mudança focada na política tradicional.

Para os pessimistas, a participação política possibilitada pelas TICs tem sido considerada uma das promessas da internet. No entanto, os resultados têm sido modes-

tos. Para aqueles que acreditam na participação política dos setores mais populares, as expectativas não são animadoras. A internet, ao mesmo tempo que possibilita uma inserção maior do cidadão, representa uma fuga do enfrentamento de seus problemas mais próximos e imediatos (PINHO, 2011).

Sorj (2006) separa os impactos da internet na vida política em três níveis: a e-governança refere-se à utilização da internet para aumentar a eficácia, eficiência, qualidade, transparência e fiscalização das ações e serviços do governo e das instituições públicas; o e-governo inclui o conjunto de novos instrumentos que permitem aumentar e modificar a participação dos cidadãos na gestão e escolha das decisões governamentais, bem como influenciá-las; a e-política é o impacto da internet na própria estrutura e possibilidades de organização política da sociedade.

A ideia de participação da cidadania entendida como ocupação civil da esfera política encontra na internet as possibilidades técnicas e ideológicas da realização de um ideal de condução popular e direta dos negócios públicos (GOMES, 2005). Quase toda a literatura sobre democracia digital reconhece a potencialidade comunicativa das TICs (principalmente a interação em larga escala). Essa possibilidade tecnológica de interação horizontal em massa estaria apta a interferir na relação do cidadão com seu respectivo governo, o que repercutiria em mudanças no modo de operação da política contemporânea (SILVA, 2005).

A experiência da internet é vista, ao mesmo tempo, como inspiração para formas de participação política protagonizada pela esfera civil e como demonstração de que há, efetivamente, formas e meios para a participação popular na vida pública. A

“democracia digital” (e outros termos concorrentes, democracia eletrônica, e-democracy, democracia virtual, ciberdemocracia, entre outros) é, nesse sentido, um expediente semântico empregado para referir-se à experiência da internet e de dispositivos que lhe são compatíveis, todos eles voltados para o incremento das potencialidades de participação civil na condução dos negócios públicos (GOMES, 2005).

Para Dahlberg (2001), além dessas visões distintas sobre a potencialidade política das TICs, é possível, ainda, localizar diferentes retóricas que disputam o modelo de democracia no ciberespaço. O autor identifica a existência de três segmentos predominantes: um modelo individualista-liberal; um modelo comunitarista; e um modelo deliberacionista. Esses três segmentos de democracia eletrônica são distintos por seus respectivos entendimentos de legitimidade democrática. Para o individualismo liberal, um modelo democrático ganha legitimidade quando fornece expressão aos interesses individuais. Para o comunitarismo, um modelo democrático é legitimado por realçar o espírito e os valores comunais. Para a democracia deliberativa, um modelo democrático é legitimado por sua facilitação do discurso racional na esfera pública. Todas as três posições podem ser identificadas dentro da prática e retórica na democracia-internet.

Os graus mais elementares de democracia digital não causam problemas teóricos, pois mantêm as estruturas atuais e adicionam algumas vantagens da internet às práticas políticas democráticas contemporâneas. O grau mais extremo causa um autêntico problema, haja vista que o modelo de democracia direta é dificilmente sustentável em sede teórica, exceto para os mais radicais libertários e para os gurus da internet. As

perspectivas mais utópicas, frequentemente, especulam que uma comunicação política mediada pela internet deverá facilitar uma democracia de base e reunir os povos do mundo em uma comunidade política sem fronteiras (GOMES, 2005).

Pouco a pouco, vão aparecendo novos experimentos sobre o uso da nova mídia para fins políticos – votações via internet, propaganda política na rede, redes virtuais de movimentos sociais organizados etc. –, mas o quadro geral ainda permanece obscuro e indefinido. Essa indefinição preocupa o cientista social ocupado com fatos empíricos, já que, nesse caso, os contornos do objeto ainda não estão claros; é precisamente esse grau de incerteza que impõe a necessidade de uma reflexão pragmática e normativamente orientada para possíveis impactos da internet, positivos e negativos, sobre a democratização das sociedades contemporâneas. Talvez ainda seja cedo para tentar formular uma teoria política da internet, mas, se esperarmos mais um pouco, dada a velocidade dos desenvolvimentos nesse campo, talvez amanhã já seja tarde demais (EISENBERG, 2003).

Potencialmente, as TICs podem reforçar a participação dos cidadãos na produção democrática da decisão, por meio de uma comunicação mais clara e mais acessível e incentivando a comunicação direta entre os cidadãos (por exemplo, internet), em um esforço para construir um debate público, não dominado por políticos nem pela mídia (KAKABADSE; KAKABADSE; KOUZMIN, 2003). Nesse contexto, discutem-se dispositivos e iniciativas para a extensão das oportunidades democráticas (governo eletrônico, voto eletrônico, transparência do Estado etc.) (GOMES, 2005).

Há fortes evidências de que um Es-

tado engajado e disposto a fornecer informações relevantes e ferramentas de participação tende a gerar confiança na esfera civil, que se sentirá mais segura para participar de tais ações estatais (SAMPAIO, 2009). Mesmo os governos tendo à disposição uma série de ferramentas que possibilitam uma relação distinta do cidadão com o Estado, como aquelas encontradas nos meios de comunicação de massa, tais artifícios nem sempre são adotados de modo a garantir uma maior soberania da sociedade civil. Desse modo, percebe-se que muitos sítios na rede são utilizados como os tradicionais veículos de comunicação, promovendo apenas informação unidirecional, sem se preocupar em acolher as contribuições que cidadãos possam e queiram oferecer (BRAGATTO, 2007).

O problema não é de tecnologia, mas de cultura política, de desenvolvimento político. Temos muita tecnologia, ainda que ela possa e deva ser ampliada, mas pouca democracia, pois a tecnologia que poderia ser usada para o aperfeiçoamento democrático não é mobilizada nesse sentido (PINHO, 2008). Têm-se muitas expectativas, bem como toda uma tecnologia desenvolvida e instalada, mas falta mais atividade política digital tanto do Estado como da sociedade.

