UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO E CULTURA CONTEMPORÂNEAS

FRANCISCO PAULO JAMIL ALMEIDA MARQUES

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E INTERNET:

MEIOS E OPORTUNIDADES DIGITAIS DE PARTICIPAÇÃO CIVIL NA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA, COM UM ESTUDO DO CASO DO ESTADO BRASILEIRO

Salvador
2008

FRANCISCO PAULO JAMIL ALMEIDA MARQUES

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E INTERNET:

MEIOS E OPORTUNIDADES DIGITAIS DE PARTICIPAÇÃO CIVIL NA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA, COM UM ESTUDO DO CASO DO ESTADO BRASILEIRO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor.

Orientador: Prof. Dr. Wilson da Silva Gomes

Salvador
2008

Biblioteca Central Reitor Macêdo Costa - UFBA

M323 Marques, Francisco Paulo Jamil Almeida.
Participação política e internet : meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro / Francisco Paulo Jamil Almeida Marques. - 2008.
498 f. : il.

Inclui anexos.
Orientador : Prof. Dr. Wilson da Silva Gomes.
Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, 2008.

1. Comunicação - Aspectos políticos - Brasil. 2. Comunicação na política. 3. Democracia - Brasil. 4. Internet (Redes de computação). 5. Participação política. I. Gomes, Wilson da Silva. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação. III. Título.

CDD - 302.230981
CDU - 316.334..3(81)

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
COMUNICAÇÃO E CULTURAS CONTEMPORÂNEAS

ATOS DE EXAME COMPREENSIVO DE DEFESA DE TESE

DOUTORANDO: FRANCISCO PAULO JAMIL ALMEIDA MARQUES
TÍTULO DA TESE: *Participação Política e Internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo de caso do estado brasileiro*
DATA DO EXAME: 04 de agosto de 2008.

EXAMINADORES:

Prof Dr Wilson da Silva Gomes (Orientador);
Prof Dr Fernando Lattaman-Weltman (FGV);
Profa. Dra. Vera Lúcia Michalany Chaia (PUC-SP);
Profa. Dra. Denise Cristina Vitale Ramos Mendes (UCSal);
Prof. Dr. José Crisostomo de Souza (FCH/UFBa)

PARECER COMPREENSIVO:

Depois de avaliarmos a aula pública da Tese intitulada: *Participação Política e Internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo de caso do estado brasileiro,* depositada no Curso de Doutorado deste Programa de Pós-Graduação, e a nós submetida para exame, e depois de realizados os ritos acadêmicos da defesa de tese, em que o doutorando apresentou sua pesquisa e respondeu as nossas críticas, nós, os examinadores, decidimos, em sessão privada, que o doutorando deve ser considerado APROVADO no Exame Compreensivo de Tese a que se submeteu em conformidade com os regulamentos deste Programa.

Salvador, 04 de agosto de 2008.

FACOM – FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
Rua Barão de Geremoabo, s/n – Ondina
CEP.: 40.170-290
Tel: (71) 263.6192/93 e-mail: pos-com@ufba.br
Página: www.poscom.ufba.br

AGRADECIMENTOS

Deus e São Francisco das Chagas nunca me abandonaram, mesmo nos momentos de pouca fé, dúvida e tormento.

Universidade Federal da Bahia e Saint Louis University (especialmente a dedicação do Professor James Bohman) sempre me acolheram bem e me conferiram a honra de com elas contar em meu histórico. Capes, CNPq e Fapesb, por sua vez, ofereceram apoio financeiro fundamental à execução da pesquisa.

PósCom acreditou em mim desde o início do mestrado. Professor Wilson Gomes e amigos do Grupo de Pesquisa em Comunicação e Democracia (sobretudo Dilvan e Sivaldo), dedicados à valorização da pesquisa. Pesquisadores da UFMG, amigos atenciosos e de preciosa contribuição intelectual, coordenados pela professora Rousiley Maia. Menção especial, também, aos professores André Lemos, Maria Carmem e Itânia Gomes.

Entrevistados no decorrer da pesquisa empírica contribuíram de maneira essencial para a compreensão dos objetos de estudo.

Amizades que fiz ao longo dos estudos pós-graduados, tão importantes quanto aquelas que havia colhido ainda morando em Fortaleza. Prometi citar Ana Néca, Izaildo, Halana, Marelis, Silvana, Tarsila, Bia Ribas, Eduardo, Eugênia, Macello, Afonso Jr. e os “novos baianos”.

Amigos que fiz nos Estados Unidos, Dan Johnson, Adam Kepka e Mike Dudley.

Edna, aquela que personifica a Sorte que sempre tive no meu encalço. Inteligência, Diversão, Carinho e Companheirismo. Tudo em letras maiúsculas.

Família. Mamãe, Dona Abigail, pela coragem e perseverança. Tentei aprender e só você para dizer se consegui. Pai, Jaime, pelos exemplos deixados. Ana, sensibilidade. Dione, amizade. Léia, generosidade e presteza. Cleanny, Cleandro, Aaron e Jean, momentos de alegria, ensinamento e aprendizagem. Muito obrigado.

Já que o tempo fez-te a graça de visitares o Norte, leva noticias de mim.
O cara caiu na vida, ao ver seu mundo tão certo, assim tão perto do fim.
Dá flores ao comandante que um dia me dispensou do serviço militar.
Ah! quem precisa de heróis: feras que matam na guerra e choram na volta ao lar.

Belchior / Francisco Casaverde

RESUMO

Este trabalho examina as diferentes dimensões que cercam o oferecimento de oportunidades de participação política aos cidadãos por instituições do estado brasileiro mediante o emprego das plataformas digitais de comunicação. Em um primeiro momento, são apresentadas as distintas perspectivas em teoria democrática a abordarem a questão da participação política da esfera da cidadania. Em seguida, reflete-se acerca da importância da participação dos cidadãos no intuito de se consolidar a legitimidade das democracias contemporâneas. Ao diagnosticar a separação concernente à atuação política da esfera dos representantes e aquela da esfera dos cidadãos, discute-se a necessidade da promoção de modificações em determinados pontos do desenho institucional do estado democrático contemporâneo no sentido de se redefinir o caráter da participação política dos cidadãos. Defende-se, então, a adoção, por parte das instituições do estado, de um programa de atividades que garanta à cidadania mecanismos participativos a contemplarem aspectos atinentes à informação, motivação e canais de influência política. O papel dos *media* neste processo é debatido em seguida, uma vez que a comunicação de massa é fundamental não apenas ao ressaltar outros valores caros à idéia de democracia, mas, também, ao promover condições adequadas para o envolvimento político da esfera civil quando do processo de discussão dos negócios públicos e da produção da decisão política. Ao estudar, especificamente, a interface entre Internet e democracia, a tese parte da premissa de que é necessário indicar tarefas e prescrever medidas a serem perpetradas no sentido de se corrigir determinadas falhas nas práticas democráticas. Assim, detalha-se a sugestão de um arranjo a servir de modelo para se desenhar os recursos de participação no ambiente digital. À luz de tais considerações, são examinados os modos pelos quais os portais da Presidência da República e da Câmara dos Deputados empregam os mecanismos de Internet para incrementar o envolvimento político da esfera civil. Também são analisados os fatores a condicionar a maior ou menor disposição destas instituições em lançar mão dos dispositivos digitais e as conseqüências políticas que podem ser geradas pelos recursos já oferecidos. Conclui-se que os media digitais devem ser vistos enquanto suportes complementares para a resolução de algumas dificuldades e problemas que afligem as práticas democráticas contemporâneas, uma vez que é preciso lidar com constrangimentos e limites tradicionalmente existentes. O desenvolvimento e adoção de mecanismos digitais de participação devem, nestes termos, conformar parte de um projeto mais amplo de envolvimento político dos cidadãos, e não apenas uma experiência isolada.

Palavras-Chave: Comunicação; Democracia; Internet; Participação.

ABSTRACT

This study examines the opportunities of political participation offered by institutions of the Brazilian state to the citizens through digital communication. First, different perspectives in democratic theory are presented to address the question of citizens' political participation; later, one reflects on the importance of citizens' participation as a factor for legitimizing contemporary democracies. Once one realizes the separation between citizens and representatives' political role, the thesis discusses the need for reform in certain points of institutional design of the democratic state. This reform is necessary in order to redefine the manner in which citizens participate in the political world. This work then proposes the adoption of participatory mechanisms able to provide information, motivation and channels of political influence for citizens in the political realm. The mass media are key in the process via highlighting important values associated with democracy as well as promoting decision-making processes that encourage citizens' participation. When looking specifically at the role of the Internet in democracy, this thesis argues that it is necessary to provide ways to correct certain problems in democracy; therefore, one details a model for resources that will encourage participation in the digital environment. Further, the thesis examines how the Brazilian House of Representatives and the Brazilian Presidency employ digital mechanisms to improve citizen's political involvement. The main factors affecting the willingness of these institutions to use the digital tools and the consequences that may arise from those already used are examined. The thesis concludes that the digital media should be used in order to help resolve some difficulties afflicting the contemporary democratic process. The development and adoption of digital mechanisms for participation, although encouraged, must be seen as only one part of a broader project to incorporate citizens in political environment.

Keywords: Mass Communication; Democracy; Internet; Participation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 13

Delimitação do tema de pesquisa 17
Objetivos e hipóteses 23
Métodos de investigação adotados para a pesquisa 25
Estrutura da tese 27

PARTE I

A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA ESFERA CIVIL EM TEORIA DEMOCRÁTICA.. 30

CAPÍTULO 1. Dos conceitos e noções fundamentais que cercam a idéia de participação política 31

1.1 A emergência do tema da participação civil em teoria democrática 31
1.1.1 Crise da democracia e "crise" da participação..... 42
O problema da participação no debate contemporâneo 45

1.2 A participação civil nos negócios públicos em três vertentes de democracia 51
1.2.1 A participação civil na interpretação da tradição Liberal-Elitista 55
Eficácia *versus* Legitimidade: Críticas ao Elitismo Competitivo..... 59
O Elitismo Competitivo: influências e reverberações 62
1.2.2 A participação civil na interpretação da tradição Participativa..... 67
A participação política dos cidadãos na perspectiva de dois filósofos clássicos: Rousseau e John Mill 70
O desenvolvimento do modelo participativo a partir da década de 60..... 76
Limites do engajamento cívico: Críticas à tradição participativa..... 82
1.2.3 A participação civil na interpretação da ênfase Deliberacionista 86
Democracia Deliberativa e Deliberação Pública: conceitos fundamentais..... 96
1.2.3.1 O Problema da Participação Política no Modelo Deliberativo de Democracia 101
A democracia deliberativa e a promoção de mecanismos institucionais favoráveis à participação 104
Representação e teoria deliberativa..... 109
Das condições sociais que devem reger a participação dos cidadãos na deliberação pública 112
Dos trâmites internos referentes à participação dos cidadãos na deliberação pública..... 115
Das críticas à perspectiva deliberacionista de participação da esfera civil..... 120
O modelo deliberativo e o reconhecimento de seus próprios limites e avanços 126

1.3 Que referenciais as teorias da democracia oferecem ao estudo dos problemas que afetam tal regime de governo?..... 131

CAPÍTULO 2. Do provimento de oportunidades de participação política 138

2.1 Sobre a importância de se promover mecanismos de participação política para a esfera civil 138
2.1.1 Participação e legitimidade democrática..... 140

Democracia e legitimidade: aspectos gerais 141
Legitimidade democrática e a carência de recursos participativos..... 144
Da necessidade de mecanismos participativos para a manutenção da legitimidade democrática ... 151
2.1.2 A participação como indutora da eficácia de decisões e de políticas públicas 155

2.2 Como instituições e iniciativas são desenhadas no estado democrata-liberal para o provimento de oportunidades de participação 160
2.2.1 Da relação entre o design institucional e as práticas democráticas 162
Design institucional e características das diferentes realidades democráticas 166
2.2.2 Do redesenho das instituições do estado para se impulsionar a participação 170
2.2.2.1 Diretrizes gerais para a formatação de um design institucional participativo 173
Design institucional e cultivo de habilidades necessárias à participação 174
Design institucional e motivação à participação 177
Design institucional e características dos canais participativos de *input* 182
2.2.2.2 Das críticas aos mecanismos de participação oferecidos pelas instituições do estado..... 186

CONCLUSÃO DA PARTE I..... 192

PARTE II

COMUNICAÇÃO MEDIÁTICA E OPORTUNIDADES DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA 195

CAPÍTULO 3. Oportunidades mediáticas não-digitais de participação 196

3.1 Os *media* enquanto agentes a possibilitarem a participação política 196

3.2 Os *media* não-digitais e seu papel no redesenho institucional..... 199
3.2.1 Os *media* não-digitais e o cultivo de habilidades necessárias à participação 201
3.2.2 Os *media* não-digitais e a motivação à participação política..... 209
3.2.3 Os *media* não-digitais e as características dos canais de *input* 214

3.3 Continuidade ou ruptura: *Mass media* tradicionais versus *media* digitais 219

CAPÍTULO 4. Oportunidades mediáticas digitais de participação 226

4.1 Comunicação política digital e participação: aspectos gerais..... 226

4.2 Três hipóteses acerca dos efeitos da Internet sobre a participação: Mobilização, Reforço e Normalização..... 229
A hipótese da mobilização 229
A hipótese do reforço 230
A hipótese da normalização..... 231
Críticas às três hipóteses..... 232

4.3 Os *media* digitais e seu papel no redesenho institucional 234
4.3.1 Os *media* digitais e o cultivo de habilidades necessárias à participação 234

4.3.2 Os *media* digitais e a motivação à participação política..... 242
4.3.3 Os *media* digitais e as características dos canais de *input*..... 249
4.3.4 Participação política e o problema da exclusão digital 257

CONCLUSÃO DA PARTE II.....263

PARTE III

INTERNET E PRÁTICAS PARTICIPATIVAS.....267

CAPÍTULO 5. Um estudo das oportunidades de participação política oferecidas através da Internet por instituições do estado brasileiro..... 268

5.1 Internet e participação: da potencialidade à efetividade no emprego das ferramentas digitais.....268

5.2 Um exame das experiências brasileiras em âmbito federal que oferecem oportunidades de participação 272
Das justificativas para a escolha dos casos e da construção de parâmetros para se avaliar tais experiências..... 276

5.3 O Portal da Presidência da República: informação, motivação e canais de participação.....281
5.3.1 Histórico, administração e dados gerais sobre o portal da Presidência da República..... 281
5.3.2 Princípios norteadores do portal 289
5.3.3 Informação, motivação e canais de participação no Portal da Presidência da República 293
O Portal da Presidência e o provimento de informação política 299
O Portal da Presidência e a motivação à participação política..... 306
O Portal da Presidência e os canais de participação política..... 310
5.3.4 Uma avaliação geral das ferramentas do Portal da Presidência..... 319
5.3.5 Da prospecção de novos recursos participativos para aprimorar o Portal da Presidência..... 322

5.4 O Portal da Câmara dos Deputados: informação, motivação e canais de participação.....327
5.4.1 Histórico, administração e dados gerais sobre o Portal da Câmara dos Deputados..... 327
5.4.2 Princípios norteadores do portal 331
5.4.3 Informação, motivação e canais de participação no Portal da Câmara dos Deputados..... 333
O Portal da Câmara e o provimento de informação política..... 333
O Portal da Câmara e a motivação à participação política..... 340
O Portal da Câmara e os canais de participação política 344
E-mail e formulários..... 344
Comentários a notícias publicadas no site da Agência Câmara 347
Enquetes..... 347
Fóruns públicos..... 348
Salas de bate-papo 365
5.4.4 Uma avaliação geral das ferramentas do Portal da Câmara..... 377
5.4.5 Da prospecção de novos recursos participativos para aprimorar o Portal da Câmara..... 383

CAPÍTULO 6. Internet e Democracia: Disposições e efeitos das oportunidades de participação em portais institucionais..... 389

6.1 Portais Institucionais: Características, condicionantes e efeitos dos recursos de participação.....389
O Portal da Presidência..... 395
O Portal da Câmara 401

6.2 Participação política e Internet: Constrangimentos e limites..... 408

CONCLUSÃO DA PARTE III 414

CONCLUSÃO DA TESE 417
Da verificação das hipóteses apresentadas na Introdução 426

REFERÊNCIAS.....430

ANEXO A.....457

ANEXO B.....463

ANEXO C.....488

ANEXO D.....493

INTRODUÇÃO

Ao se dedicar ao estudo da interface entre Internet e participação política, este trabalho lida com dois eixos temáticos considerados relativamente recentes em seus respectivos campos de pesquisa.

O primeiro eixo consiste na idéia de que o estudo relacionado aos *media* digitais - dos quais se pode destacar a Internet como principal ambiente de comunicação - vem despertando interesse cada vez maior em especialistas de muitas áreas do conhecimento. A curiosidade acerca dos efeitos sociais dos *new media* é despertada, dentre outros fatores, pelas possibilidades diversas que a Internet oferece no que concerne aos modos de se empregar seus recursos de comunicação e de armazenamento de informações. Através da rede mundial de computadores, por exemplo, outorga-se aos usuários a capacidade de comunicação ubíqüa (permitindo-se o acesso aos dados e às ferramentas a partir de qualquer terminal conectado), instantânea e sem levar em maior conta as barreiras geográficas existentes.

Estes aspectos acabam por afetar, a título de ilustração, relações econômicas (é possível fazer compras a distância ou transferir valores entre pessoas e instituições financeiras), sociais (há artifícios a permitirem que pessoas de origens e culturas díspares se encontrem e possam trocar idéias) e, mais claramente, influenciam as dinâmicas comunicacionais massivas caras a distintas sociedades.

Deve-se dizer que os fenômenos concernentes à comunicação mediática digital são particularmente destacados nesta tese não apenas porque os mecanismos ofertados pelos *new media* têm se popularizado rapidamente, mas, também, porque as feições da própria área de estudo que lida com este tema vêm sofrendo modificações nos últimos anos. Cinema, fotografia,

jornalismo, epistemologia: a estes tópicos e a outros mais vem sendo proporcionada uma reflexão mais detida acerca das conseqüências que o ambiente digital faculta.

É verdade que tais conseqüências se apresentam em maior ou menor medida a depender do assunto em questão. É verdade, ainda, que, também a depender do tópico, poderão ser encontrados mais ou menos trabalhos acadêmicos dedicados ao exame das lógicas de comunicação estabelecidas a partir do advento dos *media* digitais. Neste contexto, a presente tese apresenta a intenção de pôr luz sobre determinados aspectos de uma preocupação específica, a saber, aquela que se refere à natureza da interface mantida entre Internet e democracia.

O cuidado que se tem ao afirmar que apenas determinados aspectos da interface entre Internet e democracia serão estudados se coaduna com a noção de que o relacionamento entre estas duas categorias toca diferentes assuntos concernentes às práticas e à comunicação políticas. Na dissertação de mestrado *Dimensões da Ciberdemocracia – Conceitos e Experiências Fundamentais* (MARQUES, 2004) foram explorados os efeitos dos recursos de comunicação digital sobre diferentes domínios do campo político. Foram abordados temas como o voto eletrônico, a comunicação político-partidária através da Internet e o ativismo digital.

Este trabalho, por sua vez, considerou mais adequado aprofundar a investigação de um conjunto específico de preocupações que marca a relação entre Internet e democracia. É aqui onde entra a circunscrição do segundo eixo temático que guia a elaboração da tese.

O outro veio ao qual esta tese se devota encontra referência na questão da participação política dos cidadãos. Tal temática também vem se delineando, já há alguns anos, enquanto parte de uma persistente agenda de pesquisa tanto na Ciência quanto na Filosofia Política. Desde o advento das democracias modernas, a partir do século XVIII, um número crescente de sociedades se depara com configurações políticas que atribuem à esfera civil[1] um papel de importância distinta.

Ainda que os cidadãos sejam tidos como os soberanos genuínos do ideário democrático de governo, deve-se ressaltar, porém, uma compreensão variável, a depender das

[1] Ao longo deste trabalho, existe a preferência pelo emprego dos termos “esfera civil” e “participação civil” em detrimento de categorias como, respectivamente, “sociedade civil” e “participação cívica ou popular” na medida em que se considera que estas duas últimas expressões tendem a implicar comprometimento e mobilização mais efetivos dos cidadãos no que concerne às práticas políticas. Não por desacreditar na importância de movimentos sociais e de sua influência, mas por enxergar que a maioria dos cidadãos nas democracias contemporâneas se encontra desorganizada ou mesmo indisposta para se intrometer nos negócios públicos, a tese entende que as expressões “esfera civil” e “participação civil” podem, de maneira mais adequada, dar conta das realidades democráticas contemporâneas.

práticas de cada sociedade ou, em termos teóricos, do modelo de democracia adotado, da idéia de soberania e do que se considera adequado do ponto-de-vista do grau de interferência dos cidadãos. Há de se levar em conta, também, o contexto histórico que marca a agenda de necessidades reivindicada pelos atores políticos de cada época.

Até as décadas de 60 e 70 do século passado, por exemplo, havia uma tendência a se rechaçar o envolvimento político da esfera civil nos negócios públicos. Esta preferência de afastamento entre as funções políticas dos representantes e dos cidadãos encontra espelho na argumentação de autores como Joseph Schumpeter (1942), que não via nos cidadãos capacidade e organização suficientes para elaborar, avaliar e implementar políticas públicas de boa qualidade.

Ao contrário do que se pode presumir em um primeiro momento, todavia, a posição de Schumpeter, oposta à maior abertura das instituições à participação, não se dava, necessariamente, por desapego à democracia. Em verdade, pode-se afirmar que este autor via na limitação do acesso dos cidadãos aos domínios da política um fator essencial a assegurar, de acordo com seu entendimento, a estabilidade dos regimes democráticos. A participação civil em experiências como aquela da Alemanha nazista (da qual o próprio Schumpeter foi vítima, tendo encontrado exílio nos Estados Unidos) foi vista como um elemento imprudente para a democracia e, na visão deste autor, provaria que o melhor é deixar a gestão do governo nas mãos de elites esclarecidas e com melhores condições de promover uma resolução menos tortuosa dos problemas políticos das sociedades.

Se circunstâncias históricas, como a existência de regimes totalitários e populistas nos anos 30 e 40, na Europa, levaram um conjunto de autores a defender o elitismo político, outras condições políticas viriam colocar em pauta a premência de uma modificação dos princípios em que se assentavam os regimes democráticos de governo. A partir da década de 70, no bojo dos movimentos contestatórios que ocorreram na Europa e nos Estados Unidos, passou-se a defender, nestes lugares, uma maior aproximação entre esfera política e esfera civil, questionando-se, com maior vigor, as decisões tomadas, quase que exclusivamente, nos plenários e nos gabinetes institucionais. Ou seja, reivindicava-se a existência de mecanismos de interferência dos cidadãos para além das ocasiões eleitorais, enfatizando-se a necessidade da esfera civil de tomar parte na produção da decisão política.

Tais movimentos levaram em consideração um maior amadurecimento e consolidação de determinados regimes democráticos. Ou seja, uma vez que se sentiu afastada a possibilidade de retorno de regimes totalitários (pelo menos naqueles países mais diretamente envolvidos na Segunda Guerra Mundial), abriu-se espaço para que alguns agentes, mesmo aqueles internos ao próprio sistema político, começassem a idealizar e a concretizar mecanismos com o propósito de permitir uma intervenção mais forte dos cidadãos. Dentre as ocasiões que encarnam estas transformações iniciais, por exemplo, estão as tarefas participativas que o sistema político delegou às comunidades em algumas cidades norte-americanas nas décadas de 60 e 70 (ARNSTEIN, 1969).

Pode-se perceber, então, que as circunstâncias históricas acabam por evidenciar o fato de que cada época enfrenta seus problemas e dificuldades peculiares. Os elitistas privilegiaram a estabilidade e a competência dos *experts*, testemunhas ou vítimas diretas e indiretas que foram das turbulências enfrentadas na Europa enquanto teatro de operações bélicas no fim da década de 30 e metade da década de 40. Desde a década de 70, porém, outros estorvos se vêm impondo, como o questionamento das bases da legitimidade das práticas democráticas e a cobrança por promessas feitas por tal regime de governo quando de seu advento na Era Moderna (BOBBIO, 2000). Uma vez consolidada a estabilidade política, as preocupações se voltam para as estratégias e iniciativas a serem empregadas no intuito de aperfeiçoar a democracia.

Este cenário diferenciado, em outras palavras, acabou por impulsionar a reivindicação por alterações em práticas e estruturas das instituições do regime democrático. A criação de conselhos comunitários, a realização de audiências públicas, a lide com experiências relativas ao orçamento participativo, dentre outros artifícios, são provas das respostas de determinadas instituições à pressão para que considerem efetivamente disposições e contribuições políticas dos cidadãos.

Desta forma, a emergência não apenas de circunstâncias políticas apropriadas, mas a confluência de tais condições com inovações de outras naturezas, como as tecnológicas, por exemplo, acabam por exacerbar a reverberação de demandas por maior participação dos cidadãos. É neste quadro onde se encaixam as preocupações acerca dos efeitos dos *new media* sobre uma dimensão específica das sociedades democráticas. Esta tese passa, nestes termos, a ter como meta fundamental a promoção de uma reflexão articulada entre os eixos correspondentes à Internet e à participação política.

DELIMITAÇÃO DO TEMA DE PESQUISA

Existem várias entradas para se tratar da interface entre Internet e participação. Pode-se, por exemplo, pôr luz sobre a questão das características peculiares e dos efeitos da Internet na participação em comparação com os *media* não-digitais; ou é possível estudar se a Internet aumenta o grau de informação dos cidadãos para que estes participem de modo mais adequado; uma chance diversa se encontra em uma pesquisa sobre se a Internet aumenta ou não o estímulo dos cidadãos a participar politicamente; outra possibilidade é investigar as novas formas de participação inauguradas através da Internet, isto é, aquelas que se dão exclusivamente no ambiente digital.

Todos estes temas se farão presentes, ainda que de maneira esparsa ou mais detalhada, no curso do presente empreendimento. Conforme pode ser notado, entretanto, tal variedade de caminhos de investigação da dinâmica dos mecanismos de participação política realizados mediante o emprego dos *media* digitais requer um recorte temático específico para conferir consistência ao problema proposto e ao esforço em se encaminhar soluções para algumas dificuldades.

A delimitação do tema de pesquisa, feita a seguir, começa com a exposição de um modo peculiar de se estudar a noção de participação e chega até o relato de ocasiões particulares em que serão enfatizados os modos de uso da Internet que interessam a esta tese. Tal itinerário abre, assim, espaço para a apresentação dos objetivos e hipóteses que norteiam a pesquisa.

De acordo com o que foi dito acima, o que se entende por participação minimamente adequada, assim como as oportunidades e as condições de participação características de cada sociedade, pode variar de modo significativo. Ou seja, a questão do grau de intervenção política dos cidadãos conta com diferentes compreensões e aspectos, tanto em termos teóricos quanto em termos práticos.

Na dimensão prática, há sociedades nas quais podem ser encontradas experiências de participação restritas ao voto ou nas quais se percebe uma intervenção limitada e individualizada dos cidadãos quando da interação com seus representantes políticos; por outro lado, há democracias que apresentam maior apreço por uma interferência mais diligente da esfera civil, favorecendo, por exemplo, a realização de fóruns e audiências públicas quando da elaboração de leis e diretrizes. De maneira semelhante, a depender da sociedade em questão, os cidadãos podem exigir participar mais, apresentando um grau singular de sofisticação no que diz respeito à organização para a atuação política; em outras democracias, a esfera civil assume uma postura mais afastada da esfera política, seja por convicção política (ou pela falta dela), seja pela carência de opções de intervenção.

No plano teórico, há tradições que defendem desde uma intervenção pontual da esfera civil no arranjo político (considerando-se o momento eleitoral como a realização por excelência do ideal democrático participativo) até concepções que argumentam a favor de uma interferência direta e contínua dos cidadãos no que se refere ao poder decisório. Pode-se perceber, assim, a tensão entre, de um lado, sistematizações que buscam evitar o que chamam de "excessos" da democracia e, de outro lado, contrapartes que consideram a participação o valor principal, quando não único, a definir este regime de governo.

Por se prestar a tantas interpretações nas dimensões prática e teórica é que a questão da participação política da esfera civil se constitui tema controverso nos estudos acerca do regime democrático. Para além das interpretações e de quadros de realidade que podem ser acostados ao assunto, é possível se deparar com uma variedade de eixos, ângulos e perspectivas a partir dos quais o assunto e suas categorias correlatas são descortinados.

Há a possibilidade de, por exemplo, esquadrinhar-se os estudos de Gabriel Almond e Sidney Verba (1989) sobre a relação entre participação política dos cidadãos e cultura política. Em seu livro clássico *A Cultura Cívica*, estes autores vão relacionar a importância de fatores relativos ao domínio sócio-cultural para se poder afirmar ou não a disposição da esfera civil em tomar parte no jogo político. A tese propriamente defendida no livro é a de que, para além de um contexto institucional adequado, é fundamental a consideração de determinados elementos psico-sociais ao se avaliar o potencial estímulo dos cidadãos em tomar parte na produção da decisão política.

Outra opção, lotada nas discussões mais recentes sobre teoria política, é aquela que se dedica ao estudo do capital social e do engajamento cívico. Pode-se dizer que o exame desta temática guarda semelhanças com o empreendimento de Almond e Verba. Porém, além de propor técnicas específicas para se verificar os níveis de engajamento cívico dos cidadãos, Robert Putnam (2000), um dos principais autores desta vertente de estudos, traça um diagnóstico pessimista relativo à disposição da esfera civil em tomar parte seja no jogo político, seja na vida de suas comunidades.

Além destes dois rastros sugeridos acima, existem outras possibilidades, do ponto de vista teórico ou prático, para se examinar o tema da participação política da esfera civil. Sendo assim, a importância do reconhecimento preliminar desta variedade de questões e abordagens tem o objetivo de esclarecer que, ao se dedicar ao estudo da participação nas democracias contemporâneas, este empreendimento não tem a intenção de apresentar como escopo um tratamento integral da questão. A bem da verdade, dado que são diversos os argumentos e peculiaridades atinentes ao assunto em pauta, seria ingênuo, ou mesmo enganoso, tentar tratar de todos eles. Faz-se necessária, então, uma delimitação mais precisa, dentro da própria temática relativa à participação, a fim de dotar o presente estudo de maior rigor.

Uma primeira circunscrição pode ser apontada no fato de que o propósito desta tese não se refere, primordialmente, à defesa de uma perspectiva teórica ou prática acerca dos parâmetros que definem o que consiste uma participação adequada; o objetivo principal, também, não é traçar um diagnóstico atualizado sobre o grau maior ou menor de envolvimento dos cidadãos com as questões políticas. Na verdade, a pesquisa em questão se dedica, de modo fundamental, ao exame das oportunidades de participação existentes nas democracias contemporâneas, sobretudo a brasileira, a partir da ênfase em aspectos tais como a disposição dos agentes e das instituições políticas existentes, bem como os mecanismos e recursos aptos a promover variadas formas de intervenção dos cidadãos.

A delimitação do tema proposto segue com o argumento de que as oportunidades de participação política mais comuns auferidas aos cidadãos assumem formas diversas. Elas podem ser (a) indiretas, (b) diretas sem poder decisório e (c) diretas com poder decisório. Podem, ainda, exercer influência sobre dimensões relativas exclusivamente (a) à esfera civil ou sobre dimensões que se referem (b) à relação entre esfera política e esfera civil.

Tome-se, como ilustração, o caso no qual uma organização não-governamental contempla determinada comunidade com os recursos para a instalação de um posto de saúde e delega aos moradores a decisão sobre o local onde será instalada a unidade de atendimento. Uma conversa informal entre dois vizinhos acerca do tema ou a leitura do jornal da associação de bairro pode ser considerada uma forma de participação indireta na questão. A partir desta conversa, algumas idéias, sugestões e críticas podem emergir, mas, se não forem compartilhadas com cidadãos em esferas mais amplas, acabam se tornando periféricas e de valia pouco eficaz para a formatação de uma decisão final.

Por outro lado, quando determinado cidadão comparece à reunião desta associação de bairro e se comporta de modo a apresentar seus argumentos e escutar os dos outros, sua participação se dá de modo direto, podendo, ou não, suas razões serem levadas em conta quando da resolução definitiva. Além disso, se, após o debate, os cidadãos consorciados determinam que a sentença final deva aparecer como resultado do voto, a simples tomada de parte no pleito já configura uma outra forma direta de participação, dotada, desta vez, de poder decisório. Perceba-se que estes três diferentes estilos de participação não são excludentes entre si, podendo ocorrer em conjunto, separadamente ou, simplesmente, não ocorrerem.

Uma segunda dimensão sobre a qual incide a participação política dos cidadãos pode ser identificada, a saber, aquela que abriga o relacionamento entre esfera civil e esfera política. Ainda que nem todo tipo de relacionamento entre cidadão e entidades governamentais possa ser considerado participação política (tome-se o exemplo de uma ligação para a polícia em caso de emergência), uma vez que a esfera civil e as instituições do estado interagem politicamente, é possível se deparar com os mesmos três estilos de laços participativos identificados nos parágrafos anteriores.

Como forma de participação indireta, é possível dar como exemplo uma discussão rápida, seja em um jantar com a família, seja no local de trabalho, sobre a necessidade de uma reforma política para evitar que congressistas troquem de partido de acordo com conveniências particulares. Ainda que se refira a conversações restritas, esta modalidade de participação pode informar e estimular os cidadãos a tomar parte em outras arenas de discussão ou mesmo decisórias.

Já no caso de um debate entre cidadãos e representantes políticos ou da realização de audiências públicas, percebe-se a oportunidade de participação direta oferecida aos cidadãos (sem

a capacidade de poder decisório), podendo os legisladores absorver sugestões e críticas a fim de dar maior apuro aos projetos que estão em elaboração. A participação direta com poder decisório seria identificada na ocorrência de um referendo ou de um plebiscito, instrumentos de consulta a partir dos quais os cidadãos decidem pela adoção de determinada política ou diretriz.

Para efeitos de delimitação, deve-se esclarecer que este trabalho enfatizará aquela dimensão da participação política que envolve, seja de maneira indireta ou direta, esfera política e esfera civil. A intenção é deixar de fora do escopo da presente tese o estudo de temas relativos à participação política concernentes a iniciativas tais como aquelas que se dão exclusivamente no âmbito da esfera civil. A bem da verdade, pretende-se examinar apenas uma das interfaces específicas do relacionamento entre esfera política e esfera civil, a saber, aquela que relativa às oportunidades de participação oferecidas aos cidadãos pelas instituições do estado[2].

Esclareça-se que existem oportunidades de participação variadas e de naturezas diversas que são auferidas aos cidadãos por parte das instituições do estado democrático. O voto é, provavelmente, a modalidade de *input* mais comum a caracterizar as democracias contemporâneas. O interesse deste trabalho, contudo, não se concentra no estudo do voto ou de mecanismos assemelhados enquanto recursos para a participação política da esfera civil. A questão, aqui, é elucidar como os cidadãos podem tomar parte na discussão dos negócios públicos e na produção da decisão política cotidiana, isto é, em momentos diferentes daqueles eleitorais.