4 Experiências do Legislativo Eletrônico Brasileiro

O objetivo desta seção é apresentar algumas experiências do legislativo eletrônico no sentido de lançar luz sobre o tema baseado na realidade empírica. Peixoto e Wegenast (2011) entendem como uma das funções centrais de um site legislativo fornecer ao usuário, de maneira acessível e inteligível, a ação particular de cada parla-

mentar. No entanto, grande parte da ação parlamentar, do trabalho de cada membro do legislativo, concentra-se no trabalho das comissões. Isso posto, as TICs têm um papel preponderante no sentido de disponibilizar ao usuário diferentes recursos, buscando a transparência e o acompanhamento individualizado das comissões e do papel do parlamentar dentro delas.

Os portais de governo são, pelo menos em tese, locais de interação entre os governantes e os cidadãos, criando um ambiente coletivo de diálogo e decisão. Ao estimular maior interação e transparência entre sociedade e governo, os portais ampliam o espaço para o exercício da cidadania e da prática democrática (JAMBEIRO *et al.*, 2011).

Zurra e Carvalho (2008) promovem uma diferenciação entre a utilização de sistemas informacionais, em especial a internet, entre o executivo e o legislativo. O executivo pode fazer uso desses sistemas para a prestação de vários serviços à sociedade, como a emissão de guias de pagamento, matrícula na rede de ensino, pagamento de multas, entre outros. Já a utilização da internet pelo legislativo, por sua vez, tem um caráter eminentemente informativo, visando ao controle e fiscalização. Assim, seria contributiva, para o aperfeiçoamento democrático, a utilização, por parte dos parlamentares, das ferramentas do e-legislativo como uma ação de controle, fiscalização e divulgação dos seus atos, bem como daqueles do executivo.

Corgozinho (2003) destaca algumas das potencialidades geradas pelo uso das TICs no processo deliberativo das democracias parlamentares modernas: (1) informatizar praticamente todo o processo de trabalho legislativo, ganhando em rapidez, eficiência, objetividade, segurança e transparência;

(2) acessar em tempo real um gigantesco volume de informações disponíveis em praticamente todo o mundo, relevantes para os temas que estejam em debate; (3) informar a população interessada acerca dos trabalhos da instituição; (4) ampliar a participação da cidadania no processo de tomada de decisões parlamentares, principalmente pelo aproveitamento da comunicação de massa interativa (internet), independentemente da ação por outros meios tradicionais.

Mello, Cohen e Oliveira (2003) investigaram as Assembleias Legislativas brasileiras e identificaram o baixo número de sites com informações sobre prestação de contas. Os elementos de transparência e interatividade destacaram-se também como itens de pouca representatividade na maior parte dos sites analisados. Esses números já demonstravam a falta de preocupação com a divulgação de informações sobre a administração das casas legislativas.

Em relação ao legislativo local, destaca-se o estudo de Corgozinho (2003), fundamentado na observação dos websites das Câmaras de Vereadores de 10 cidades mineiras (Belo Horizonte, Divinópolis, Governador Valadares, Montes Claros, Juiz de Fora, Patos de Minas, Poços de Caldas, Teófilo Otoni, Uberlândia e Unaí). Para o autor, é notável a homogeneidade no que diz respeito à forte carência entre os serviços ofertados. A ausência mais sentida é relativa aos serviços que transfiram o controle do processo para as mãos do usuário. É o caso das enquetes, da ouvidoria, dos suportes por e-mail, dos mapas de navegação, da adequação das páginas para pessoas com necessidades especiais etc. Esses recursos, ausentes em quase todas as instituições analisadas, poderiam estar contribuindo para a apropriação social dos sites e estimu-

lando a participação.

Braga (2005) fez uma avaliação global do grau de informatização dos legislativos brasileiros e constatou a existência de quatro grupos bem diferentes: (1) legislativos com alto grau de informatização, geralmente as unidades administrativas com maior tradição política e sistemas políticos mais institucionalizados (Câmara dos Deputados, RS; Senado Federal, MG); (2) unidades com grau médio alto de informatização (SC; SP; PE); (3) unidades com grau médio baixo de informatização; (4) unidades com baixo grau de informatização.

Em outro estudo, Braga (2007), ao avaliar o grau da informatização dos legislativos sul-americanos, observa que eles apresentam níveis razoavelmente elevados de informatização, propiciando, ao pesquisador e ao cidadão, inúmeros recursos para o conhecimento de seu processo legislativo e de governo. Nota-se, assim, um significativo esforço, dos órgãos parlamentares de vários países, de disponibilizarem informações para os cidadãos e ao pesquisador, processo que se considera simultâneo ao de consolidação das democracias parlamentares nessa região, o que leva a antever um cenário futuro bastante diverso daqueles que prevêem um espraiamento de “democracias delegativas” pelo continente.

Entretanto, diversos websites ainda apresentam deficiências na disponibilização de tais informações ao público mais amplo, fenômeno que se considera fortemente correlacionado ao baixo grau de institucionalização das democracias parlamentares de alguns países, embora o inverso não seja necessariamente verdadeiro. Amenizar tais deficiências pode ser uma importante dimensão do esforço para a institucionalização e o aperfeiçoamento

da democracia parlamentar no continente sul-americano (BRAGA, 2007).

Azevedo (2009), ao investigar a contribuição da TIC para o processo de interação no âmbito do poder legislativo e as ações parlamentares desenvolvidas pelos atores que representam empresários, inferiu que um bom portal de legislativo, com dados e serviços adequados, levando conhecimento das atividades legislativas e parlamentares à sociedade, impacta diretamente no sucesso dos grupos de pressão que utilizam essa massa de informação em suas atividades de ação parlamentar. Comprovou, também, que, quanto melhor o conteúdo do sítio, maior será o volume de proposições legislativas acompanhadas pelos grupos de pressão e menor será a necessidade de uma expressiva quantidade de recursos humanos.

Sales e Freire (2010) pesquisaram a prática democrática mediante a participação popular no processo legislativo por meio eletrônico e entendem que, apesar de todos os benefícios proporcionados pelas novas tecnologias, há um verdadeiro desastre na consolidação da ciberdemocracia e do legislativo eletrônico. Observam que as Assembleias Estaduais, de um modo geral, necessitam prestar mais informações à sociedade sobre esse importante meio de exercício da democracia.