Ainda não se falou, até aqui, sobre como o estado pode preceituar tais oportunidades de participação. Em primeiro lugar, sabe-se que os mecanismos e recursos oferecidos pelas instituições da democracia aos cidadãos para a participação na discussão dos negócios públicos e na produção da decisão política podem ser de natureza mediada ou não. Em outras palavras, a participação dos cidadãos, seja na modalidade indireta ou direta, pode se dar, por um lado, presencialmente, como no caso de uma audiência pública e de eleições ou, por outro lado, como é comum em democracias de massa, pode ser facilitada pelo emprego de plataformas de

[2] Não se pode deixar de reconhecer a existência de um outro vetor a partir do qual é possível diagnosticar eventos de participação política dos cidadãos. Se a dimensão privilegiada nesta tese examina as relações entre esfera política e esfera civil, a intenção, aqui, é enfatizar o vetor que parte das instituições políticas do estado para a esfera civil, e não aquele vetor que parte da esfera civil (organizações não-governamentais, por exemplo) em direção ao estado. Em outras palavras, os cidadãos podem, a partir de sua organização própria, intervir e pressionar politicamente agentes e instituições do estado a adotarem determinadas medidas ou comportamentos no que diz respeito à gestão da *res publica*. Este vetor do relacionamento entre esfera política e esfera civil, porém, não será alvo de detalhamento ao longo deste trabalho, preferindo-se a abordagem da participação enquanto emprego dos recursos e oportunidades oferecidos pelo estado aos cidadãos.

comunicação especificas (desde cartas ou telefonemas até o emprego de sistemas de rádio e televisão para que os cidadãos sejam auscultados). A opção da tese se dá pelo estudo do oferecimento de oportunidades que implicam emprego de mecanismos de participação mediada. Mais particularmente, são examinados aqueles recursos participativos que existem, essencialmente, graças aos *mass media*.

Mas não se reivindica, aqui, avaliar aquelas oportunidades de *input* oferecidas à cidadania que se dão através de qualquer meio. Um outro recorte adotado nesta tese se refere ao estudo dos mecanismos de participação que encontram sua existência a partir do surgimento dos *media* digitais. Em outras palavras, considera-se que a participação mediada por recursos caros à comunicação pode ocorrer através de mecanismos digitais ou não, sendo que o alcance deste trabalho se limita à investigação dos artifícios promovidos mediante o emprego dos *new media*.

Uma última restrição que guia a confecção da tese deve ser mencionada: ela se refere à avaliação do oferecimento de oportunidades de participação fomentadas por instituições específicas do estado. Sabe que é possível citar iniciativas interessantes em websites de diferentes âmbitos, como Governos Estaduais e Prefeituras, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais. A ênfase deste trabalho se encontra, todavia, no tratamento de experiências que enredam o provimento de oportunidades de participação aos cidadãos em âmbito Federal, analisando-se, assim, os mecanismos e recursos ofertados por instâncias ligadas, primordialmente, ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo Federal.

O objetivo desta tese, portanto, é estudar as diferentes oportunidades de participação indireta e direta que o estado brasileiro, em âmbito federal, oferece à esfera civil, no que se refere à influência, interferência e controle dos cidadãos quando da discussão dos negócios públicos e da produção da decisão política, mediante o emprego das plataformas digitais de comunicação[3].

Defende-se que a oferta de mecanismos participativos deve ser pensada dentro de uma proposta mais ampla de redesenho (ou *redesign*) das instituições do estado com vistas a melhorar seu relacionamento com a esfera civil. A consecução deste *redesign* será facilitada, acredita-se, na medida em que os agentes responsáveis por levar à frente tal projeto reflitam sobre

[3] A pretensão não é tratar a íntegra da interface entre Internet e participação. Ressalte-se, assim, que a investigação proposta não visa entender *todas* as modalidades de atuação política geradas por um meio de comunicação complexo e abrangente como a Internet, mas propor o estudo de algumas das novas formas de mediação política oferecidas pelo ambiente digital. O recorte aqui será feito, mais especificamente, no sentido de diagnosticar quais são os problemas que afetam a participação política dos cidadãos e, depois, pensar sobre como as instituições do estado pode aliviar este problema lançando mão dos media digitais.

a necessidade de se fomentar a participação a partir de um programa de atividades apropriado não apenas para tornar disponíveis canais de intervenção, mas, também, para capacitar e estimular os cidadãos a se envolverem politicamente. O trabalho encaminha sugestões neste sentido e investiga as potencialidades e os limites participativos das diferentes plataformas e ambientes de comunicação para reforçar aspectos ligados à informação, motivação e canais.

OBJETIVOS E HIPÓTESES

A delimitação temática realizada logo acima permitiu que se tornasse explícito o problema de pesquisa. Uma vez expostos os questionamentos fundamentais que motivam o presente empreendimento, deve-se dizer que o objetivo geral desta tese é compreender, por meio de revisão bibliográfica atualizada, de discussão conceitual e de estudo de casos selecionados, como determinadas instituições do estado democrático brasileiro oferecem oportunidades e mecanismos de participação política à esfera civil através da Internet. Deste objetivo geral, podem ser extraídos os seguintes objetivos específicos:

1. Considerar, no interior das teorias da democracia, aquelas dimensões e aspectos que interessam ao argumento sobre se a Internet é uma modalidade de comunicação que pode ser aplicada eficazmente ao aperfeiçoamento da forma democrática de governo, sobretudo no que concerne aos recursos apontados como ferramentas de fomento à participação civil.
2. Argumentar a favor de práticas democráticas que estimulem uma intervenção mais freqüente e mais forte da esfera civil.
3. Refletir acerca dos mecanismos disponíveis aos agentes e instituições do estado que podem ser empregados para incrementar o relacionamento entre cidadãos e representantes políticos.
4. Identificar e sistematizar, através do exame dos dispositivos encontrados em certas experiências, a natureza dos diferentes padrões de oportunidades de participação ofertados.
5. Avaliar, tendo em vista o aperfeiçoamento da participação, o grau de aproveitamento dos artifícios de comunicação digital à disposição dos agentes e instituições do

campo político e discutir, em linhas gerais, acerca de sua disposição em absorver as contribuições dos cidadãos.

6. Aperfeiçoar os parâmetros relativos à aferição do grau eficaz de oferecimento dos recursos digitais disponíveis para a participação.

7. Sugerir a adoção de determinadas ferramentas para incrementar a participação dos cidadãos mediante o emprego dos *new media*.

Juntamente com os objetivos, foram elaboradas as hipóteses de pesquisa. Para sua formulação, lançou-se mão de reflexões da literatura especializada, procedeu-se a observação de casos específicos e, adicionalmente, foram redigidos e debatidos, em grupos de pesquisa e nos congressos da área de Comunicação, artigos preliminares de natureza empírica acerca de iniciativas que lidam com recursos digitais de comunicação política. Estas atividades tiveram como meta o refinamento dos modos de perceber e interpretar os fenômenos relativos à participação perpetrada mediante mecanismos digitais e, assim, contribuíram para o aperfeiçoamento das hipóteses de pesquisa que são apresentadas a seguir.

1. Em lugar de se afirmar o diagnóstico acerca da existência de uma crise da democracia *in toto*, parece mais razoável falar da dificuldade na consecução de um dos valores específicos deste regime de governo, a saber, a participação efetiva dos cidadãos. Ou seja, compreende-se que a idéia de democracia é constituída por um conjunto de valores que ressaltam aspectos distintos, tais como transparência, visibilidade, liberdades políticas e participação. À exceção deste último, nunca os outros valores ganharam uma configuração tão aperfeiçoada como a atual, desde o advento das democracias modernas.

2. A concretização de uma feição mais participativa do estado depende de um redesenho institucional que contemple um programa de atividades cujo intento seja (a) reforçar o repertório informacional e de habilidades políticas dos cidadãos, (b), motivá-los a se envolverem no jogo democrático e (c) tornar disponíveis canais de intervenção adequados.

3. Ainda que ofereçam suporte para a resolução de apenas alguns dos problemas que afetam as práticas democráticas, os *media* digitais possuem um papel especial na promoção deste programa de atividades por sua capacidade de reverberar sobre cada uma das três dimensões citadas no ponto anterior.

4. Os *media* digitais e seu ambiente de comunicação mais proeminente, a Internet, podem ser considerados elementos de destaque a servirem ao programa acima mencionado por livrar usuários e instituições de constrangimentos característicos da comunicação operada através dos *media* tradicionais.

5. O potencial tecnicamente disponível para interação e para prover recursos participativos aos cidadãos através dos *media* digitais vem sendo sub-aproveitado por determinados agentes do campo político. Ou seja, os mecanismos comunicacionais tecnicamente necessários estão disponíveis, porém, o sistema político está pouco disposto a receber, processar e levar em conta as disposições da esfera civil no que se refere à discussão da coisa pública e à produção da decisão política.

6. A maioria das ferramentas disponíveis apresenta como traço principal uma interação individualizada, descartando, assim, uma contribuição moldada em cenário público.

MÉTODOS DE INVESTIGAÇÃO ADOTADOS PARA A PESQUISA

Para executar a empresa acima delineada, recorreu-se, fundamentalmente, a quatro principais instrumentos metodológicos: 1) pesquisa bibliográfica; 2) observação e monitoramento de um leque de experiências de participação perpetradas através dos mecanismos digitais de comunicação; 3) seleção dos casos e entrevistas com os gestores responsáveis pela criação e manutenção das iniciativas selecionadas para compor a pauta empírica; 4) análise qualitativa dos casos.

A primeira técnica de investigação consistiu em um levantamento teórico das principais referências clássicas e contemporâneas que lidam com a questão da participação política em teoria democrática e com a interface entre *new media* e democracia.

Deve-se ressaltar que as leituras receberam atenção persistente ao longo da trajetória doutoral, sendo enfatizada tanto quando da elaboração de textos e da participação no grupo de pesquisa em Comunicação e Democracia, quanto durante a realização do estágio de doutorando no exterior, nos Estados Unidos. Outros dois reforços a serem apontados como singulares para o aperfeiçoamento da leitura das obras e textos fundamentais consistem das disciplinas ofertadas no

âmbito do PósCom (a exemplo dos cursos de Internet e Política, *Media* e Política, dentre outros) e do acesso contínuo e atualizado ao Portal de Periódicos da Capes.

As leituras tiveram as seguintes funções de interesse especial para a tese: 1) fundamentar a idéia de participação civil a partir das teorias da democracia; 2) compreender como os processos de comunicação são percebidos em cada modelo que trata da participação civil na política 3) revisar a literatura clássica inerente aos estudos de comunicação e democracia; 4) permitir uma distinção os diferentes efeitos reconhecidos dos *new media* sobre o campo político, bem como as diferentes modalidades de interação mantidas entre esfera civil e esfera política através do emprego dos recursos digitais de comunicação; 5) conhecer, relatar e criticar as experiências mais candentes quanto ao uso da tecnologia para o aperfeiçoamento das práticas democráticas.

A segunda técnica a orientar a pesquisa se referiu ao mapeamento e à observação de algumas experiências no intuito de selecionar e definir aquelas iniciativas mais interessantes a envolverem possibilidades de participação política da esfera civil mediante o emprego de ferramentas da Internet. A partir do contato preliminar e do acompanhamento destas iniciativas, foi possível (1) delimitar de maneira mais consistente que experiências confeririam maior rendimento à pesquisa, (2) destacar os modos mais adequados para se estudar tais iniciativas e (3) fundamentar e calibrar os parâmetros que servem de balizas para a elaboração da análise empírica.

O terceiro instrumento metodológico empregado foi a entrevista semi-estruturada com agentes responsáveis pela parte operacional e de coordenação das experiências enquadradas. Além de esclarecer dúvidas e de fornecer informações importantes que contribuem para o momento posterior de avaliação das experiências, a entrevista ofereceu ao pesquisador o benefício de confrontar os dados e as impressões coletadas quando da fase de observação e análise com as reais perspectivas e visões de mundo intrínsecas aos realizadores da iniciativa.

A última técnica de investigação apresentada consiste em uma avaliação qualitativa dos principais recursos oferecidos através dos websites com vistas a aperfeiçoar a participação da esfera civil. Enfatizou-se o exame, assim, (1) dos principais recursos digitais ofertados aos usuários com vistas a fortalecer a participação política, (2) da forma pela qual os agentes ligados às instituições representativas se mostram abertos à interferência dos cidadãos nos negócios públicos ao ofertarem certo tipo de ferramenta e (3) das maneiras pelas quais esta participação

poder ocorrer. Acredita-se que adotar tal instrumento metodológico permite estabelecer uma sistematização dos principais traços das oportunidades de participação presentes nas iniciativas estudadas.

ESTRUTURA DA TESE

A tese está divida em três partes principais. A primeira parte, denominada *A questão da participação política da esfera civil em teoria democrática*, possui um cunho essencialmente teórico e é constituída por dois capítulos principais.

O capítulo de número um, *Dos conceitos e noções fundamentais que cercam a idéia de participação política*, tem o objetivo de reconhecer a importância do tema da participação enquanto uma das principais discussões em teoria política contemporânea. São apresentados os principais argumentos que cercam o problema da participação política dos cidadãos, discutindo-se as linhas de força que marcam uma tensão histórica que vem desaguar no debate acerca do grau de desejabilidade de participação civil para se afirmar um regime democrático de governo. Promove-se um reconhecimento dos principais aspectos que cercam as concepções de participação política em três modelos de democracia e, ao final, é exposta a idéia de se desenvolver uma abordagem desvinculada destas sistematizações.

Já o capítulo dois, intitulado *Do provimento de oportunidades de participação política*, começa discutindo o porquê da necessidade de se fomentar a participação da esfera civil para que se alcance um patamar legítimo e eficaz no funcionamento do regime democrático de governo. Em seguida, argumenta-se sobre a importância e os modos de se promover determinadas modificações no desenho institucional dos estados democráticos com vistas a resolver problemas tais como a falta de mecanismos de participação. Após estes dois capítulos, oferece-se uma conclusão em separado que permite recapitular as idéias e os princípios erigidos até então.

A segunda parte da tese, cujo título é *Comunicação mediática e oportunidades de participação política*, abre espaço para a discussão do papel da comunicação mediática enquanto um dos fatores de maior destaque a operacionalizar a proposta de redesenho institucional desenvolvida anteriormente. Os capítulos três e quatro integram esta parte do trabalho.

O terceiro capítulo, nomeado *Oportunidades mediáticas não-digitais de participação*, aprofunda a discussão sobre a interface mantida entre os *media* tradicionais e as três dimensões pensadas no programa de atividades que concretiza um redesenho participativo do estado (provimento de informações, estímulo ao envolvimento político e adequação dos canais de participação). São investigados os principais benefícios e malefícios da televisão, do rádio e do jornal impresso quanto à consecução de cada uma destas lâminas, apresentando-se os principais autores e argumentos que dão conta do debate sobre a capacidade destas plataformas em engendrar práticas participativas.

O capítulo de número quatro, *Oportunidades mediáticas digitais de participação*, promove, em um primeiro momento, um reconhecimento acerca das principais vertentes que dominam o debate em torno das possibilidades de aperfeiçoamento ou ameaças trazidas à democracia pelo ambiente de comunicação digital de maior destaque, a Internet. Em um segundo instante, discute-se sobre os variados recursos de comunicação que os *new media* oferecem a fim de se compreender sua utilidade para contemplar o reforço no repertório informativo e de habilidades políticas dos cidadãos; motivar a esfera civil a lançar mão dos dispositivos gerados a fim de atuar politicamente; e emular canais de intervenção que possibilitem uma interação em grau mais aprofundado e que seja capaz de reconfigurar a relação entre cidadãos, agentes e instituições políticas. Ao final da parte II também está disponível uma seção que retoma as principais idéias desenvolvidas.

A terceira e última parte do trabalho tem o nome de *Internet e práticas participativas* e também conta com dois capítulos. O capítulo cinco, chamado de *Um estudo das oportunidades de participação política oferecidas através da Internet por instituições do estado brasileiro*, examina de forma detalhada os aspectos e mecanismos digitais relativos à informação, motivação e canais de participação presentes nos casos escolhidos para integrarem o *corpus* empírico, a saber, o Portal da Presidência da República e o Portal da Câmara dos Deputados. Dentre as razões de maior relevância para a escolha destas duas iniciativas estão a importância de tais instituições na formatação do estado brasileiro (dois dos centros do Poder Executivo e Poder Legislativo em âmbito Federal) e a reverberação delas no que concerne à influência sobre experiências perpetradas em outros níveis e dimensões político-administrativas. Após a descrição e a análise dos recursos participativos presentes nestas experiências, são tecidas algumas

sugestões a incrementarem a forma pela qual são oferecidas as oportunidades de participação nos casos acima mencionados.

O último capítulo é intitulado *Internet e Democracia: Perfil e efeitos das oportunidades de participação em portais institucionais* e parte do pressuposto de que, a esta altura, os estudos a envolverem Internet e democracia não mais admitem um simples arrolamento dos limites ou dos potenciais dos *media* digitais para o incremento das práticas políticas. Nem parece o caminho mais frutífero continuar a diagnosticar a existência ou não de recursos digitais voltados para a participação em experiências pontuais. O atual estágio da pesquisa já permite que se comece a delinear, de maneira mais nítida, uma avaliação (1) acerca dos constrangimentos enfrentados pelas instituições no que se refere à adoção dos *media* digitais voltados para a participação e (2) das conseqüências políticas, isto é, dos possíveis efeitos sobre a discussão e a produção da decisão política trazidos pelos recursos correntemente ofertados nas experiências investigadas. Igualmente ao que se fez nas partes anteriores, os dois capítulos são seguidos de uma conclusão própria das idéias neles desenvolvidas.

PARTE I

A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA ESFERA CIVIL EM TEORIA DEMOCRÁTICA

CAPÍTULO 1. DOS CONCEITOS E NOÇÕES FUNDAMENTAIS QUE CERCAM A IDÉIA DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

> "Sabemos por experiência própria que no momento mesmo em que a democracia se expande ela corre o risco de se corromper, já que se encontra continuamente diante de obstáculos não previstos que precisam ser superados sem que se altere a sua própria natureza, e está obrigada a se adaptar continuamente à invenção de novos meios de comunicação e de formação da opinião pública, que podem ser usados tanto para infundir-lhe nova vida quanto para entorpecê-la" (BOBBIO, 2000, p. 17).