Com base no exame empírico das características e das formas de uso dos canais de input político diagnosticadas no Portal da Câmara dos Deputados, Marques (2010) questiona os limites da influência que os cidadãos conseguem exercer sobre seus representantes. Na experiência analisada, descobriu-se que, não obstante a variedade de instrumentos voltados para fomentar a participação, os usuários são dotados de insumos que restringem seus modos de inter-

venção nas atividades, como debater, sugerir ou, no máximo, pressionar os parlamentares (isso não é pouco, mas contradiz os discursos mais eufóricos acerca do potencial dos dispositivos digitais). Acredita-se que essa limitação se dá pela força das regras tradicionais que orientam o jogo político, marcadas pela ênfase na democracia representativa.

Santos (2011), ao investigar as condições de participação política dos cidadãos, com base nas ferramentas interativas disponibilizadas nos websites dos deputados do Estado da Bahia, ratifica o estado incipiente quanto às oportunidades de participação política em rede, já identificado no estudo de Sales e Freire (2010). A ausência de fóruns de discussão nas páginas analisadas, assim como oportunidades para acessar informações governamentais, demonstra o distanciamento das propostas acerca do governo eletrônico. Contudo, os políticos estudados percebem a influência que as tecnologias de informação e comunicação exercem nas sociedades contemporâneas, mesmo utilizando os recursos viabilizados pela internet de maneira limitada, amadora, sem interatividade mútua, como autêntica “vitrine” política.

Se a intenção é diminuir o gap entre o trabalho político da esfera dos representantes e o da esfera civil, deve-se sugerir, às instituições legislativas e aos parlamentares, o emprego efetivo e a ampliação de mecanismos que valorizem a participação dos cidadãos e que levem em conta o julgamento público das razões em jogo. Assim, o que se pode notar, em vários sites de instituições políticas centrais na conformação de sociedades democráticas, é uma mera presença na rede, com uma iniciativa dedicada, basicamente, a prover informações em formato unidirecional e sem se preocupar em absorver as contri-

buições e disposições dos cidadãos. As ferramentas digitais são subaproveitadas, no que se refere ao aperfeiçoamento da participação da esfera civil na produção da decisão política (MARQUES; MIOLA, 2007).

A utilização das TICs como meios que proporcionem uma maior interação entre o poder legislativo e a sociedade constitui-se em elemento crucial para o desenvolvimento de uma democracia eletrônica legislativa. Contudo, a utilização de TICs como suporte para maior interação entre representados e representantes e o fomento de práticas participativas é posta em perspectiva: proatividade e reatividade tornam-se elementos fundamentais. É nesse ponto que se torna evidente o limite das tecnologias, uma vez que representam meras ferramentas. A cada espaço que se abre para dar voz ao cidadão, deve haver também uma capacidade – e vontade – de ouvir e responder (PEIXOTO; WEGENAST, 2011).

5 Procedimentos Metodológicos Adotados

No tocante à tipologia relacionada aos objetivos, trata-se de um estudo descritivo. Busca-se realizar um estudo intermediário entre a pesquisa exploratória e a pesquisa explicativa, ou seja, não é tão preliminar quanto a primeira nem tão aprofundada quanto a segunda. Segundo Triviños (1981), o estudo descritivo exige do pesquisador uma delimitação precisa de técnicas, métodos, modelos e teorias que orientarão a coleta e análise dos dados, cujo objetivo é conferir validade científica à pesquisa.

Em relação aos procedimentos, a pesquisa é do tipo survey. Busca-se o levantamento de informações de todos os integrantes do universo pesquisado, ou seja, as

câmaras catarinenses com portal eletrônico. Tripodi, Fellin e Meyer (1981, p. 39) entendem que “pesquisas que procuram descrever com exatidão algumas características de populações designadas são tipicamente representadas por estudos de survey”.

No que concerne à abordagem do problema, o estudo utilizou uma predominantemente quantitativa. O método quantitativo emprega instrumentos estatísticos como base no processo de análise de um problema, bem como há intenção de numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas. Para Creswell (2007), as pesquisas de levantamento utilizam, de maneira recorrente, o método quantitativo.

Para coleta de dados, utilizou-se um protocolo de observação, que, segundo Creswell (2007), é utilizado para registrar dados de observações múltiplas durante a realização de um estudo, e usa-se o protocolo ou formulário para registrar as informações. Esse protocolo pode ser uma única página, com uma linha divisória no meio para separar as notas descritivas (relato de determinadas

atividades, por exemplo) das notas reflexivas (considerações pessoais do pesquisador, por exemplo). O objetivo do protocolo foi identificar a ocorrência ou não dos indicadores do modelo de análise, bem como transcrever observações que sejam pertinentes ao objeto de estudo. Assim, foram feitas as visitas aos portais eletrônicos seguindo-se os itens do protocolo de observação.

O modelo foi construído com base em elementos teórico e empíricos. Os elementos teóricos que subsidiaram a construção do modelo de análise referem-se às experiências de autores que pesquisaram portais eletrônicos (DINIZ, 2000; AKUTSU; PINHO, 2002; PINHO, 2008). Os elementos empíricos foram obtidos pela observação dos portais eletrônicos das câmaras municipais localizadas nas 10 capitais brasileiras com o maior número de habitantes (São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte, Curitiba, Recife, Porto Alegre, Belém, Goiânia). Os acessos foram realizados nos dias 12, 13 e 15 de novembro de 2010. O modelo de análise é apresentado no quadro 1.

Quadro 1 Indicadores de participação nos portais eletrônicos.

CAPACIDADE	INDICADORES
Nula	Inexistência de indicadores de participação
Baixa	E-mail da câmara
	E-mail de setores da câmara
	E-mail do vereador
	Formulário eletrônico
Média	Home page do vereador
	Twitter
	Vídeo do YouTube
	Monitoramento das ações dos usuários
Alta	Ouvidoria
	Indicativo de retorno

De acordo com o modelo, foi considerado com nula capacidade de participação o portal marcado pela inexistência de qualquer tipo de canal para a contribuição dos cidadãos. Uma baixa capacidade foi considerada no caso em que o portal atendesse pelo menos um dos seguintes indicadores: E-mail da câmara; E-mail de setores da câmara; E-mail do vereador; Formulário eletrônico. Na sequência, foi considerado com um portal de média capacidade de participação aquele que, de maneira cumulativa, apresentasse pelo menos um dos indicadores de baixa capacidade e um dos seguintes indicadores adicionais: Home page do vereador; Twitter; Vídeo do YouTube; Monitoramento das ações dos usuários. Por último, para que o portal atingisse o status de alta capacidade, deveria apresentar, de maneira cumulativa, pelo menos um dos indicadores de baixa capacidade, pelo menos um dos indicadores de média capacidade e um dos seguintes indicadores adicionais: Ouvidoria; Indicativo de retorno.

6 Resultados da Pesquisa Empírica

Os dados coletados nos portais eletrônicos de câmaras municipais de Santa Catarina foram organizados por faixas populacionais. A análise dos dados em classes de população foi escolhida considerando as faixas de tamanho da população dos municípios brasileiros, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2007). As faixas utilizadas para agrupar os portais foram: até 5.000 habitantes; de 5.001 a 10.000 habitantes; de 10.001 a 20.000 habitantes; de 20.001 a 50.000 habitantes; de 50.001 a 100.000 habitantes; de 100.001 a 500.000 habitantes; mais de 500.000 habitantes. Do total de câmaras que compõem

o estudo, apenas a Câmara Municipal de Joinville está localizada na faixa mais de 500.000 habitantes. Assim, optou-se por não considerar a última classe do IBGE, agrupando a Câmara de Joinville na faixa de 100.001 a 500.000 habitantes. Primeiramente, discorre-se a respeito das observações por faixa populacional. Na sequência, faz-se uma síntese das condições de participação nos portais eletrônicos.

6.1 Resumo das observações por faixa populacional

6.1.1 Análise dos portais de câmaras em municípios com até 5.000 habitantes

Os acessos aos portais de câmaras em municípios com até 5.000 habitantes foram feitos no dia 8 de dezembro de 2010. A ocorrência dos indicadores é sintetizada no quadro 2.

A Câmara Municipal de Novo Horizonte disponibiliza um portal com inexistência de qualquer tipo de canal para a participação dos cidadãos. Quanto aos portais que apresentam algum tipo de canal de participação, a maioria disponibiliza formulário eletrônico. Há portais que disponibilizam o e-mail da câmara, sendo, no portal da Câmara de Jupiá, identificados os e-mails dos próprios vereadores.

O monitoramento das ações dos usuários, quando existe, é feito por meio da contagem do número de visitantes, identificado apenas no portal da Câmara de Agrônômica. A enquete é, potencialmente, uma forma de monitoramento, sendo observada em vários portais. Não se observou a ocorrência dos seguintes indicadores: canal

de ouvidoria, e-mail de setores da câmara, home page do vereador, Twitter, vídeo do YouTube, canal de ouvidoria, o que, admitimos, seria pedir demais para municípios desse porte populacional.

Sabe-se que a participação pode contribuir para o processo de construção da

democracia quando o participante recebe algum tipo de retorno daquilo que foi sugerido, questionado ou simplesmente identificado. Contudo, em nenhum portal foi percebido qualquer indicativo de retorno das dúvidas, sugestões e reclamações que possam ter sido feitas pelos cidadãos.

Quadro 2 Ocorrência dos indicadores em câmaras de municípios com até 5.000 habitantes.

CAPACIDADE	INDICADORES	AGRONÔMICA	ERMO	GALVÃO	IOMERÊ	JUPIÁ	LACERDÓPOLIS	NOVO HORIZONTE	SÃO BERNARDINO	SÃO MARTINHO
Nula	Inexistência de indicadores de participação							X		
Baixa	E-mail da câmara				X		X		X	
	E-mail de setores da câmara									
	E-mail do vereador					X				
	Formulário eletrônico	X	X	X	X				X	X
Média	Home page do vereador									
	Twitter									
	Vídeo do YouTube									
	Monitoramento das ações dos usuários									
Alta	Ouvidoria									
	Indicativo de retorno									

6.1.2 Análise dos portais de câmaras em municípios com de 5.001 a 10.000 habitantes

Os acessos foram feitos no dia 8 de dezembro de 2010, e a ocorrência dos indicadores é sintetizada no quadro 3.

O uso dos portais para promover a participação da sociedade civil nos trabalhos

legislativos é quase insignificante. Os indicadores estão concentrados na baixa capacidade, constituindo-se, basicamente, na disponibilização de formulários eletrônicos.

Assim, a mudança de faixa populacional não resultou em um conjunto de portais com características que pudessem demonstrar expressivos avanços.

A ausência de qualquer indicativo de

retorno das dúvidas, sugestões e reclamações feitas pelos cidadãos, já apresentada na faixa anterior, é reforçada na atual faixa.

A tecnologia existe, mas não é utilizada com objetivo de interação entre o cidadão e o ente governamental.

Quadro 3 Ocorrência dos indicadores em câmaras de municípios com de 5.001 a 10.000 habitantes.

CAPACIDADE	INDICADORES	ÁGUA DOCE	ANCHIETA	BOM RETIRO	GRÃO-PARÁ	IRANI	PASSO DE TORRES	RIO DO OESTE	TROMBUDO CENTRAL
Nula	Inexistência de indicadores de participação							X	
Baixa	E-mail da câmara				X	X			
	E-mail de setores da câmara								
	E-mail do vereador		X						
	Formulário eletrônico	X	X	X	X		X		X
Média	Home page do vereador								
	Twitter								
	Vídeo do YouTube								
	Monitoramento das ações dos usuários								
Alta	Ouvidoria								
	Indicativo de retorno								

6.1.3 Análise dos portais de câmaras em municípios com de 10.001 a 20.000 habitantes

A ocorrência dos indicadores observada nos portais em 25 de janeiro de 2011 é sintetizada no quadro 4.