1.1 A EMERGÊNCIA DO TEMA DA PARTICIPAÇÃO CIVIL EM TEORIA DEMOCRÁTICA

Não se pode negar que a democracia foi o regime de governo mais adotado ao longo do século XX. Durante este período, a maioria das sociedades que passaram por transições políticas de conseqüências marcantes acabou por optar pela adoção de instituições democráticas na intenção de promover mecanismos mais estáveis e legítimos de produção da decisão política (HELD, 1987; DRYZEK e TORGERSON, 1993; LIJPHART, 2000; HUNTINGTON, 1991). Ainda que se possa apontar um conjunto de autores para quem o destino da democracia seria o fracasso (notadamente aqueles, mas não todos, de tendência marxista, para quem o liberalismo econômico e sua tradução política, a "democracia liberal burguesa", estariam trilhando um caminho de auto-supressão[4]), Norberto Bobbio (2000) ressalta que, durante as últimas décadas,

[4] Cf. Claus Offe (1984).

vários dos estados totalitários, tais como a União Soviética e seus satélites, foram caindo um a um, dando lugar a democracias.

Estudiosos da teoria política contemporânea, tais como Mark Warren (2002), argumentam, ademais, que as últimas décadas foram marcadas, também, pelo alastramento da idéia de democracia para vários outros campos sociais diversos do domínio da política, como a esfera familiar, do trabalho, da escola, dentre outras instâncias (WARREN, 2002). Este fenômeno aparenta ser válido ainda que se esteja tratando de países tão diferentes nas dimensões econômica, social e cultural. Mesmo que a profundidade e o enraizamento das estruturas democráticas em cada uma destas nações, bem como os traços de suas culturas políticas, sejam distintos, é comum encontrar análises nas quais se defende que as democracias contemporâneas tanto compartilham valores típicos apregoados pelo ideal deste regime de governo (o voto universal, o parlamento deliberativo, a prestação de contas etc.), quanto enfrentam problemas semelhantes (MANIN, 1997; BOBBIO, 2000).

Sob tal cenário, às congratulações feitas à difusão da democracia é contraposta certa dose de pessimismo acerca do real funcionamento deste regime de governo. Uma das idéias mais aceitas por certos estudiosos da teoria política é a de que, não obstante sua generalização, a democracia pouco se aprofundou desde que tornou a ser praticada a partir do século XVIII. Em outras palavras, argumenta-se que pouco se caminhou no sentido de eliminar antigos problemas do sistema político com os quais a democracia houvera prometido lidar quando de sua batalha contra o Absolutismo.

Norberto Bobbio (2000) enumera um conjunto de grandes problemas comuns enfrentados pelas democracias contemporâneas que permanecem sem uma resolução satisfatória, contrariando o que se havia compromissado quando das revoluções que marcaram o início da Era Moderna. O autor aponta que determinadas oligarquias ainda sobrevivem; é possível perceber a existência, entre os cidadãos e as instituições do estado, de intermediários que parecem estranhos à proposta democrática inicial de rechaçar qualquer tentativa de advocacia de interesses particulares; persistem os poderes invisíveis (tais como os da inteligência a serviço de estados, que pouco contribui para a democratização do sistema internacional, conforme apregoado por Kant no *Ensaio sobre a paz perpétua*) e, de modo adicional, o filósofo italiano sugere que os cidadãos ainda não atingiram um patamar razoável no que se refere à aquisição de repertório cognitivo para uma adequada atuação política.

Mark Warren se junta a Bobbio para asseverar a idéia de que a democracia não foi aprofundada da maneira devida ao citar, por exemplo, o fenômeno relativo à influência decisiva de grupos de pressão e a escassez de oportunidades de participação política institucional para os cidadãos, sem se falar da carência de elementos cognitivos que se reflitam em um exercício competente do princípio da soberania popular (WARREN, 2002).

Neste contexto, as exigências crescentes quanto ao aprofundamento dos mecanismos democráticos e quanto à busca por soluções para os embaraços acima delineados acabam por fazer emergir uma indicação, suficientemente difundida e aceita hoje em dia (alcançando-se, mesmo, autores de escolas divergentes em teoria política), acerca de uma "crise da democracia" (ARTERTON, 1987; COHEN e ARATO, 1992; GALBRAITH, 1992; GIDDENS, 1994; MANIN, 1997; COLEMAN e GØTZE, 2001; CAMMAERTS e AUDENHOVE, 2005; CASTELLS, 1997).

Esta não é uma idéia necessariamente nova, contudo. Dentre os autores de maior relevância a tratarem de modo pioneiro a questão da crise da democracia, ainda nos anos 60 do século XX, estão, de um lado, aqueles que indicam uma sobrecarga do estado (HUNTINGTON, 1975; ROSANVALLON, 1981), cujo argumento dá conta de que o conjunto de instituições políticas estatais não tem condições de atender a todas as demandas de grupos organizados e de cidadãos acerca, por exemplo, do estado de bem-estar social. Este fenômeno, de acordo com os estudiosos citados imediatamente acima, torna as democracias cada vez mais difíceis de serem governadas, gerando-se, assim, uma sensação de descontrole e, conseqüentemente, de crise.

De outro lado, Jürgen Habermas (1975) e Claus Offe (1984) consideravam que a sensação de crise se encontrava, em verdade, na permanente tensão carregada pela economia capitalista, cuja iminência de corrosão seria cada vez mais visível. Um dos pontos desta crise consistia na atuação das instituições do estado, braço político do sistema capitalista a tentar controlar, por meio do estabelecimento de políticas de bem-estar social, as tensões que caracterizavam a luta de classes. Perceba-se que estes debates iniciais tinham como eixo de preocupações comuns o receio de uma crise econômica que acabasse por reverberar na configuração política das sociedades democráticas de então.

Se, por um lado, as reformas liberalizantes que marcaram a década de 80 em vários países europeus ofereceram, em alguma medida, respostas a problemas fiscais e de finanças do

estado, por outro lado, as demandas relativas às reformas de cunho político pouco foram contempladas, o que continuou a estimular renovados diagnósticos de crise da democracia.

Além das dificuldades apontadas por Bobbio logo acima, diversos outros temas pautam a discussão sobre a crise das democracias contemporâneas, dentre eles, aquele que se refere à dissociação entre justiça política e justiça social (THOMPSON, 1998); uma questão distinta está ligada ao emprego de estratégias que visam beneficiar perspectivas particularistas por meio de recursos do estado, em detrimento do interesse público, concretizando o que se chama de "advocacia administrativa" (FUNG e WRIGHT, 2003); e, ainda, a questão dos índices decrescentes de confiança dos cidadãos no sistema político (WARREN, 1999).

Pode-se pensar que estes problemas sejam mais intensos em democracias que, historicamente, mostram certa instabilidade ou naquelas de sedimentação mais recente, como é o caso dos países latino-americanos e alguns do leste europeu. O fato, contudo, é que o mal-estar quanto ao desempenho das instituições democráticas provoca preocupações mesmo em democracias maduras, tal como a norte-americana. John Gastil inicia seu livro *By Popular Demand* com a seguinte afirmação: "There are two fundamental problems in American politics. The first is that most Americans do not believe that elected officials represent their interests. The second is that they are correct. Public confidence in government is alarmingly low"[5] (GASTIL, 2000, p. 1).

Nestes termos, de um regime de governo que sofre de deficiências em sua dimensão institucional (pois tem problemas em se desvencilhar de dificuldades tais como o combate às oligarquias e a representação de interesses particulares) e em sua dimensão social (uma vez que há afirmações, como a de Gastil, de que os cidadãos não mais confiam em seus representantes ou exigem melhorias em termos de justiça social) só se poderia dizer falho. Pelo menos esta é a conclusão dos especialistas referenciados imediatamente acima[6].

Assim, de acordo com o que apresenta Wilson Gomes (2007), a afirmação de que o regime democrático de governo está em crise encontra eco em praticamente todas as vertentes de

---

[5] Tradução própria: "Existem dois problemas fundamentais na política norte-americana. O primeiro é que a maioria dos americanos não acredita que os mandatários eleitos representem seus interesses. O segundo é que os cidadãos estão corretos. A confiança pública no governo está alarmantemente baixa".

[6] Outros autores vão apresentar uma visão mais pessimista acerca dos prognósticos relativos à manutenção ou aperfeiçoamento das democracias. "A realidade é que os sistemas políticos da Europa ocidental nunca se revelaram tão sem energia, tão sem capacidade para captar as tensões crescentes existentes nessas sociedades. Quanto mais crescem os conflitos sociais, menos interesse suscitam os processos eleitorais, revelando o descompasso entre a política institucional e os profundos processos que cruzam de um lado a outro as formações sociais européias, enquanto um profundo mal-estar se generaliza e busca outras formas de expressão" (SADER, 2001).

estudos que se dedicam à teoria democrática, ainda que a turbulência seja creditada a razões diferentes, a depender da escola de cada autor. Participacionistas, republicanos, comunitaristas, liberais, libertários, deliberacionistas: cada um destes conjuntos de estudiosos está pronto a inventariar, a seu próprio gosto, os problemas e dificuldades do regime em questão; a diagnosticar incompetências do sistema em dar atenção a demandas específicas; a propor reformas fundamentais que levem a democracia a uma "nova era" (BARBER, 2004). Para Gomes: "Não há quem não arrole déficits. Todos querem democracia, todos querem mais democracia, todos acham que as democracias reais distam de algum ponto aonde deveriam estar. A democracia é um sistema de insatisfeitos" (GOMES, 2007)[7].

Para aqueles que ressaltam as dificuldades atuais da democracia a partir da comparação entre o ideal e as práticas políticas, apesar da hegemonia conquistada no último século por este regime, não houve a criação de novos mecanismos institucionais que permitissem sua maior consolidação e legitimidade, deixando-se de atender, assim, às várias expectativas do ideário moderno. Bernard Manin sumariza o diagnóstico de crise no seguinte trecho:

> The currently prevailing impression of crisis reflects the disappointment of previous expectations about the direction of history. In that its base has expanded enormously, representative government has, since its establishment, undoubtedly become more democratic. […] However, the democratization of representation, the narrowing of the gap between representatives and represented, and the growing influence of the wishes of the governed on the decisions of those in government have turned out to be less durable than expected. While one can certainly say that democracy has broadened, one cannot say with the same certainty that it has deepened[8] (MANIN, 1997, p. 234).

---

[7] James Bohman reforça esta idéia de que quase todos têm alguma queixa quanto às práticas democráticas contemporâneas (bem como prescrevem soluções diferentes). "Critics of current democratic institutions, ranging from communitarians to radical democrats, share a remarkably consistent set of themes. They argue that current arrangements undermine the most important principles of democracy: contemporary political practices are based on a politics of self-interest that produces social fragmentation, they permit an unequal distribution of social and economic power that persistently disadvantages the poor an the powerless, and they presuppose institutions that depend almost entirely upon merely aggregative, episodic, and inflexible forms of decision making and that leave deep structural problems of social and economic renewal unresolved" (BOHMAN, 1996, p. 1). Tradução própria: "Os críticos das atuais instituições democráticas, dos comunitaristas até os democratas radicais, compartilham uma consistente e notável pauta de temas. Eles argumentam que os arranjos correntes minam os princípios mais importantes da democracia: as práticas políticas contemporâneas são baseadas em uma política de interesse próprio a produzir fragmentação social, permitindo uma distribuição desigual do poder econômico e social que, de maneira persistente, desfavorece os pobres e aqueles desprovidos de poder, pressupondo, ainda, instituições que dependem quase que inteiramente de formas de produção da decisão política episódicas, meramente agregativas e inflexíveis, sem levar em conta e deixando sem resolução problemas de estrutura social e econômica".

[8] Tradução própria: "A impressão corrente e predominante de crise reflete a frustração de expectativas anteriores acerca da direção da história. Uma vez que sua base se expandiu vigorosamente, o governo representativo tem, desde seu estabelecimento, tornado-se, sem dúvidas, mais democrático. [...] Entretanto, a democratização da representação, o estreitamento do hiato entre representantes e representados e a crescente influência dos desejos dos governados sobre as decisões daqueles que estão no governo têm se mostrado menos consistente do que o esperado. Enquanto

A indicação de crise grave, todavia, está longe de ser consenso. Não é por esmiuçar um conjunto de problemas que impõe sérias dificuldades à consecução do ideal democrático ou porque reconhece que a democracia deve ser aprofundada que Bobbio (2000) vai concordar com a afirmação que a democracia agoniza ou enfrenta uma crise de remediação dificultosa. O filósofo italiano admite, conforme exposto anteriormente, que certas promessas feitas pela democracia não foram cumpridas, de fato – na verdade, para o autor em questão, determinados compromissos nunca poderiam ser plenamente concretizados (principalmente em sociedades tão complexas, multiculturais, numerosas e com tantas demandas como as democracias contemporâneas); outros compromissos não passavam de esperanças e aspirações, carentes de elementos que oferecessem qualquer plausibilidade de efetivação; e, por fim, algumas outras promessas encontraram, em seu caminho, obstáculos dificilmente superáveis (a exemplo da especialização e da requisição de competências técnicas na lide com as coisas do Estado; do aumento do aparato burocrático; do peso, lentidão e baixo rendimento dos processos regidos democraticamente). Ainda assim, Bobbio não considera justo dizer que a democracia fracassou ou que se encontra em crise comprometedora (BOBBIO, 2000).

Norberto Bobbio prefere falar em "transformações da democracia", em vez de "crise", por entender que não se pode argumentar que um regime de governo que se tornou tão amplamente adotado e que viu avançar de forma vigorosa determinados valores e princípios políticos é moribundo. Conforme o autor, "A democracia não goza no mundo de ótima saúde, como de resto jamais gozou no passado, mas não está à beira do túmulo" (BOBBIO, 2000, p. 19). Este filósofo ressalta, então, a idéia de que a democracia está em constante processo de transformação, pois é dinâmica e procura sempre dar respostas a novas demandas que se colocam na pauta de preocupações de agentes do estado e atores sociais, ao contrário do despotismo, que é estático e cuida para a permanência deste seu caráter, ainda que precise suprimir dissidências.

Outro autor que também não demonstra estar comovido com as conclusões pessimistas que detratam o regime democrático é Robert Dahl[9]. O autor de *Poliarquia* enumera

---

certamente é possível dizer que a democracia se expandiu, não se pode dizer, com a mesma certeza, que ela se tem aprofundado".

[9] De acordo com Dahl: "Por todo o século XX, os países democráticos jamais faltaram para os críticos, que anunciavam confiantes que a democracia estava em crise, em sério perigo ou mesmo condenada. Muito bem, provavelmente algumas vezes correu um sério perigo – mas não esteve condenada. Acontece que os pessimistas estavam prontos para renunciar à democracia. Destruindo suas funestas previsões, a experiência revelou que, uma

uma série de aspectos que, em sua conta, caracteriza uma democracia em grande escala: Funcionários (isto é, representantes) eleitos; Eleições livres, justas e freqüentes; Liberdade de expressão; Fontes de informação diversificadas; Autonomia para associações; e Cidadania inclusiva (defesa de direitos políticos) (DAHL, 2001, p. 99-100). Em outras palavras, para Dahl, uma democracia que cumpra, em medida razoável, estes requisitos - e, praticamente, todas as democracias contemporâneas se enquadram neste perfil - pode ser tida como adequada.

Pippa Norris (2000; 2001), por sua vez, argumenta que este elevado índice de exigência quanto às demandas às quais a democracia deve oferecer respostas convincentes expõe, na verdade, não uma crise deste regime de governo, mas, sim, um estímulo ao desenvolvimento progressivo no sentido de se fortalecer as instituições e os valores democráticos. Norris, então, acompanha Bobbio e Dahl ao defender que a suposição de "crise da democracia" é, no mínimo, um exagero. A autora atesta a expansão das oportunidades de liberdades civis e de expressão, das guarnições a protegerem minorias contra o abuso de poder (notadamente aquele poder exercido pelo estado), das ocasiões em que se dão eleições limpas e universais e da consolidação, ainda que não se tenha chegado a um ponto ideal, das instituições representativas. Em suma, em vez de crise, Norris afirma que as democracias seguem progredindo na medida em que se avança na garantia de direitos e liberdades de cada cidadão.

Um parâmetro bastante empregado, sobretudo por certas tendências de estudiosos de tradição anglo-saxã, para refutar a idéia de que a democracia enfrenta uma crise aguda consiste na avaliação feita por determinadas instituições acerca do funcionamento de regimes políticos em todo o mundo. Neste cenário, é possível destacar os indicadores da *Freedom House*, que ressaltam, fundamentalmente, dois valores, a saber, os direitos políticos e as liberdades civis, para certificar, a seu modo, a qualidade e a profundidade da democracia a partir de comparações entre países. Os indicadores desta entidade apontam, por exemplo, que, em 1975, 25% dos países do mundo poderiam ser considerados livres, totalizando 40 estados àquela época. Em 2005, ou seja, 20 anos depois, o número de países livres chega a 46%, o que representa 89 nações. Neste mesmo intervalo de tempo, o número de países considerados não-livres diminuiu de 65 (41%) para 45 (24%), ainda que se tenha registrado um aumento no número de estados graças ao fim do bloco soviético e à independência de outras nações (FREEDOM HOUSE, 2006).

---

vez firmemente estabelecidas num país, as instituições democráticas se mostrariam notavelmente vigorosas e exuberantes. As democracias revelaram uma inesperada capacidade para tratar dos problemas que tiveram de enfrentar – sem muita elegância e sem grande perfeição, mas de modo satisfatório" (DAHL, 2001, p. 208).

Tendências Globais em Liberdade

Ano Sob Avaliação	Países Livres	Países Parcialmente Livres	Países Não-Livres
1975	40 (25%)	53 (34%)	65 (41%)
1985	56 (34%)	56 (34%)	55 (33%)
1995	76 (40%)	62 (32%)	53 (28%)
2005	89 (46%)	58 (30%)	45 (24%)

Tabela 1. Fonte: FREEDOM HOUSE, 2006, p. 3. Tradução própria.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) também possui um índice de aferição da qualidade democrática de todos os países do mundo, chamado de Índice de Democracia Eleitoral (IDE). São basicamente quatro fatores considerados em tal avaliação: grau de participação eleitoral dos cidadãos (direito universal ao voto); liberdades das eleições (variedade de candidaturas); promoção de eleições limpas (combate a intimidações e fraudes); voto enquanto uma das principais ferramentas de acesso a cargos públicos. O índice pode variar de zero a 1 e, quanto mais próximo de 1, maior a qualidade do regime em questão. O Brasil atingiu a pontuação máxima, de acordo com o relatório que mede o desempenho de 1990 a 2002. Já a América Latina apresenta como média para o mesmo período o índice de 0,89. O relatório que apresenta estes dados demonstra que, do ponto de vista eleitoral, o sistema político vem funcionando bem, mas pouco questiona ou propõe ferramentas concernentes ao aperfeiçoamento de outros valores atinentes à idéia de democracia (PNUD, 2004).

Deve-se citar, de modo complementar, a atuação e a crítica advinda de outras instituições, como a *Repórteres Sem Fronteiras* ou a *Transparência Internacional*, que acabam por reforçar a elevação dos padrões de respeito às liberdades individuais e de expressão, em graus variáveis, em diferentes países, que estão sujeitos à avaliação periódica e ao escrutínio da comunidade internacional (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2007; REPORTERS WITHOUT BORDERS, 2007).

No que se refere à promoção de políticas governamentais mais transparentes, ressalte-se que foram aprovados ou aperfeiçoados dispositivos legislativos que obrigam os agentes e instituições do estado a darem visibilidade às suas expensas (QUEIROZ, 2001; BRASIL, 2000). De mais a mais, como as democracias de instauração mais recente acabam por aderir à economia de mercado, o combate à corrupção e a transparência nas contas públicas constituem mecanismos essenciais para a atração de investimentos e, conseqüentemente, para o progresso econômico

(PRZEWORSKI, 1991)[10]. Estes mecanismos que favorecem a depuração do sistema financeiro e de produção acabam por reverberar em certos parâmetros que atestam a qualidade da democracia em um conjunto de países.

O avanço, em maior ou menor medida, em todos estes quesitos pode ser tomado como um indício de que certos elementos que compõem a idéia geral de democracia vêm se consolidando, não obstante as persistentes dificuldades apontadas anteriormente[11]. Isto é, estes fenômenos permitem afirmar que determinados valores democráticos vêm sendo continuamente aperfeiçoados, afastando-se, assim, a idéia de que o regime democrático *in toto* se encontra em crise.

Sendo assim, não se pode deixar de reconhecer méritos na perspectiva de autores como Norberto Bobbio e Pippa Norris no que concerne ao balanço acerca das carências e méritos colhidos pela democracia até agora. Ao mesmo tempo, porém, é de se duvidar sobre até que ponto é plausível, por completo, o argumento de Bobbio e Norris de que o regime em questão, não obstante enfrentar alguns problemas, segue um rumo satisfatório ou contempla de maneira

---

[10] A associação entre valores da democracia liberal e o progresso econômico não é um fenômeno recente, e menos ainda ponto pacífico no que se refere ao debate político e econômico. De acordo com Dryzek e Torgerson: "Liberals from Locke to Hayek have, of course, always been attuned to the dangers of too much democracy, and especially its threats to liberal freedoms and the capitalist market. Market-oriented liberals who have turned their attention to societies escaping from authoritarian political economies – whether in Latin America or, now especially, Eastern Europe – argue that effective economic reform is endangered by democracy […] Democracy, the argument goes, is therefore something which must be postponed until marketization has produced growth, prosperity, and a dynamic, pluralistic society" (DRYZEK e TORGERSON, 1993, p. 130). Tradução própria: "Liberais, de Locke a Hayek, têm, naturalmente, sempre estabelecido uma concordância acerca dos perigos da democracia em excesso, especialmente suas ameaças às liberdades liberais e ao mercado capitalista. Liberais de orientação mercadológica que têm voltado sua atenção para sociedades que se desvencilham de economias políticas autoritárias – seja na América Latina ou, agora, especialmente, na Europa oriental – sustentam que uma reforma econômica efetiva é posta em xeque pela democracia. [...] Democracia, o argumento segue, é, assim, algo que deve ser postergado até que o mercado tenha produzido crescimento, prosperidade e uma sociedade plural e dinâmica".

[11] Pippa Norris admite que determinados obstáculos enfrentados por algumas democracias são motivo de preocupação para especialistas e agentes políticos preocupados em consolidar este regime de governo, apesar de considerar que a democracia não se encontra comprometida em suas estruturas fundamentais, "This conclusion does not diminish the gravity of many major problems diminishing the vitality of democracy in post–industrial societies, whether low levels of electoral turnout in the United States and Switzerland, violent conflict in Northern Ireland and the Basque region, pervasive political cynicism in Italy and Japan, and endemic political corruption in Mexico and Turkey. […] But these problems can best be understood as rooted in deep-seated flaws within the political system and institutional arrangements in each of these societies, rather than representing general problems common across democracies… (NORRIS, 2000). Tradução própria: "Esta conclusão não diminui a gravidade de muitos dos maiores problemas a depreciarem a vitalidade da democracia em sociedades pós-industriais, sejam os baixos níveis de comparecimento eleitoral nos Estados Unidos ou na Suíça, conflitos violentos na Irlanda do Norte e na região Basca, o cinismo político difundido na Itália e no Japão, e a corrupção endêmica no México e na Turquia. [...] Mas estes problemas podem ser melhor compreendidos como enraizados em vícios amalgamados no sistema político e nos arranjos institucionais em cada uma destas sociedades, em vez de representar problemas comuns às diversas democracias".

razoável os aspectos integralmente requeridos. Isso porque é necessário compreender o lugar de fala destes estudiosos para, então, ser possível uma avaliação mais sofisticada dos argumentos proferidos acerca das práticas democráticas contemporâneas.

Norberto Bobbio defende uma concepção fundamentalmente procedimentalista de democracia, considerando a característica principal deste regime de governo a obediência às "regras do jogo". Em outras palavras, o filósofo em questão confere privilégio à retidão do processo a partir do qual as decisões são tomadas (devendo-se ter estabelecido um conjunto consistente de leis a reger tais métodos) e aos rituais (sobretudo aqueles eleitorais) que consagram o estatuto da representação política. De acordo com Bobbio:

> ... o que distingue um sistema democrático dos sistemas não-democráticos é um conjunto de regras do jogo. Mais precisamente, o que distingue um sistema democrático não é apenas o fato de possuir as suas regras do jogo (todo sistema as tem, mais ou menos claras, mais ou menos complexas), mas sobretudo o fato de que estas regras, amadurecidas ao longo de séculos de provas e contraprovas, são muito mais elaboradas do que as regras de outros sistemas e encontram-se hoje, quase por toda parte. Constitucionalizadas... (BOBBIO, 2000, p. 77-78).

Já Pippa Norris expressa, claramente, que sua concepção de democracia reside nos princípios defendidos pelo elitismo competitivo clássico de Joseph Schumpeter. Conforme será esclarecido em maior detalhe mais à frente, a tradição elitista de democracia envolve, essencialmente, três elementos interligados: a competição entre grupos e indivíduos pelo poder governamental; a defesa de liberdades civis e políticas; e a participação dos cidadãos através do voto (NORRIS, 2000 e 2001; SCHUMPETER, 1942). Estes mesmos requisitos constituem os traços fundamentais das democracias de acordo com a *Freedom House*, cuja definição deste regime de governo se resume a "Political systems whose leaders are elected in competitive multi-party and multi-candidate processes in which opposition parties have a legitimate chance of attaining power or participating in power…"[12] (FREEDOM HOUSE, 2000).

Bobbio, Norris e os *experts* que compõem a linha político-ideológica de instituições como a *Freedom House* possuem em comum o fato de, em maior ou menor grau, tomarem como fonte de inspiração autores clássicos do liberalismo, como o norte-americano James Madison (2003 [1787]) e os ingleses James Mill (1992) e Jeremy Bentham (2001 [1839]). Estes clássicos

[12] Tradução própria: "Sistemas políticos cujos líderes são eleitos em processos competitivos multipartidários, com a presença de vários candidatos e nos quais os partidos de oposição têm uma chance legítima de chegar ao poder ou de participar no poder...".

tendem a conferir valor superior (1) aos princípios de prestação de contas e visibilidade por parte dos governantes[13] e (2) à defesa de uma circunscrição modesta da participação dos cidadãos, limitando-se tais eventos às ocasiões eleitorais[14].

Para Madison, Mill e Bentham, a publicidade e a transparência dos agentes políticos possibilitariam que os cidadãos avaliassem o modo pelo qual estava sendo conduzida a coisa pública, sendo a liberdade de escolher dentre os competidores políticos, através de eleições periódicas e honestas, o artifício empregado, por excelência, para possibilitar a correição de possíveis malversações. Estes autores consideram, assim, que, ao mesmo tempo em que o estado for conduzido de forma especializada, por homens dedicados e responsáveis, selecionados pela capacidade soberana da esfera civil, os cidadãos serão deixados livres para terem condições de cuidar de seus negócios particulares. Busca-se justificar, assim, uma separação entre o trabalho político dos representantes e o trabalho político da esfera civil.

Seguindo uma linha valorativa semelhante, Bobbio não indica como um dos problemas da democracia contemporânea a ampliação dos espaços de participação institucional dos cidadãos. Apesar de ressaltar a importância de se pensar "onde se vota" (mais especificamente, o autor defende a reflexão acerca dos espaços e oportunidades de intervenção, bem como quais efeitos os efeitos desta intervenção) e não "quem vota", Bobbio se dedica muito pouco, no livro *O Futuro da Democracia,* a esclarecer a importância dos mecanismos mais aprofundados de participação dos cidadãos, preferindo dar destaque às dificuldades que esta maior capacidade de intervenção teria de enfrentar caso fosse adotada.

---

[13] Jeremy Bentham foi um dos precursores da defesa do princípio da publicidade dos atos governamentais. Este filósofo arrola uma série de funções da publicidade no que se refere ao escrutínio público das atitudes e decisões dos representantes: compelir os membros da assembléia a exercerem seu dever de ofício; assegurar a confiança do povo e seu consentimento às medidas da legislatura; possibilitar aos governantes conhecer os desejos dos governados; possibilitar aos eleitores agirem a partir da compreensão dos temas em pauta; e prover a assembléia com os recursos de benefícios obtidos a partir da informação do público (BENTHAM, 2001).

[14] De acordo com Russell Hanson, ao criticar os Federalistas: "In limiting popular participation to the selection of leaders, the Federalists consigned the population to a state of civic lethargy, in which citizens failed to develop a sense of moral and political responsibility that, according to classical republican theory, accompanied civic involvement… And they failed to learn to love liberty, i.e. to love and pursue the public good in politics. Thus the Federalists' 'realistic' assessment of the decline in virtue in America turned out to be a 'gigantic self-fulffiling prophecy' once it found institutional expression in Constitutional arrangements that made scant provision for civic involvement" (HANSON, 1985, p. 76). Tradução própria: "Ao limitar a participação popular à seleção de líderes, os Federalistas destinaram à população um estado de letargia cívica, no qual os cidadãos falharam em desenvolver um senso de moral e responsabilidade política que, de acordo com a teoria republicana clássica, acompanharam o envolvimento cívico... E eles falharam em aprender a amar a liberdade, i.e., a amar e a perseguir o bem público em política. Assim, a avaliação 'realista' dos Federalistas acerca do declínio da virtude na América acabou se transformando em uma 'gigante e auto-realizadora profecia', uma vez que esta encontrou a expressão institucional em arranjos constitucionais que provêem escassos insumos ao envolvimento cívico".

Como pode ser percebido, então, Norberto Bobbio, Pippa Norris e os indicadores considerados por instituições como a *Freedom House* sugerem que determinados valores e princípios democráticos são mais desejáveis e fundamentais do que outros. Por exemplo, eles põem luz nos direitos e liberdades dos cidadãos individuais (Bobbio fala do direito do cidadão de ser deixado em paz, de não ser forçado a atuar politicamente, e da importância do governo das leis) e tendem a duvidar do interesse ou da competência administrativa dos cidadãos no que toca a gestão pública.

Em outras palavras, estes autores deixam de ressaltar valores tais como a participação dos cidadãos nos negócios públicos e a deliberação que envolve a esfera civil quando da produção da decisão política, conformando um ideário que, não obstante ser exigente em determinados aspectos, acaba sendo considerado tímido no que se refere a pontos complementares da agenda democrática. De acordo com David Held, assim, os autores de sedimentação liberal "tenderam a se preocupar, acima de tudo, com os princípios e procedimentos corretos do governo democrático" e, por conta de tal perspectiva, não foram capazes, por exemplo, de refletir, de modo integrado, acerca das "condições para a possibilidade de participação política por parte de todos os cidadãos, por um lado, e o conjunto de instituições governamentais capazes de regular as forças que realmente moldam a vida diária, por outro" (HELD, 1987, p. 253-254).

Uma vez feito o reconhecimento do lugar de fala dos teóricos de origem liberal e que tenha sido exposta a perspectiva de que um regime democrático pressupõe a necessidade de consideração de princípios de naturezas diversas, deve-se refletir sobre a importância da consecução de alguns outros valores para se afirmar uma idéia mais completa de democracia.

1.1.1 CRISE DA DEMOCRACIA E "CRISE" DA PARTICIPAÇÃO

Ao passo em que concorda com a idéia de Bobbio e Norris de que não há, verdadeiramente, uma crise da democracia[15] a ponto de comprometer sua hegemonia, pois se faz

[15] Além de "crise da democracia", pode-se encontrar na literatura recorrente pelo menos dois outros termos relacionados a este: o primeiro é "crise da representação" e o segundo é "crise da democracia representativa". Apesar de "representação" e "democracia representativa" serem conceitualmente diferentes (MANIN, 1997; PITKIN, 1987),

notável o avanço dos estados democráticos contemporâneos em quesitos como aperfeiçoamento na garantia de liberdades políticas e civis e no combate à malversação do dinheiro público, este trabalho parte da hipótese de que alguns dos princípios atinentes à idéia de democracia enfrentam, de fato, dificuldades para sua adequada realização.

A "idéia de democracia" é compreendida por Wilson Gomes (2007) como um conjunto de valores essenciais a serem considerados quando da conceituação deste regime de governo. De acordo com o autor: "A 'idéia de democracia' pode ser materializada numa definição mínima, que se pode facilmente compartilhar e que, ao mesmo tempo, contenha o essencial da democracia" (GOMES, 2007). Em outras palavras, defende-se que a idéia de democracia evoca um conjunto de valores que precisam ser compreendidos de forma complementar - ainda que determinados modelos, tradições e ênfases em teoria democrática enfatizem um ou outro destes valores como sua pedra angular – para que se disponha de uma concepção razoável de democracia que permita o incremento de determinados aspectos das práticas políticas.

Assim, se, por um lado, o liberalismo defende a importância das liberdades civis e políticas, bem como a necessidade de transparência e visibilidade no trato da *res publica*, e se, por outro lado, os modelos participativos destacam a importância da intervenção diligente dos cidadãos nos negócios públicos, esta tese considera que uma idéia adequada de democracia não pode abrir mão de algum destes requisitos a fim de se poder afirmar legítima e consistente (GOMES, 2007).

A tese reconhece, em outros termos, que a idéia de democracia é composta por um conjunto de valores e que nem todos estes valores enfrentam o mesmo grau de dificuldades a

---

estas duas expressões são encontradas em boa parte das referências em teoria política contemporânea de modo praticamente intercambiável, ou seja, enquanto sinônimos. Por "crise da representação", a maioria dos estudiosos compreende um leque de problemas encontrados na relação entre representantes políticos e esfera civil: os partidos políticos não desempenham um papel de defesa dos interesses dos cidadãos uma vez que seus quadros chegam ao poder; os cidadãos desconfiam de seus representantes; o estado não mais possui a capacidade de dar conta das demandas dos cidadãos em um cenário no qual os *players* do jogo econômico internacional exercem influência política crescente sobre domínios de difícil controle por parte das instituições políticas (SARTI, 2000; HARDT e NEGRI, 1994; RIBEIRO, 1995). Mas há quem exponha receios quanto à admissão da existência de uma crise da representação. A tensão entre representação política e exercício direto do poder político é exposta, por exemplo, em Bobbio, que rechaça a idéia de que a democracia moderna (por ser representativa) esteja em crise por receio de que sua contraparte (a democracia direta) ganhe espaço (BOBBIO, 2000, p. 22-23). Considerando que alguns destes fenômenos merecem uma investigação mais dedicada, este trabalho opta por empregar o termo "crise da democracia" (e não da representação ou da democracia representativa) por avaliar que os problemas e dificuldades que se pode apontar em relação às práticas democráticas de governo não se limitam a uma representação problemática e nem serão resolvidos com o apelo a alternativas à representação política, como, por exemplo, a democracia direta.

ponto de se poder afirmar que todo este regime de governo tem sua concretização comprometida. Ou seja, não se tem a intenção de vincular o trabalho a uma perspectiva específica de modelo de democracia – já que, em sua maioria, estes modelos tendem a pôr luz sobre um ou outro destes valores. Na verdade, o objetivo é referenciar e reconhecer os diferentes princípios ressaltados por cada uma das principais escolas do pensamento democrático para, em seguida, examinar a relevância destas concepções para a idéia de democracia.

Uma vez que se tenha apresentado o debate entre aqueles que, de um lado, consideram haver uma crise da democracia, enquanto que, de outro lado, é possível apontar estudiosos que afirmam o exagero deste diagnóstico, a hipótese defendida nesta tese é a de que um dos valores fundamentais para a idéia de democracia, a saber, aquele que se refere às condições da participação política institucional da esfera civil, enfrenta dificuldades que necessitam, em um primeiro momento, serem apontadas para, em seguida, partir-se à procura de soluções que apontem caminhos para o aperfeiçoamento das realizações dos regimes democráticos.