Os instrumentos de participação com maior ocorrência são e-mails (da câmara, setores e do vereador) e formulários eletrônicos. Apenas um portal demonstra uma inexistência de qualquer tipo de canal para a participação dos cidadãos. No conjunto de portais, nove apresentaram o indicador monitora-

mento das ações dos usuários. Além disso, três portais apresentaram indicadores de alta capacidade: um apresentou ouvidoria e dois apresentaram indicativo de retorno.

Relacionando os indicadores observados nos portais com a mudança de faixa populacional, o que se percebe são avanços muito modestos. O principal indicador que contribui para a média capacidade de alguns portais em apresentar uma predisposição à participação é o monitoramento das ações dos usuários, expresso principalmente por meio de enquetes.

Quadro 4 Ocorrência dos indicadores em câmaras de municípios com de 10.001 a 20.000 habitantes.

CAPACIDADE	INDICADORES	Balneário de Piçarras	Bombinhas	Campo Alegre	Corupá	Dionísio Cerqueira	Faxinal de Guedes	Garopaba	Imaruí	Itapoá	Lebon Régis	Massaranduba
Nula	Inexistência de indicadores de participação							X				
Baixa	E-mail da câmara	X	X			X	X		X	X	X	
	E-mail de setores da câmara	X			X		X				X	X
	E-mail do vereador		X			X			X	X	X	X
	Formulário eletrônico		X	X					X	X	X	X
Média	Home page do vereador											
	Twitter											
	Vídeo do YouTube											
	Monitoramento das ações dos usuários					X						
Alta	Ouvidoria											
	Indicativo de retorno											

Quadro 4 Ocorrência dos indicadores em câmaras de municípios com de 10.001 a 20.000 habitantes. (continuação)

CAPACIDADE	INDICADORES	Morro da Fumaça	Nova Veneza	Palmitos	Papanduva	Pinhalzinho	Pouso Redondo	Schoroeder	Seara	Siderópolis	Taió	Turvo
Nula	Inexistência de indicadores de participação											
Baixa	E-mail da câmara	X								X		
	E-mail de setores da câmara		X			X					X	
	E-mail do vereador		X	X		X					X	
	Formulário eletrônico			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Média	Home page do vereador											
	Twitter											
	Vídeo do YouTube										X	
	Monitoramento das ações dos usuários	X		X	X	X		X			X	
Alta	Ouvidoria					X						
	Indicativo de retorno									X		X

6.1.4 Análise dos portais de câmaras em municípios com de 20.001 a 50.000 habitantes

A quarta faixa populacional de observações compreende 29 portais analisados. Cabe ressaltar que cinco municípios têm mais de 40.000 habitantes, aproximando-se da faixa superior, embora a maioria tenha entre 20.000 e 30.000 habitantes. A ocorrência dos indicadores, sintetizada por meio do quadro 5, é resultado de acessos aos portais feitos no dia 26 de janeiro de 2011.

A ocorrência dos indicadores de participação, observada no quadro 5, mais expressiva contempla: e-mail da câmara, e-mail de setores da câmara, e-mail do vereador e

formulário eletrônico. Apenas a Câmara de São Lourenço do Oeste apresenta uma inexistência de qualquer tipo de canal para a participação dos cidadãos.

Entre os indicadores que podem representar avanços no processo de participação, o monitoramento das ações dos usuários foi identificado em 10 portais. Com menor ocorrência, alguns portais disponibilizam ouvidoria e outros demonstram indicativo de retorno às tentativas de participação dos cidadãos. Surpreendem os portais das Câmaras de São Francisco do Sul e Videira, dos quais, pelo porte populacional, era de se esperar um nível médio ou alto de predisposição à participação.

Quadro 5 Ocorrência dos indicadores em câmaras de municípios com de 20.001 a 50.000 habitantes.

CAPACIDADE	INDICADORES	Araquari	Barra Velha	Braço do Norte	Campos Novos	Capinzal	Capivari de Baixo	Fraiburgo	Guaramirim	Imbituba	Itaiópolis	Itapema	Ituporanga	Joaçaba	Maravilha	Orleans
Nula	Inexistência de indicadores de participação															
Baixa	E-mail da câmara	x				x	x	x		x				x		x
	E-mail de setores da câmara			x								x				x
	E-mail do vereador		x	x			x	x	x			x		x	x	
	Formulário eletrônico	x		x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Média	Home page do vereador										x					
	Twitter															
	Vídeo do YouTube															
	Monitoramento das ações dos usuários		x				x			x	x	x			x	
Alta	Ouvidoria								x							x
	Indicativo de retorno							x					x			

Quadro 5 Ocorrência dos indicadores em câmaras de municípios com de 20.001 a 50.000 habitantes. (continuação)

CAPACIDADE	INDICADORES	Penha	Pomerode	Porto União	Rio Negrinho	São F. do Sul	São M. do Oeste	São L. do Oeste	Sombrio	Tijucas	Timbó	Urussanga	Videira	Xanxerê	Xaxim
Nula	Inexistência de indicadores de participação							X							
Baixa	E-mail da câmara		X	X		X				X	X				
	E-mail de setores da câmara				X	X	X						X		
	E-mail do vereador	X	X		X	X	X			X			X	X	X
	Formulário eletrônico	X		X	X		X		X	X	X	X	X		
Média	Home page do vereador														
	Twitter														
	Vídeo do YouTube														
	Monitoramento das ações dos usuários						X			X				X	X
Alta	Ouvidoria				X		X							X	
	Indicativo de retorno											X			

6.1.5 Análise dos portais de câmaras em municípios com de 50.001 a 100.000 habitantes

Os acessos aos portais foram feitos no dia 26 de janeiro de 2011. A ocorrência dos indicadores é sintetizada no quadro 6.

Entre os indicadores utilizados para analisar o processo de participação, os mais observados foram formulário eletrônico, e-mail dos vereadores e e-mail da câmara. O Twitter, que ainda não havia sido identificado

em nenhum portal, foi observado nos portais das câmaras de Biguaçu, Caçador, Canoinhas e Concórdia.

O quadro 6 mostra, ainda, que no conjunto de portais eletrônicos há a disponibilização do canal de ouvidoria e é feita a monitoração das ações dos usuários. Apesar de os avanços não serem significativos, destaca-se, nesse contexto desértico de indicadores, a existência, ainda que rarefeita (Caçador e Indaial), de indicativo de retorno.