Poder-se-ia, então, insistir que há turbulências não na democracia como um todo, mas, na verdade, uma "crise da participação". Este trabalho, porém, evita empregar esta expressão por considerar que falar de "crise" pressupõe que determinado agente, instituição, valor ou conceito esteja passando por um momento difícil, anormal, diferindo-se de uma situação anterior, que já foi caracterizada por maior estabilidade ou tranqüilidade. Ora, não se pode afirmar que a participação dos cidadãos já tenha encontrado um momento precedente nas democracias modernas no qual tenha sido privilegiada. Logo, não se pode falar, necessariamente, de crise neste valor (afinal, ele nunca esteve seriamente em voga ou na pauta principal das preocupações políticas ao longo dos últimos séculos), mas, sim, de dificuldades encontradas para sua consecução uma vez que a agenda de inquietações sobre as práticas democráticas se tenha modificado.

Ressalte-se, adicionalmente, que não se quer dar a entender que todos os outros princípios relativos à idéia democracia se venham realizando de acordo com aquilo projetado como ideal. Na verdade, optou-se por examinar, neste trabalho, apenas um dos valores, por se

considerar que a participação é um dos temas mais candentes e que geram maior inquietação nos estudos atuais sobre as democracias.

O tópico a seguir expõe em maior detalhamento de que forma o tema da participação civil emergiu como uma das preocupações mais relevantes do pensamento democrático contemporâneo.

O problema da participação no debate contemporâneo

Se, por um lado, as democracias contemporâneas são parelhas no que se refere a determinados aspectos institucionais, por outro lado, é verdade que alguns dos recursos e dispositivos típicos da democracia foram adotados em maior ou menor medida a depender da sociedade. Por exemplo, seria falacioso afirmar que todas as sociedades democráticas oferecem os mesmos mecanismos de fiscalização acerca de como está sendo conduzida a gestão da coisa pública; não se pode afirmar que os direitos estabelecidos em lei sejam análogos ou que contém idêntica retidão no que concerne ao seu cumprimento em cada país ou nível administrativo dentro de um país.

Dentre os fatores que tornam as práticas democráticas únicas em cada sociedade, encontra-se um especial, a saber, aquele que versa acerca das possibilidades de participação da esfera civil quando da produção da decisão política e da discussão dos negócios públicos. A questão da intervenção política dos cidadãos vem constituindo, de fato, um dos traços definidores da própria noção de democracia e, por isso, afirma-se como uma das categorias centrais nos estudos de Ciência e Filosofia Políticas, bem como vige enquanto preocupação crescente de sucessivas administrações de regimes democráticos.

A inquietação se refere, mais especificamente, à impressão de comprometimento das práticas democráticas uma vez que o ideal de soberania popular estaria sendo violado, pois, após delegar os mandatos a seus representantes em épocas eleitorais, a esfera civil teria sua atuação política limitada, fundamentalmente, a renovar ou não este “contrato” com os deputados pelo voto (SENNETT, 1989; HELD, 1987; BARBER, 2004; GOMES, 2005b; BLUMLER e GUREVICH, 1995). Em outras palavras, a efetividade dos cidadãos no que concerne a uma intervenção mais diligente nas discussões e no firmamento de políticas públicas não estaria

ocorrendo de acordo com os preceitos estabelecidos pelos ideais de democracia que ressaltam a perspectiva da soberania popular.

O argumento de autores como Bernard Manin (1997) sugere que, no arranjo institucional das democracias modernas, não foi previsto um espaço para a participação atuante dos cidadãos ou do "povo reunido em assembléia", com exceção dos períodos eleitorais. Manin ressalta, inclusive, que este papel limitado do povo em assembléia é a principal característica a diferenciar a democracia moderna de sua contraparte antiga. E participar apenas de eleições, para este pesquisador, é pouco[16].

Manin afirma que a manutenção dos principais fundamentos e instituições da democracia desde a Era Moderna constitui um dos grandes estorvos para se superar males como a apatia dos cidadãos (ou, em casos mais graves, a descrença nas instituições e o cinismo político) quanto à participação e ao exercício de sua voz política; a influência negativa de sondagens de opinião pública, empregando métodos polêmicos de construção do que chamam de vontade geral; a utilização de estratégias de comunicação (através dos especialistas do campo mediático) e a construção de imagens políticas que muitas vezes apelam mais para os ataques entre os candidatos do que para a defesa de projetos políticos (a chamada "campanha negativa"); e, fundamentalmente, a distância entre mandantes e mandatários (MANIN, 1997).

É importante ressaltar, entretanto, que nem sempre se testemunhou esta separação tão nítida entre cidadãos e instituições da administração pública; isto é, a perspectiva de soberania popular como capacidade limitada de se eleger representantes não pode ser considerada hegemônica ao longo da história política das sociedades. No modelo clássico de democracia, localizado historicamente na antiga cidade-estado de Atenas, a soberania popular era tida como um valor fundamental e representava o controle direto do governo por parte dos cidadãos, ainda que se deva considerar a intervenção e o poder de outras instituições além da assembléia (HELD, 1987; FINLEY, 1988; MANIN, 1997). Em outras palavras, àquela época, antes de implantadas, as políticas de alcance público sempre eram avaliadas por parte da esfera da cidadania, sendo a atuação das instituições de Estado, em boa parte, restrita à autorização dos cidadãos.

Dadas as diferentes condições históricas que enquadram a democracia moderna, percebe-se claramente que aqueles ideais e práticas políticas que caracterizaram a Atenas do

[16] Alguns estudiosos vão preferir empregar o termo "democracia eleitoral" para descrever o regime democrático de governo cujo episódio mais candente de *input* dos cidadãos se subsume à indicação de representantes (MIGUEL, 2003; EVANGELISTA, 2006).

mundo antigo não mais parecem plausíveis. Foi necessária a criação de artifícios que adequassem determinados princípios democráticos às condições das sociedades modernas, que passaram a contar com uma especialização burocrática e a necessidade de lide técnica em relação aos assuntos e interesses do estado, bem como populações mais numerosas e dispostas territorialmente de maneira a dificultar um exercício direto do poder por parte do povo. Considere-se, ainda, o fim do regime escravocrata à maneira que existia em Atenas, o que complicou a devoção dos cidadãos aos negócios públicos[17].

Em outras palavras, dado o contexto histórico e político das sociedades modernas, uma das ferramentas mais importantes no intuito de se manter um arranjo que permita alguma participação e controle civil nos negócios públicos, sem que se exija uma intervenção direta e constante dos cidadãos, foi o fato da necessidade de representação democrática. Os cidadãos delegariam, de acordo com o ideário liberal-democrático moderno, poderes políticos em favor de homens dedicados à *res publica*, escolhidos através de processos lícitos e periódicos. Tais representantes estão obrigados a apresentarem balanços de suas atuações políticas e a se encontrarem à disposição para esclarecimentos e escrutínios públicos sempre que a situação política assim demandar.

A apologia ao artifício da representação encontrou abrigo em autores tais como Edmund Burke (1774) e James Mill (1992), que perceberam, com empolgação, conforme descrito por Robert Dahl, a possibilidade de "criar uma nova espécie de democracia, enxertando a prática medieval da representação na árvore da democracia antiga" (DAHL, 2001, p. 120). A eleição de representantes por parte dos cidadãos foi o método encontrado para que se conciliasse uma das versões acerca da noção de soberania popular com os constrangimentos que marcam a vida política moderna[18]. Em versões mais radicais do liberalismo, a representação significa não apenas

---

[17] A representação não é, necessariamente, uma invenção das democracias modernas. Em trabalho elaborado anteriormente, afirmou-se que "A origem da representatividade se encontra no Império Romano, onde, inicialmente, assim como em Atenas, o direito de participação política era concedido apenas aos homens livres, aos cidadãos (RIBEIRO, 2001; DAHL, 2001). Todavia, com a expansão do Império para além das comunidades que cercavam Roma e o conseqüente aumento do número de cidadãos graças às localidades conquistadas, a participação destes concernidos provenientes de lugares distantes da sede do governo era dificultada justamente pelo fator espaço. Justamente a partir desta dificuldade vem a idéia de que, para uma área extensa, onde fica impossibilitado o deslocamento e a participação de todos os civis concernidos nas diversas ocasiões políticas necessárias, o mais viável seria eleger representantes" (MARQUES, 2004, p. 21). O capítulo 2 explora, de forma complementar, a questão da representação enquanto artifício das democracias modernas.

[18] Outros autores clássicos ligados à constituição das democracias liberais modernas, a exemplo de Montesquieu, compartilham a necessidade da representação política. "As in a country of liberty, every man who is supposed a free agent ought to be his own governor; the legislative power should reside in the whole body of the people. But since

um artifício no qual se prevê um ponto de intervenção dos cidadãos (as eleições), mas constitui, em verdade, um baluarte da racionalidade, pois, uma vez escolhidos, os representantes devem ter assegurada sua independência de julgamento, de modo independente da vontade daqueles que o elegeram. De acordo com Burke:

> Certainly, gentlemen, it ought to be the happiness and glory of a representative to live in the strictest union, the closest correspondence, and the most unreserved communication with his constituents. […] But his unbiased opinion, his mature judgment, his enlightened conscience, he ought not to sacrifice to you, to any man, or to any set of men living. These he does not derive from your pleasure; no, nor from the law and the constitution. They are a trust from Providence, for the abuse of which he is deeply answerable. Your representative owes you, not his industry only, but his judgment; and he betrays, instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion[19] (BURKE, 1774).

Desta forma, o argumento de que o representante é independente e de que não se deve necessariamente curvar às disposições do eleitor acaba por prevalecer nas democracias modernas, conforme atesta Hannah Pitkin (1987).

A idéia de soberania forte, que pressupõe um governo do povo e pelo povo, foi, desta forma, sendo substituída por uma perspectiva de soberania que privilegia o poder dos cidadãos de indicar seus representantes políticos. Em outras palavras, em lugar de exercer o poder político diretamente, a esfera civil apenas consente e se torna sujeita às decisões e políticas impetradas pelo corpo de representantes (MANIN, 1997, p. 84-85). As eleições foram a maneira mais indicada para se manter alguma forma de soberania e algum traço de legitimidade e consentimento dos cidadãos quanto à produção de políticas públicas.

---

this is impossible in large states, and in small ones is subject to many inconveniences, it is fit the people should transact by their representatives what they cannot transact by themselves. […] The great advantage of representatives is, their capacity of discussing public affairs. For this the people collectively are extremely unfit, which is one of the chief inconveniences of a democracy" (MONTESQUIEU, 1748). Tradução própria: "Como em um país de liberdade, cada homem que se supõe ser um agente livre deve ser seu próprio governante; o Poder Legislativo deve residir em todo o corpo do povo. Porém, desde que isto é impossível em estados extensos, e naqueles pequenos é algo sujeito a muitas inconveniências, é adequado que o povo deva transacionar por meio de seus representantes o que ele não puder transacionar por si mesmo. [...] A grande vantagem dos representantes é sua capacidade de discutir as coisas de concernência pública. Por isso, o povo em coletividade é algo extremamente inadequado, o que consiste em uma das maiores inconveniências de uma democracia".

[19] Tradução própria: "Certamente, cavalheiros, deve ser a felicidade e a glória de um representante conviver em estrita união, máxima correspondência e a mais sincera comunicação com seus cidadãos. [...] Sua opinião não-tendenciosa, seu julgamento maduro, sua consciência esclarecida, contudo, ele deve sacrificar não para você, para qualquer homem ou para qualquer conjunto de homens viventes. Estas coisas ele não deriva de seu prazer; nem da lei e da constituição. Os representantes são uma salvaguarda de Deus, e responderão pelo abuso de tal confiança. Seu representante deve a você não sua assiduidade e esforço apenas, mas seu julgamento; e, ele trai, em vez de servir você, se ele sacrifica-os em nome de sua opinião".

Note-se, assim, a tentativa de manter presente a idéia de soberania popular na configuração das democracias modernas, ainda que ela fosse exercida de modo indireto, através de uma espécie de contrato entre mandantes (os cidadãos) e mandatários (os representantes)[20].

Uma configuração política desta natureza tem como conseqüência o fato de que, no que concerne à administração do Estado, cabe aos mandatários o papel principal quanto à proposição, discussão, planejamento e execução de políticas públicas. Dito de outro modo, o regime democrático moderno se degenerou na autonomia demasiada do sistema político[21].

Mesmo autores identificados como de tendência liberal, a exemplo de Robert Dahl, vão se afirmar incomodados com o papel privilegiado atribuído aos representantes políticos. Dahl admite que um "lado sombrio" do governo representativo consiste na delegação ao corpo político-institucional de decisões de importância relevante para a vida política das sociedades democráticas (DAHL, 2001, p. 128). Em outras palavras, o autor indica que se deve buscar refletir acerca da existência de mecanismos mais efetivos de intervenção política da esfera civil.

De acordo com o que foi exposto até aqui, de fato, as instituições democráticas modernas carregam, desde seu advento, a marca da separação entre a atuação política da esfera dos representantes e a atuação política da esfera civil. Este diagnóstico é aceito, ainda que em tom cauteloso, mesmo por autores de linhagem liberal, como Dahl e Bobbio. Dados os fenômenos listados acima, não se pode duvidar de que há algo de incômodo no que se refere à relação mantida entre instituições políticas e esfera dos representantes, de um lado, e esfera dos cidadãos, de outro.

---

[20] Em verdade, alguns dos defensores clássicos da representação política não necessariamente a viram enquanto um artifício para se fomentar a democratização das sociedades modernas (MANIN, 1997; VITALE, 2007). Durante muito tempo, a escolha de representantes ficou restrita a determinadas castas, afastando-se qualquer semelhança com configurações democráticas pelo menos do ponto de vista eleitoral. "Assim, até o século 20, não se verificou o estabelecimento de democracias representativas, mas, mais precisamente, de governos representativos" (VITALE, 2007, p. 144).

[21] De acordo com Wilson Gomes: "A consolidação da experiência democrática moderna, principalmente através dos modelos de democracia representativa, findou [...] por configurar uma esfera da decisão política apartada da sociedade ou esfera civil. O âmbito da decisão política se constitui, então, por agentes em dedicação profissional e por membros de corporações de controle e distribuição do capital circulante nesta esfera - os partidos -, dotando-se de altíssimo grau de autonomia em face da esfera civil. Constitucionalmente, as duas esferas precisam interagir apenas no momento da renovação dos mandatos, restringindo-se o papel dos mandantes civis à decisão, de tempos em tempos, sobre quem integrará a esfera que toma as decisões propriamente políticas" (GOMES, 2005, p. 216).

Este trabalho sugere, mais exatamente, que há um aumento do padrão de exigência quanto às condições de participação da esfera civil, gerando-se a expectativa de que sejam aperfeiçoados os artifícios que garantam uma maior capacidade de interferência, influência e controle (GOMES, 2007b) no que concerne à condução dos negócios públicos.

Para a presente tese, tais demandas quanto à melhoria das práticas democráticas participativas vêm aumentando graças a quatro fatores:

(1) A ascensão e o incremento de mecanismos ligados ao aperfeiçoamento de liberdades, transparência e visibilidade, que pressionam para que outros princípios sejam considerados em maior conta, a exemplo da participação política;

(2) A dinamização de movimentos civis e o papel proeminente de variados atores sociais, cuja atuação acaba por resultar em um aumento nas demandas reivindicatórias quanto à promoção de oportunidades para que a esfera da cidadania possa influenciar a formatação e implantação de políticas públicas;

(3) O crescente significado de modelos teóricos que se posicionam a favor de uma ampliação dos instrumentos e recursos de participação, pois tais sistematizações vêm sofrendo melhorias e recebendo emendas, ao mesmo tempo em que se dedicam a refletir sobre as críticas e dificuldades apontadas por suas contrapartes.

(4) O surgimento de expectativas geradas pelos aparatos da tecnologia digital de comunicação, justificadas pela capacidade técnica de se fomentar uma interação mais efetiva entre cidadãos e representantes, graças à supressão de estorvos como distância e custos. Mediante o emprego dos *media* digitais, descortina-se, por exemplo, o potencial de realização de debates entre esfera civil e esfera política; da ocorrência de consultas públicas; do recebimento de denúncias e de sugestões para a melhoria na prestação de serviços públicos, dentre outros mecanismos que contribuem para suscitar novas formas de participação.

Cada um destes fatores será explorado, uns mais diluídos, outros menos, ao longo desta tese, embora se reconheça que os dois últimos pontos serão enfatizados. O tópico a seguir explora quais são as principais linhas de força em termos teóricos que compõem o debate sobre a participação política da esfera civil.

1.2 A PARTICIPAÇÃO CIVIL NOS NEGÓCIOS PÚBLICOS EM TRÊS VERTENTES DE DEMOCRACIA

Ainda que, em sua definição etimológica, o termo “democracia” se relacione a “governo do povo”, regime no qual, idealmente, os cidadãos participam e têm voz ativa quando da condução da coisa pública, é importante levar em conta que muitas das perspectivas defendidas por autores que apóiam tal regime são diferentes.

Estas distinções podem se dar em vários planos. É possível perguntar, por exemplo, que instituições são consideradas necessárias para a vida política de sociedades democráticas, atuando em que eventos e com qual legitimidade e autoridade; diverge-se acerca do momento em que se dá o ápice do processo democrático, se na convocação geral dos cidadãos quando das eleições, ou se durante os debates e confrontos argumentativos correntes que consideram as dimensões legislativas e executivas; pode-se esquadrinhar, de modo igualmente conflitante, a referência a quem deve estar envolvido no processo democrático, desempenhando quais atividades, a partir de que padrões e com quais conseqüências; pergunta-se, ainda, qual o fim próprio da democracia, isto é, por qual motivo ela é superior a outros regimes de governo e por que consiste, ou não, na melhor opção. Existem fatores diversos que podem ser destacados, mas apenas estas questões já permitem que se afirme, com certa segurança, que a definição e os traços característicos e essenciais de um governo democrático podem ser interpretados de maneiras distintas.

Estas interpretações sobre o funcionamento e os requisitos do governo democrático, quando aliadas a determinados princípios da teoria política, acabam por conformar o que se convencionou chamar de “modelos de democracia” (HELD, 1987). Os modelos, enquanto sistematizações de princípios e práticas políticas, acabam por elaborar pareceres acerca da desejabilidade de determinados valores e, desta forma, vão concertando os elementos que constituem o seu ideal próprio de democracia. Tome-se, por exemplo, a questão da participação política dos cidadãos.

Em seu *Dicionário de Política*, Norberto Bobbio enumera uma série de atividades que podem ser consideradas como participação política.

> Na terminologia corrente da ciência política, a expressão Participação política é geralmente usada para designar uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além (BOBBIO et al., 2000, 888-890).

A ênfase no exercício de uma ou várias das atividades acima enumeradas, conforme será detalhado posteriormente, constitui fator essencial para se defender um ou outro modelo de democracia. Mais exatamente, o ponto ao qual se quer chegar é o seguinte: teoria e prática democráticas se encontram, naturalmente, envolvidas. Se, no plano prático, os cidadãos encontram limitações no que se refere à intervenção na formulação de políticas e nas decisões cotidianas propriamente ditas, no plano teórico haverá assunções correspondentes que acabam por sustentar este arranjo, bem como argumentos contrários a tal patamar conferido à esfera civil.

Sendo o objetivo deste trabalho pensar a questão da participação civil na produção da decisão política que ocorre em âmbito institucional, o que se oferece a seguir é um apanhado das principais considerações encontradas no interior das teorias da democracia que se referem a este tema. Foram selecionados para um exame mais detalhado três vertentes de democracia e suas respectivas concepções acerca da participação política dos cidadãos[22].

O primeira vertente tratada possui um cariz liberal. O "elitismo democrático" advoga que a participação dos cidadãos deve ser limitada ao momento das eleições e que qualquer outra interferência da esfera civil na produção da decisão política traz, necessariamente, malefícios ao "método democrático". A tradição elitista considera que o objetivo das concepções democráticas deveria ser a busca por um arranjo político que levasse em consideração a eficácia na condução prática dos negócios públicos. Tal sistematização tem este nome por conferir aos líderes políticos um papel de destaque no regime democrático de governo, devendo a idéia de soberania popular ser deslocada para um plano preterido, pois os cidadãos são, de acordo com o argumento elitista, ignorantes e apáticos.

A segunda tradição com o qual este trabalho lida é chamada de "participativa". Esta vertente das teorias da democracia tem sua origem moderna em filósofos do século XVIII, mas

[22] É possível testemunhar uma sistematização dos modelos de democracia de forma semelhante àquela empreendida neste trabalho em diversas outras referências, a exemplo de Held (1987), Dryzek (1994), Habermas (1995), Gutmann (1995), Ugarte (2004) e Nobre (2004). A forma pela qual tais modelos são abordados aqui, porém, sofre certa especificidade de acordo com os objetivos da tese.

ganhou maior projeção nas décadas de 60 e 70, sendo interpretada como rival do elitismo. A vertente participativa torna a ressaltar a importância da soberania popular forte e do governo pelos cidadãos, alegando que a defesa do voto como único *input* da esfera civil compromete seu ideal próprio de democracia. Os autores signatários deste modelo argumentam que os cidadãos estarão dispostos a participar ativamente da vida política das sociedades desde que sintam que suas opiniões e contribuições são efetivamente levadas em conta quando da produção das decisões relativas aos negócios públicos.

Já a terceira vertente, conhecida como "deliberativa", ao mesmo tempo em que considera importante o artifício da representação (exaltado pelo elitismo) e a participação dos cidadãos (enfatizada pela sistematização participativa), tem em conta que estas duas concepções se excedem na defesa de suas premissas. Em outras palavras, a legitimação democrática, do ponto de vista do deliberacionismo, requer o envolvimento político dos cidadãos para além dos períodos eleitorais, devendo as justificativas ser avaliadas de modo cuidadoso por todos aqueles concernidos à determinada questão. Por outro lado, a participação destes concernidos não precisa necessariamente ser contínua para que se garanta a legitimidade do processo de produção da decisão política, importando, de fato, que tal processo obedeça a determinados princípios e parâmetros ligados à interação dos agentes envolvidos e interessados no jogo político.

Uma vez delineada a intenção de se tratar de três tradições específicas dentro dos modelos democráticos, é importante, por um lado, esclarecer o porquê de se ter enfatizado estas três vertentes e, por outro lado, dirimir inquietações acerca de possíveis limites da análise que se pretende proceder, uma vez que se tenha optado pelo privilégio de escolas tão específicas.

A explicação para estas duas inquirições leva em conta o fato de que, em termos de escolas do pensamento democrático, é preciso refletir acerca da existência de várias tendências que se abrigam dentro de uma mesma grande teoria.

De maneira mais exata, existem, por exemplo, diferentes vertentes dentro do modelo liberal, merecendo menção o republicanismo de origem norte-americana, formulado por autores como Madison e Hamilton nos artigos federalistas; o liberal-constitucionalismo de Jefferson; e, mais recentemente, o pluralismo democrático de Robert Dahl e o libertarianismo de Robert Nozick. O elitismo competitivo, que recebeu contribuições de autores como Joseph Schumpeter (1942) e Anthony Downs (1999), constitui apenas mais uma das ênfases da teoria democrática de cunho liberal. Todos estes modelos compartilham princípios como a defesa dos direitos e

liberdades individuais, mas, ao mesmo tempo, encarnam divergências específicas que fogem do escopo desta tese.

Por sua vez, o modelo republicano abriga concepções que possuem aspectos em comum, tais como a exaltação das virtudes cívicas e das chamadas "liberdades positivas" (BERLIN, 1969) e a manutenção de padrões de igualdade entre os cidadãos. No modelo republicano, destacam-se tradições a exemplo do comunitarismo de Hannah Arendt (1979) e do republicanismo específico de Rousseau, sendo o modelo participativo de Carole Pateman (1992) e de Benjamin Barber (2004), examinado neste trabalho, apenas uma das ênfases de destaque.

O modelo deliberativo, por último, congrega, conforme será apresentado posteriormente, traços tanto da abordagem liberal quanto da inclinação republicana, procedendo a uma reformulação de determinados princípios e sugerindo a adoção de outros. É possível constatar, também, diferenciações internas a este modelo, havendo autores que defendem modificações em termos mais ou menos radicais nas práticas políticas.

Mesmo reconhecendo a existência de uma variedade de abordagens dentro dos macro-modelos de democracia, este trabalho opta por abordar três tradições específicas dentro de cada grande vertente mencionada por considerar que algumas ênfases específicas dentro destas vertentes se dedicam de maneira mais especializada a questões peculiares. Ou seja, o planejamento da tese optou por considerar de maneira pormenorizada as tradições mais conhecidas internas aos modelos de democracia no sentido de se oferecer um mapeamento consistente acerca das interpretações atinentes à participação dos cidadãos.

Tome-se, uma vez mais, o exemplo do modelo liberal. Se a questão de maior relevância para esta tese fosse do papel da lei e das normas jurídicas e como estas refletem sobre as práticas democráticas, certamente as visões de Thomas Jefferson e de constitucionalistas mais recentes como John Rawls, Ronald Dworkin e Bruce Ackerman contariam como aquelas mais relevantes para se desvelar a perspectiva liberal. No que se refere à fundamentação acerca da participação dos cidadãos, entretanto, o elitismo democrático é, indubitavelmente, uma das variantes liberais de maior proeminência, o que justifica a escolha aqui procedida. O mesmo acontece com a tradição participativa, abrigada dentro do modelo republicano, e com os destaques oferecidos pelo modelo deliberativo.

O tratamento pormenorizado de tradições específicas não impede o exame eventual de princípios caros a outras ênfases dentro de cada um destes modelos. Isto é, quando da

descrição das tradições elitistas e participativas, serão invocadas, por exemplo, observações feitas por autores ligados ao pluralismo e ao comunitarismo. Adicionalmente, apresentar as diferentes tradições e ênfases dentro de um mesmo macro-modelo de democracia é um reconhecimento de que o tópico a seguir não tem a intenção de esgotar a análise de todas as perspectivas em teoria democrática, procurando-se ressaltar, assim, as origens, princípios, recomendações, críticas e limites de cada ênfase apenas quanto à participação política.

1.2.1 A PARTICIPAÇÃO CIVIL NA INTERPRETAÇÃO DA TRADIÇÃO LIBERAL-ELITISTA

Deve-se considerar que há modelos de democracia que se opõem a uma participação mais efetiva dos cidadãos no jogo político. Dentre tais modelos, destaca-se a vertente que é comumente denominada de “elitismo competitivo”. O fundamento desta concepção se refere à idéia de que a esfera civil é incompetente para gerenciar a coisa pública e que, por este motivo, deveria ter como única oportunidade de intervenção no domínio da política o momento da escolha de líderes para administrar as instituições de Estado. Uma vez selecionados os mais competentes entre os grupos que se colocam em concorrência, dizem os elitistas que cabe à esfera civil viver sob o governo daqueles deputados pelo voto, até a renovação, ou não, do contrato estabelecido.

Tal perspectiva encarna o “espírito do método democrático”, nas palavras do mais tradicional defensor do elitismo competitivo, Joseph Schumpeter (1942). Ao advogar a necessidade de uma divisão estrita do trabalho político entre aqueles que, pretensamente, possuem maior capacidade e tempo para se dedicar à gestão da coisa pública (uma elite, daí o adjetivo que nomeia este modelo) e aqueles que apenas consentem e delegam poder a representantes, optando por agentes concorrentes (daí o adjetivo “competitivo”), Schumpeter acaba tomando como apropriada uma visão que imponha limites à noção de soberania popular.

O autor tem em conta que os cidadãos, além de incapacitados, encontram-se, na maior parte do tempo, desagregados e que, por isso, conferir a eles um poder além da sua capacidade de gestão, conforme a preferência dos defensores de uma soberania popular forte,

representaria um risco. Os elitistas mobilizam o argumento de que os cidadãos sabem pouco sobre como funciona o sistema político e possuem escasso conhecimento acerca dos temas de natureza pública, que se tornam cada vez mais especializados. Schumpeter, assim, chega considerar a noção de soberania popular perigosa, pois, para ele, à esfera civil não deve ser oferecido um lugar de destaque quando da produção da decisão política cotidiana, dada sua incompetência, apatia e pouca informação (SCHUMPETER, 1942).

Muito do ceticismo com o qual a participação efetiva dos cidadãos é vista pelo elitismo competitivo tem a ver com os resultados de pesquisas sociológicas empíricas conduzidas nos Estados Unidos, no início do século XX. Conforme argumentam John Dryzek e Douglas Torgerson (1993, p. 129), tal condição de incompetência e apatia dos cidadãos foi diagnosticada por Schumpeter e outros pensadores graças, em grande parte, à propaganda de massa que aflorou ao longo das primeiras décadas do centênio passado, o que estimulou aqueles que deram origem ao elitismo a duvidarem da plausibilidade de existência de um corpo de cidadãos ativos e sensatos[23].

É interessante registrar a impressão de que algumas das idéias Iluministas são vistas pelos autores do elitismo competitivo com certo desdém. Por exemplo, a noção de que o homem comum progride em conhecimento, a ponto de estar a par das principais preocupações de seu tempo, de que tem capacidade de discernir sobre a coisa pública e de que possui o direito de participar ativamente na condução de políticas que afetem o seu destino é colocada em xeque. Assim, ao mesmo tempo em que defende o papel dos líderes políticos como administradores por excelência, já que possuem tempo e capital intelectual suficientes para se dedicar às atividades que envolvem os negócios públicos, Schumpeter emprega o termo “teoria clássica” para atacar os modelos que defendem uma maior capacidade política dos cidadãos.

> The classical theory [...] attributed to the electorate an altogether unrealistic degree of initiative which practically amounted to ignoring leadership. But collectives act almost

[23] Um dos textos datados do início do século XX de maior repercussão a versar sobre as capacidades políticas dos cidadãos é de Walter Lippmann. Para este autor: “We must abandon the notion that the people govern. Instead, we must adopt the theory that, by their occasional mobilisations as a majority, people support or oppose the individuals who actually govern. We must say that the popular will does not direct continuously but that it intervenes occasionally” (LIPPMANN, 1993, p. 51-52). Tradução própria: “Nós devemos abandonar a idéia de que o povo governa. Em vez disso, nós devemos adotar a teoria de que, dadas suas mobilizações ocasionais enquanto maioria, o povo apóia ou se opõe a indivíduos que, de fato, governam. Nós devemos dizer que a vontade popular não comanda diretamente, mas que intervém ocasionalmente”.

> exclusively by accepting leadership - this is the dominant mechanism of practically any collective action which is more than a reflex[24] (SCHUMPETER, 1942, p. 270).

Assim, a participação diligente da esfera civil, estudada e sustentada por Jean-Jacques Rousseau como um dos fundamentos do regime democrático, é vista por Schumpeter como irrealizável, pois a vontade popular não segue os ditames da razão. Nestes termos, Schumpeter diz se considerar realista e afirma que, ao contrário dos teóricos "clássicos", suas concepções têm poucos traços normativos, o que revela uma intenção maior de descrever como se dá, na prática, o funcionamento das democracias.

Ao atacar as idéias formuladas por teóricos "clássicos", Schumpeter considera tais propostas "irrealistas", uma vez que, em sua avaliação, a cooperação e o debate franco entre tais agentes são improváveis em um contexto no qual milhões de indivíduos agem, quase sempre, orquestrados de acordo com interesses particulares e sob a tutela de uma escassa quantidade e qualidade de informações necessárias à formação de um juízo razoável sobre temas públicos.

Conforme escreve David Held (1987), a noção de que os cidadãos são incompetentes e de que sua influência no sistema político pode ser prejudicial (e, por isso, deve ser limitada) não foi, originalmente, perpetrada por filósofos de projeção recente. No livro *A República*, Platão se dizia contra o governo popular. Entretanto, ao contrário dos elitistas, para quem os líderes políticos disputam o poder e constituem os administradores mais adequados, para Platão a solução estaria no que ele chamou de "rei-filósofo", isto é, no domínio e na liderança dos diversos campos sociais por homens dedicados, exclusivamente, a pensar o bem público. Held relata que Platão era crítico até mesmo das formas mais primárias de participação oferecidas pelas configurações democráticas, a exemplo do direito de voz e de voto. A democracia, de acordo com o filósofo grego, não faz distinção entre os intelectos dos cidadãos, sendo tal "igualdade" lamentável do ponto de vista político.

Apesar de Schumpeter possuir um diagnóstico semelhante ao de Platão (já que mesmo a escolha de filósofos para governar não está, necessariamente, descartada, mas estes só teriam espaço caso fizessem parte de uma elite com habilidade suficiente para se colocar entre o leque de opções oferecidas aos cidadãos), sua diferença consiste em considerar a necessidade da

---

[24] Tradução própria: "A teoria clássica […] atribuiu ao eleitorado um grau irrealista de iniciativa que, praticamente, equivale a ignorar a liderança. Porém, os coletivos agem, quase que exclusivamente, ao aceitar a liderança – que é o mecanismo primordial de praticamente qualquer ação coletiva que seja mais do que um reflexo".

intervenção dos cidadãos nos eventos eleitorais, pois é este fenômeno o que garante uma estabilidade mínima ao regime político.

Na concepção elitista, assim, o ponto onde a atuação da esfera dos representantes políticos e a função da esfera civil se tocam reside no momento da seleção entre os líderes que se oferecem para governar. Esta autorização para administrar pode ser outorgada apenas pelo conjunto de cidadãos arregimentados em procedimentos de escolha previamente estabelecidos e que se repetem em determinados intervalos, as eleições. Uma vez eleitos, os representantes devem ser deixados em paz para governar, sendo rechaçadas outras formas de participação dos cidadãos, como manifestações, passeatas ou mesmo o envio de cartas reivindicatórias. Ademais, as decisões dos mandatários, por mais controvertidas, serão sempre legítimas, pois eles representam, nada menos, do que a vontade do eleitorado.

O sufrágio, desta forma, constitui a melhor expressão quanto à "compra" de um projeto político. A influência dos cidadãos ao longo dos mandatos acaba por ser indireta. Em outros termos, caso os líderes e representantes não respondam aos anseios dos cidadãos, provavelmente serão punidos na contenda eleitoral do porvir. Na visão de Schumpeter:

> ... since electorates normally do not control their political leaders in any way except by refusing to reelect them or the parliamentary majorities that support them, it seems well to reduce our ideas about this control in the way indicated by our definition. Occasionally, spontaneous revulsions occur which upset a government or an individual minister directly or else enforce a certain course of action. But they are not only exceptional, they are, as we shall see, contrary to the spirit of the democratic method[25] (SCHUMPETER, 1942, p. 272).

Um outro argumento empregado por Schumpeter para qualificar seu modelo democrático se refere ao fato de que a administração das instituições políticas está aberta à competição por parte de qualquer cidadão que se coloque disposto a concorrer ao cargo público.