Quadro 6 Ocorrência dos indicadores em câmaras de municípios com de 50.001 a 100.000 habitantes.

CAPACIDADE	INDICADORES	Biguaçu	Caçador	Camburiú	Canoinhas	Concórdia	Gaspar	Içara	Indaial	Laguna	Matra	Rio do Sul	São B. do Sul	Tubarão
Nula	Inexistência de indicadores de participação													
Baixa	E-mail da câmara				X	X	X		X	X				
	E-mail de setores da câmara			X				X		X				X
	E-mail do vereador	X	X	X		X		X		X		X	X	X
	Formulário eletrônico	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Média	Home page do vereador													
	Twitter	X	X		X	X								
	Vídeo do YouTube													
	Monitoramento das ações dos usuários		X				X		X					
Alta	Ouvidoria			X	X						X			X
	Indicativo de retorno		X						X					

6.1.6 Análise dos portais de câmaras em municípios com de 100.001 a 500.000 habitantes

Os portais de câmaras localizadas em municípios com de 100.001 a 500.000 habitantes disponibilizam o canal de ouvidoria, identificado em seis portais e, em cinco portais, foram observados indicativos de retornos às sugestões feitas pelos cidadãos. Ressalta-se que esse é o grupo que tem mais

portais com indicativo de retorno.

O monitoramento das ações dos usuários é feito em um número representativo de portais, entretanto a maior expressão ainda é dos indicadores de baixa capacidade: e-mail do vereador e formulário eletrônico. Mesmo se mostrando mais ativo em relação às faixas anteriores, o processo de participação está muito aquém de ser verdadeiro e de efetivar a interação entre o cidadão e o ente governamental.

Quadro 7 Ocorrência dos indicadores em câmaras de municípios com de 100.001 a 500.000 habitantes.

CAPACIDADE	INDICADORES	MUNICÍPIOS											
		Balneário C.	Blumenau	Brusque	Chapecó	Criciúma	Florianópolis	Itajaí	Jaraguá do S.	Joinville	Lages	Palhoça	São José
Nula	Inexistência de indicadores de participação												
Baixa	E-mail da câmara	x	x	x		x				x			
	E-mail de setores da câmara	x					x				x	x	
	E-mail do vereador	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
	Formulário eletrônico	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x
Média	Home page do vereador						x						
	Twitter				x	x	x			x			
	Vídeo do YouTube									x			x
	Monitoramento das ações dos usuários				x	x	x	x		x		x	x
Alta	Ouvidoria	x				x	x		x	x		x	
	Indicativo de retorno				x				x	x	x		x

6.2 Síntese das condições de participação nos portais eletrônicos

A síntese das condições de participação nos portais eletrônicos é evidenciada na tabela 1.

Conforme observamos na tabela 1, as ocorrências dos níveis de capacidade para câmaras em municípios com até 5.000 habitantes foram: nula (1), baixa (7), média (1), alta (0). Nesse conjunto, sobressaem os portais com baixa capacidade, mostrando a pre-

Tabela 1 Síntese dos indicadores de participação encontrados.

CLASSE POPULACIONAL	CAPACIDADE			
	NULA	BAIXA	MÉDIA	ALTA
Até 5.000 habitantes	1	7	1	0
De 5.001 a 10.000 habitantes	1	7	0	0
De 10.001 a 20.000 habitantes	1	12	8	1
De 20.001 a 50.000 habitantes	1	18	8	2
De 50.001 a 100.000 habitantes	0	7	3	3
De 100.001 a 500.000 habitantes	0	5	1	6
Total	4	56	22	12

cariedade na construção de condições de participação. Se os instrumentos de participação não são disponibilizados nos portais, não há, conforme colocado por Silva *et al.* (2009), uma abertura à participação pública. De fato, não há, nessa classe populacional, um incentivo, intencional ou não, à participação por meio dos portais, mesmo existindo a tecnologia capaz de potencializá-la. Também não confirmamos o pressuposto de que os portais eletrônicos representam espaços públicos (TEIXEIRA, 1997; DAGNINO, 2004) com condições para o exercício da participação popular.

Na classe seguinte, de 5.001 a 10.000 habitantes, as ocorrências dos níveis de capacidade foram: nula (1), baixa (7), média (0), alta (0). A composição das ocorrências é muito semelhante à classe anterior, destacando-se, inclusive, portais com baixa capacidade. Não há, nesse grupo de câmaras municipais, portais eletrônicos com instrumentos que pudessem indicar uma predisposição à participação da sociedade civil. A possibilidade tecnológica de interação em massa (SILVA, 2005) não encontra respaldo nos portais eletrônicos, vista a ausência de instrumentos de participação. Os resultados revelam, ainda, que a potencialidade comunicativa das TICs (KAKABADSE; KAKABADSE; KOUZMIN, 2003; SILVA, 2005) e as consequentes possibilidades técnicas e ideológicas de participação popular nos negócios públicos (GOMES, 2005) não foram observadas nos portais eletrônicos das câmaras municipais dessa classe populacional.

Com uma configuração um pouco diferente das duas classes anteriores, as ocorrências dos níveis de capacidade dos portais de câmaras em municípios com de 10.001 a 20.000 habitantes foram: nula (1), baixa (12), média (8), alta (1). Sobressaem,

primeiramente, portais com baixa capacidade e, na sequência, portais com média capacidade. Os portais classificados como média e alta capacidades aproximam-se do conceito apresentado por Jambeiro *et al.* (2011), em que os portais representam, em tese, locais de interação entre os vereadores e os cidadãos, além de um ambiente coletivo de diálogo. Não estamos aqui nos referindo à participação efetiva, até porque não foi objeto da investigação. Contudo, considerando a presença dos instrumentos nos portais, há potencialmente a criação de espaços públicos para participação (TEIXEIRA, 1997; DAGNINO, 2004).

Para câmaras localizadas em municípios da classe de 20.001 a 50.000 habitantes, as ocorrências dos níveis de capacidade encontradas nos portais eletrônicos para participação foram: nula (1), baixa (18), média (8), alta (2). Destacam-se, mais uma vez, portais com baixa capacidade, seguidos por portais com média capacidade. Consideramos que a posição ocupada por essa classe populacional, em termos de capacidade de construção de condições de participação, é intermediária à precariedade das duas primeiras classes e aos avanços percebidos na terceira classe. Dadas as condições observadas, percebemos nessa classe que a criação de espaços públicos (TEIXEIRA, 1997; DAGNINO, 2004), pelos portais eletrônicos, é um processo em construção.

As duas últimas classes mostram-se mais ativas em termos de disponibilização de instrumentos nos portais eletrônicos, demonstrando indícios de construção de participação, como era de se esperar, pelo tamanho populacional. A classe de 50.001 a 100.000 habitantes apresentou as seguintes ocorrências: nula (0), baixa (7), média (3), alta (3). Na última classe, de 100.001 a 500.000

habitantes, as ocorrências dos níveis de capacidade foram: nula (0), baixa (5), média (1), alta (6). Percebemos nessas classes a presença de portais com instrumentos que podem ser considerados como aquilo que Teixeira (1997) coloca como mecanismos próprios necessários à participação.

Mesmo com os resultados evidenciados nas duas últimas classes, as condições de participação, de modo geral, mostram-se bastante frágeis nos portais analisados. Isso ocorre, para Laia *et al.* (2011), porque o desenho institucional do governo eletrônico brasileiro limita a utilização das TICs na prestação de serviços públicos integrados, na ampliação de participação e transparência, e no aprimoramento de políticas públicas. Segundo Alonso, Ferneda e Braga (2011), apesar de as TICs estarem presentes, em maior ou em menor grau, no processo de implantação de políticas, ainda não houve avanço no Brasil, no sentido de alcançar sua formulação, o que viria a refletir, no futuro, uma participação efetiva da sociedade e consequente aprimoramento da democracia e fortalecimento da cidadania.

Os resultados da pesquisa confirmam pesquisas anteriores (SANTOS, 1993; PINHO, 2008) que mostram a falta de participação política como um dos entraves ao processo político brasileiro. Por outro lado, a presença dos instrumentos nos portais eletrônicos não garante que a participação realmente aconteça. Conforme o estudo de Cunha e Santos (2005), que se aproxima do tema da pesquisa, os vereadores têm correio eletrônico, o endereço é divulgado e consegue-se obtê-lo facilmente, mas as mensagens recebidas não são respondidas; algumas jamais chegam a ser lidas. Assim, o pressuposto inicial de que os portais eletrônicos representam espaços públicos (TEIXEIRA,

1997; DAGNINO, 2004) que podem propiciar condições de construção de participação não foi confirmado.

7 Considerações Finais

O artigo teve por objetivo identificar instrumentos de participação nos portais eletrônicos de câmaras municipais. A coleta de dados foi norteada por um modelo de análise construído com base em investigações acadêmicas anteriores e na análise empírica dos portais das câmaras localizadas nas 10 maiores capitais brasileiras. Cabe ressaltar que foi utilizada uma métrica exigente (ou seja, a partir das 10 maiores) para analisar municípios pequenos, que representam a maioria dos municípios catarinenses. Há uma consciência disso, mas o objetivo foi exatamente este, partir do mais exigente para construir o modelo de análise.

No conjunto de municípios com até 5.000 habitantes, sobressaem os portais com capacidade baixa, mostrando a precariedade nas condições de construção dessa dimensão. Não há, de fato, predisposição à participação por meio dos portais, mesmo existindo a tecnologia capaz de potencializá-la. Também se destacam, no grupo de 5.001 a 10.000 habitantes, portais com capacidade baixa, ou seja, não há, nesse grupo de câmaras municipais, portais eletrônicos que permitam uma predisposição à participação da sociedade civil. Na faixa de 10.001 a 20.000 habitantes, predominam, primeiramente, portais com capacidade baixa e, na sequência, portais com capacidade média. Mesmo esse grupo mostrando avanços em relação aos dois anteriores, em razão do número de portais com média capacidade, a realidade ainda é de portais sem condições para que se efetive a participação dos cidadãos nos

trabalhos do legislativo municipal. No grupo de 20.001 a 50.000 habitantes, voltam a ter destaque os portais com capacidade baixa, sem muitas expectativas para o exercício da participação. Apesar do predomínio de portais com capacidade baixa na faixa de 50.001 a 100.000 habitantes, a participação apresenta-se mais ativa quando somadas as ocorrências da capacidades média e alta. Na última faixa, predominam os portais com capacidade alta de construir a interação entre o cidadão e os vereadores.

No estudo empreendido, a maioria dos portais apresenta baixa capacidade de promover o processo de participação, correspondendo a 60,22% do conjunto objeto de estudo. Com 22,58% e 12,90% das ocorrências, aparecem, respectivamente, portais com média e alta capacidades. A TIC existe, entretanto não foram observadas características que pudessem indicar que a interatividade realmente ocorra.

Da investigação realizada nos portais considerados, apura-se que a participação mostrou-se bastante frágil, incipiente, resultado esse que ratifica investigações anteriores (SANTOS, 1993; PINHO, 2008) que apontam a falta de participação políti-

ca como um exposto calcanhar de aquiles do processo político brasileiro na busca do aperfeiçoamento democrático. Apesar de alguns resultados alcançados, a baixa capacidade de participação nos portais, ainda que com abundantes recursos tecnológicos, confirma o que Santos (1993) constatou sobre existência de apatia ou desmotivação nos cidadãos brasileiros.

Na análise por faixas populacionais, percebeu-se que municípios com maior população não necessariamente apresentam portais dos legislativos com maiores condições de construção da participação. Em geral, não foram observados indicadores mais avançados nos portais de municípios maiores.

Os casos analisados indicam que os legislativos municipais cumprem os requisitos de adequação à modernidade ao construir e implementarem os portais, ou melhor, os requisitos procedimentais e tecnológicos são cumpridos. De qualquer forma, é possível pinçar, em alguns casos analisados e em algumas dimensões, alguns indicativos de que estamos em um processo, ainda lento e titubeante, de construção da participação.

Referências

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745, set./out. 2002.

ALONSO, L. B. N.; FERNEDA, E.; BRAGA, L. V. Governo eletrônico e políticas públicas: análise sobre o uso da certificação digital no Brasil. **Informação & Sociedade: Estudos**, João Pessoa, v. 21, n. 2, p. 13-24, maio/ago. 2011.

AZEVEDO, A. L. P. **Tecnologias de informação e comunicação – TIC e o poder legislativo: um estudo de caso da atuação das entidades sindicais empresariais do comércio**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

BORDENAVE, J. **O que é a participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRAGA, S. S. O impacto da internet no funcionamento das instituições representativas brasilei-

ras: um estudo sobre a informatização dos legislativos estaduais no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12., 2005, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2005.

BRAGA, S. S. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. **Opinião Pública**, v. 13, n. 1, jun. 2007, p. 1-50.

BRAGATTO, R. C. Participação democrática e internet: uma breve análise dos websites dos governos federais dos quatro maiores países sul-americanos. In: COMPOLÍTICA – CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 2., 2007, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2007.

CORGOZINHO, I. **A democracia eletrônica em Minas Gerais: os sites legislativos**. 2003. Disponível em: <<http://www.sglweb.com.br/sgl-mkt/artigo.htm>>. Acesso em: 7 ago. 2011.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, M. A. V. C.; SANTOS, G. S. O uso de meios eletrônicos no relacionamento do parlamentar com o cidadão nos municípios brasileiros. **Organização & Sociedade**, Salvador, v. 12, n. 35, p. 69-89, out./dez. 2005.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DAHLBERG, L. Democracy via cyberspace: mapping the rhetorics and practices of three

prominent camps. **New Media & Society**, v. 3, n. 2, 2001, p. 157-177.

DEMO, P. **Pobreza política**. Campinas: Autores Associados, 1996.

DINIZ, E. H. **Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo**. Relatório 18/2000 Núcleo de Pesquisas e Publicações. EAESP/FGV, maio 2000. 100 p.

DINIZ, E. H.; BARBOSA, A. Site de governo na América Latina: presença *on-line* das áreas institucionais, econômicas e sociais. In: FERRER, Flôrcia; SANTOS, Paula (Orgs.). **E-government: o governo eletrônico no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2004.

DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2002.

EISENBERG, J. Internet, democracia e república. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 491-511, 2003.

FREIRE, A. P.; CASTRO, M. de; FORTES, R. P. de M. Acessibilidade dos sítios web dos governos estaduais brasileiros: uma análise quantitativa entre 1996 e 2007. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 395-414, mar./abr. 2009.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos**, v. 7, n. 3, p. 214-222, set./dez. 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Contagem da população 2007**. 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 25 set. 2010.

JAMBEIRO, O. *et al.* E-Governo, participação e transparência de gestão. In: CONFERÊNCIA ACORN-REDECOM, 5., 2011. **Anais...** Lima: Universidad San Martins de Porres, 2011.

KAKABADSE, A.; KAKABADSE, N. K.; KOUZMIN, A. Reinventing the democratic governance project through information technology? A growing agenda for debate. **Public Administration Review**, v. 63, n. 1, p. 44-60, 2003.

LAIA, M. M. de *et al.* Electronic government policies in Brazil: context, ict management and outcomes. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 1, p. 43-57, jan./fev. 2011.

MARQUES, F. P. J. A. Internet, canais de participação e feitos políticos: um estudo do portal da Câmara. **Revista Fronteira – Estudos Midiáticos**, São Leopoldo, v. 12, n. 2, p. 82-94, maio/ago. 2010.

MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E. Internet e parlamento: um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo poder legislativo através de ferramentas on-line. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**, v. 9, p. 1-20, ago. 2007.

MELLO, S. A. DE; COHEN, F. B. R. F.; OLIVEIRA, P. P. de. **Avaliação de capital intelectual das páginas web das assembleias legislativas brasileiras**. Monografia (Especialização em Poder Legislativo) – Instituto de Educação Continuada, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

PEIXOTO, T.; WEGENAST, T. A. Democracia eletrônica no Brasil e no mundo. **Revista do Legislativo**, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Minas Gerais, n. 43, p. 152-165, jan. 2011.

PINHO, J. A. G. de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração**

Pública, Rio de Janeiro, ano 42, n. 3, p. 471-493, maio./jun. 2008.

PINHO, J. A. G. de. Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 1, p. 98-106, jan./fev. 2011.

SALES, T. S.; FREIRE, G. M. C. de A. F. As assembleias legislativas estaduais e a possibilidade de concretização da ciberdemocracia. In: ENCONTRO NACIONAL DA CONPEDI, 19., 2010, Fortaleza. **Anais...** Florianópolis: CONPEDI, 2010.

SAMPAIO, R. C. Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo orçamento participativo na internet. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 33, jul./dez. 2009, p. 123-144.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. de *et al.* Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos estados e do Distrito Federal do Brasil. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 3, n. 3, p. 62-84, set./dez. 2009.

SANTOS, J. C. S. dos. **Informação pública e participação política em rede**: uma análise da governança eletrônica nos websites dos deputados do Estado da Bahia. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

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

SILVA, S. P. da *et al.* Publicidade, *accountability* e participação nos parlamentos on-line da América Latina: estudo sobre seis países. In: SEMI-

NÁRIO NACIONAL SOCIOLOGIA & POLÍTICA, 1., 2009, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UFPR, 2009.
SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos de capitais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 450-468, out. 2005.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

TEIXEIRA, E. C. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH**, Salvador, v. 10, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997.

TEIXEIRA, E. C. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: Série UFBA em Campo, 2000.

TRIPODI, T.; FELLIN, P.; MEYER, H. **Análise da pesquisa social**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1981.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1981.

VIGODA, E.; GOLEMBIEWSKI, R. T. Citizenship behavior and the spirit of new managerialism: a theoretical framework and challenge for governance. **American Review of Public Administration**, v. 31, n. 3, p. 273-293, sep. 2001.

ZURRA, R. J. O.; CARVALHO, M. A. O e-legislativo como ferramenta de transparência na administração pública brasileira. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.