É interessante perceber a transição da idéia de democracia como um fim (na qual a essência se constitui a partir do exercício da soberania contínua por parte dos cidadãos, sendo eles, ao mesmo tempo, elaboradores e beneficiários do processo de formação da decisão política) para a noção de democracia como um meio (de escolher entre lideranças, sobretudo), conforme

[25] Tradução própria: "… uma vez que os eleitores normalmente não controlam seus líderes políticos com exceção da recusa em reelegê-los ou em reeleger as maiorias parlamentares que os apóiam, parece razoável dar menor crédito às nossas idéias sobre este controle no modo indicado por nossa definição. Ocasionalmente, reações espontâneas têm lugar, o que desordena governos ou um ministro diretamente ou, também, impõe certo tipo de atitude. Todavia, estes eventos são não apenas excepcionais, mas, ainda, como nós veremos, contrários ao espírito do método democrático".

interpreta o modelo elitista. Para autores como Schumpeter, a igualdade dos cidadãos se traduz no fato de que todos os votos valem o mesmo, devendo esta oportunidade de participação ser interpretada como uma medida para se proteger os indivíduos da arbitrariedade do Estado e de suas instituições (os representantes podem ser substituídos, em caso de falha). É nestes parâmetros que a democracia, para os chamados "elitistas", deveria funcionar como um método para se chegar a decisões políticas, e não como um fim em si.

Traçadas as características principais do elitismo democrático, pode-se afirmar que este modelo, exatamente ao procurar se aproximar de uma descrição da realidade (evitando, assim, prescrições e idealizações), considera a atual configuração do quadro político de muitas sociedades como apropriadamente democrática, pois, aos cidadãos, mais parece caber a função única de designar qual grupo deve possuir a prerrogativa de administrar, mediar e implementar as políticas públicas.

O modelo elitista tornou-se hegemônico após o final da Segunda Guerra Mundial, conforme observado anteriormente. A partir da década de 70, entretanto, o elitismo começa a ser questionado em favor de uma maior abertura das instituições públicas à intervenção dos cidadãos. Algumas falhas apontadas na vertente elitista da democracia passaram a ser exploradas e, ao aquecerem o debate em torno das teorias da democracia, acabaram por gerar modelos e perspectivas diferentes de democracia que, naturalmente, apresentam concepções e princípios diversos acerca do papel dos cidadãos neste regime de governo.

Eficácia *versus* Legitimidade: Críticas ao Elitismo Competitivo

A crítica mais proeminente ao elitismo se encontra no fato de que ele e outros modelos de democracia liberal (cuja ênfase recai sobre o caráter representativo como um dos principais traços do regime democrático), ao se ocuparem, primordialmente, com o funcionamento eficaz e estável das instituições de governo, não se dedicaram a refletir mais acuradamente sobre as condições que possibilitam uma efetiva participação política dos cidadãos (HELD, 1987, p. 254).

Os elitistas não chegam a refletir de modo mais aprofundado, por exemplo, acerca dos benefícios que a participação política dos cidadãos poderia trazer. Conforme já foi explorado,

na opinião dos que abraçam esta vertente, em um contexto de sociedades de massa, nas quais os cidadãos possuiriam um fraco espírito crítico e um baixo nível de interesse pelos negócios públicos, seria mais eficiente encontrar líderes competentes e capazes de administrar as dimensões política e econômica[26]. Desta forma, qualquer outro modelo ou tentativa de se conferir um papel de maior destaque à atuação da esfera civil pouco adiantaria para lidar com os problemas práticos que afetam a vida política cotidiana. Os modelos que reivindicam maior participação, ataca Schumpeter, são de valia quase inexistente para lidar com a prática democrática, visto que seu alcance não vai além do mundo abstrato.

David Held (1987) discorda da apreciação desfavorável do elitismo e propõe uma inversão da questão colocada pelos autores desta tendência, afirmando que o ponto de partida da crítica social não deve ser a teoria (conforme faz Schumpeter ao detratar os princípios da "teoria clássica" e seu suposto idealismo, que afastaria a investigação da lide com a realidade política), mas, sim, a própria realidade democrática, incapaz de funcionar razoavelmente do ponto de vista de uma participação forte.

Em resposta a esta pretensão descritiva de Schumpeter, seus críticos vão apontar que mesmo o elitismo possui, sim, uma dimensão normativa. De acordo com Carole Pateman: "a teoria contemporânea [nome dado à teoria elitista na década de 70] não apenas tem o seu próprio conteúdo normativo, mas implica que nós - pelo menos os anglo-saxões ocidentais - estamos vivendo no sistema democrático 'ideal'" (PATEMAN, 1992, p. 27). Ou seja, ao apontar determinados arranjos como aqueles mais adequados para a condução racional e estável do jogo político, os elitistas vão acabar traçando uma sistematização ideal de funcionamento democrático das sociedades.

Em uma outra crítica de maior repercussão, os ataques às idéias da proposta elitista questionam até que ponto uma maior participação civil realmente traria malefícios ao sistema democrático. O argumento é simples: nunca se implementou efetivamente um sistema participativo de proporções relevantes nas sociedades democráticas modernas; como, então, seria possível poderia afirmar, de antemão, que tal sistema estaria condenado à desorganização? Ou

[26] Schumpeter sugere não haver barreiras para que os cidadãos participem de maneira mais efetiva do jogo político através, por exemplo, do lançamento de uma candidatura própria para que concorram à deputação política. É curioso notar, entretanto, que o autor pouco leva em conta a dificuldade de um cidadão comum em disputar votos com grandes grupos e personalidades que fazem parte da vida social, política e econômica. Em outras palavras, de fato, determinadas elites serão aquelas únicas com capacidade de serem eleitas, diminuindo, assim, a perspectiva de democracia mais próxima aos agentes comuns da esfera civil.

como se pode postular serem os cidadãos ignorantes e sem conhecimento mesmo quando se está referindo a temas que atingem suas vidas cotidianas? Por último, é curioso perceber certa contradição entre as idéias de Schumpeter quando se reflete acerca do argumento de que os cidadãos são capazes de escolher entre os melhores líderes, mas não são capazes de governar. Qual consistência pode ser imputada ao critério de competência política da concepção de Schumpeter quando confrontada com tais dúvidas? (PATEMAN, 1992; HELD, 1987).

Bernard Manin (1997), por sua vez, discorda de Schumpeter por este resumir o jogo democrático à disputa entre os líderes pelo voto dos eleitores. No elitismo, assim, uma vez eleitos, os representantes idealmente estão em uma posição independente para decidir o que considerarem mais conveniente para o interesse público. Manin compreende a questão de maneira diferente. Ele argumenta que os cidadãos possuem papel decisivo nas disputas eleitorais não apenas porque votam, mas porque os candidatos, cada vez mais, procuram entender o pensamento e os desejos do eleitorado para, aí sim, escolher que estratégias que vai usar em campanha e de que modo se comportará uma vez eleito. Em outras palavras, o jogo eleitoral e a ocorrência de outros fenômenos e eventos fora dele são influenciados, em grande parte, pelas disposições dos cidadãos, ainda que tais preferências não tenham a institucionalidade direta do sufrágio. Conforme Manin:

> It is because Schumpeter failed to note the central importance of anticipation in the decision-making of representatives that he wrongly believed that representative democracy could be reduced to the competitive selection of decision-makers and that he could dismiss as myth the idea of voters influencing the content of public decisions[27] (MANIN, 1997, p. 179).

Outros estudiosos se juntam a Manin na crítica ao elitismo ao afirmarem que o voto como única forma de *input* dos cidadãos no sistema político, tal como querem os elitistas, reduz, de modo comprometedor, o caráter democrático das sociedades. Autores como Avritzer (1996) sustentam que o voto (ainda que freqüente, ocasionado por eleições livres e leais) não é condição suficiente para se afirmar uma sociedade como democrática, isso porque mesmo ditaduras podem lançar mão de recursos eleitorais na tentativa de agregar legitimidade ao regime.

---

[27] Tradução própria: "É porque Schumpeter falhou em notar a importância central da antecipação na produção da decisão dos representantes que ele, de forma errônea, acreditou que a democracia representativa poderia ser reduzida à seleção competitiva de decisores e que se poderia descartar como um mito a idéia de que os eleitores influenciam o conteúdo das decisões públicas".

Este mesmo conjunto de autores insiste em considerar, assim, que os pressupostos do modelo elitista representam um "rebaixamento do ideal democrático" e apontam a necessidade de se pensar a democracia com traços mais consistentes de participação e legitimidade.

A partir de tais críticas, veio se formando um leque de propostas direcionadas a conferir uma maior participação aos cidadãos na produção da decisão política. Abriu-se caminho, assim, para que se começasse a pensar em modelos que avançassem quanto às premissas elitistas (AVRITZER e SANTOS, 2002; MIGUEL, 2001). Tais sistematizações serão apresentadas mais à frente. O próximo ponto se dedica a expor alguns outros modelos que reconhecem algumas das críticas feitas nos parágrafos anteriores, mas que, ainda assim, procuram limitar a participação dos cidadãos.

O Elitismo Competitivo: influências e reverberações

O projeto elitista, obviamente, foi influenciado por princípios afirmados por autores de cunhagem liberal. Um sociólogo em especial, entretanto, serviu de inspiração essencial para a tradição inaugurada por Schumpeter, bem como para outros modelos de teoria democrática que se desenvolveram nos Estados Unidos a partir da década de 50. O alemão Max Weber apresentava como uma de suas pautas de investigação a busca por uma saída viável para a democracia uma vez delineadas as dificuldades efetivas com as quais este regime de governo teria de lidar em sociedades de complexidade crescente. De que forma se poderia dar uma resposta plausível a demandas como soberania popular e manutenção da lei e da ordem em contextos marcados, por exemplo, por tensões trazidas por um aparato burocrático em expansão[28]?

[28] De acordo com John Dryzek e Douglas Torgerson: "The expansion of the administrative apparatus was, for Max Weber, part of the irresistable rationalization and disenchantment of the world. Where a hopeful Mill had anticipated progress, Weber perceived fate. The future belonged to the efficiency and expertise of bureaucratic organization; economy and society in the modern world were necessarily bound up with rationalization and bureaucratization. This was not something to be celebrated, but a reality to be clearly recognized by scientific observers and to be treated with resignation by responsible actors in public affairs" (DRYZEK e TORGERSON, 1993, p. 128-130). Tradução própria: "A expansão do aparato administrativo foi, para Max Weber, parte da irresistível racionalização e desencantamento do mundo. Onde um esperançoso Mill havia antecipado progresso, Weber percebeu destino. O futuro pertencia à eficiência e à *expertise* da organização burocrática; economia e sociedade estavam necessariamente ligadas à racionalização e à burocratização. Isto não era algo a ser celebrado, mas uma realidade a ser claramente reconhecida por observadores científicos e para ser tratada com resignação por atores responsáveis pelos negócios públicos".

Os pressupostos de Weber de que (1) os cidadãos não possuem competência suficiente quando se está abordando o domínio da política (já que são emotivos e isso os afasta dos parâmetros mínimos necessários para o discernimento que deve guiar a boa prática política) e acerca da (2) defesa de lideranças partidárias fortes (daí a política ser uma vocação para Weber, sendo os cidadãos o filtro a selecionar os agentes mais hábeis) a serem confrontadas no intuito de obterem a deputação foram replicados por modelos como o elitismo (HELD, 1987; NOBRE, 2004; DRYZEK e TOGERSON, 1993). O papel do líder vocacionado para exercer a administração dos demais cidadãos é reunir a esfera civil em torno de seu nome para defender um determinado projeto político. É com tal concepção de divisão social do trabalho político que Weber considera a importância em se diferenciar entre indivíduos politicamente passivos e ativos.

> In all political associations which are somehow extensive [...] political organization is necessarily managed by men interested in the management of politics. This is to say that a relatively small number of men are primarily interested in political life and hence interested in sharing political power. They provide themselves with a following through free recruitment, present themselves or their proteges as candidates for election, collect the financial means, and go out for vote-grabbing. It is unimaginable how in large associations elections could function at all without this managerial pattern. In practice this means the division of the citizens with the right to vote into politically active and politically passive elements[29] (WEBER, 1946).

Um outro motivo pelo qual Weber defende que o ofício da política deve ser deixado àqueles com maior capacidade de discernimento e de tempo para se dedicar à coisa pública se refere à ocasionalidade da participação dos cidadãos. Em outras palavras, para o filósofo alemão, as atitudes políticas das pessoas comuns se manifestam, basicamente, quando algum interesse ou necessidade está em questão, conforme é indicado no trecho seguinte:

> We are all 'occasional' politicians when we cast our ballot or consummate a similar expression of intention, such as applauding or protesting in a 'political' meeting, or delivering a 'political' speech, etc. The whole relation of many people to politics is restricted to this. Politics as an vocation is today practiced by all those party agents and heads of voluntary political associations who, as a rule, are politically active only in case

[29] Tradução própria: “Em todas as associações políticas que são de alguma forma extensas [...] a organização política é, necessariamente, conduzida por homens interessados na administração da política. Isto significa que um número relativamente pequeno de homens está, primordialmente, interessado na vida política e, assim, interessado em compartilhar poder político. Eles provêem a si mesmos uma cadeia de livre recrutamento, apresentar a si e a seus favoritos como candidatos às eleições, coletar meios financeiros e sair à caça de votos. É inimaginável como, em largas associações, as eleições poderiam funcionar por completo sem este padrão administrativo. Na prática, isso significa a divisão dos cidadãos com o direito de votar em elementos politicamente ativos e politicamente passivos”.

> of need and for whom politics is, neither materially nor ideally, 'their life' in the first place[30] (WEBER, 1946).

Mesmo que a partir da citação destas poucas referências, pode-se perceber alguma semelhança entre Schumpeter e Weber na medida em que ambos defendem um papel de destaque dos líderes na administração pública e em que consideram a atuação dos cidadãos como periférica ou mesmo prejudicial ao bom desempenho do sistema político.

Não restam dúvidas de que as concepções elaboradas por estes dois autores reverberaram de modo decisivo na Ciência Política norte-americana. Um dos aspectos examinados por Schumpeter que continuou a ser ressaltado se refere à incompetência dos cidadãos para participar politicamente. Daniel Boorstin é um dos que reproduz a noção de que as instituições políticas estarão mais bem resguardadas se for limitado o poder político exercido diretamente pelos cidadãos.

> Our deliberative, congregated Congress, with its remarkable traditions of mutual respect among members, and its astonishing decorum (by contrast with the deliberative bodies of many other republics), remains our refuge from the perils of mob rule, from the dictatorship of popular passions. So long as there is a United States Capitol and it is being conscientiously used by an actual congregation of our representatives, we will have some insurance against the excesses of democracy, and against some other excesses as well[31] (BOORSTIN, 1974, p. 74).

Outros estudiosos mais recentes do campo da teoria democrática reafirmam o diagnóstico de incompetência política dos cidadãos. Robert Dahl, um dos cientistas políticos norte-americanos de maior relevância ao longo da segunda metade do século XX, por sua vez, reverbera algumas das idéias da teoria elitista ao rechaçar uma participação efetiva e constante da esfera civil, alegando que tal condição comprometeria a "eficácia do sistema" democrático. Sua idéia é a de que uma maior quantidade de cidadãos participando gera instabilidade na política

---

[30] Tradução própria: "Nós somos todos políticos 'ocasionais' quando depositamos nosso voto ou consumamos uma expressão similar de intenção, tal como aplaudir ou protestar em um encontro 'político' ou proferir um discurso 'político' etc. Toda a relação de muitas pessoas com a política é restrita a isso. Política como uma vocação é, hoje, praticada por todos aqueles agentes partidários e chefes de associações políticas voluntárias que, como uma regra, são politicamente ativas apenas em caso de necessidade e dedicadas àqueles para quem a política não é, materialmente ou idealmente, 'sua vida' em primeiro lugar".

[31] Tradução própria: "Nosso Congresso deliberativo, reunido com suas tradições notáveis de respeito mútuo entre seus membros, e seu admirável decoro (em contraste com corpos deliberativos de muitas outras repúblicas), permanece nosso refúgio contra os perigos do governo da multidão, da ditadura das paixões populares. Enquanto existir o Capitólio dos Estados Unidos e sua administração estiver sendo exercida conscientemente por uma congregação efetiva de nossos representantes, nós teremos alguma tranqüilidade contra os excessos da democracia e também contra alguns outros excessos".

democrática, o que compromete um tratamento eficiente dos temas de natureza pública. De acordo com Dahl:

> ... quanto mais cidadãos uma unidade democrática contém, menos esses cidadãos podem participar diretamente das decisões do governo e mais eles têm de delegar a outros essa autoridade. [...] Contudo, se nossa meta é estabelecer um sistema democrático de governo que proporcione o maior terreno possível para tratar eficazmente dos problemas de maior importância para os cidadãos, então, em geral, a vantagem estará numa unidade de tal tamanho que será preciso um governo representativo. Este é o dilema da participação do cidadão versus a eficácia do sistema (DAHL, 2001, p. 125).

Dahl, por outro lado, não considera adequada a separação abrupta entre esfera civil e esfera política vislumbrada por Schumpeter e, ainda que resista a uma maior participação civil, reconhece o papel fundamental de intermediários no funcionamento político das sociedades. Dentre tais intermediários, podem ser anotadas associações de trabalhadores, comunitárias, de empresas e grupos com algum interesse em determinada questão relativa aos negócios públicos. Tais intermediários são vistos como formadores de opinião, o que reforça a idéia originada em Schumpeter de que o cidadão comum ainda é incompetente para produzir e defender autonomamente convicções políticas próprias. De acordo com o cientista político norte-americano:

> Muitos cidadãos também pertencem a associações organizadas para proteger ou promover seus interesses específicos: grupos de interesse, organizações lobistas, grupos de pressão. Os recursos, as habilidades políticas e o conhecimento especializado disponível nesses grupos de interesse organizados proporcionam aos cidadãos um tipo especial e, em geral, muitíssimo eficaz de representação na vida política (DAHL, 2001, p. 204).

Estas entidades e grupos que atuam como intermediários representam interesses políticos e, por arregimentarem determinadas categorias e números de componentes, acabam partilhando parcelas de poder político. Na perspectiva oferecida por Dahl, assim, mais importante do que a participação efetiva de todos os cidadãos ou do que a procura de mecanismos institucionais que visem a inclusão de um maior número de pessoas quando da produção da decisão política, é a busca para que diferentes e plurais interesses estejam em pauta quando da formatação de políticas públicas (daí a origem do termo “pluralista”, que adjetiva o modelo proposto por Dahl), havendo, então, certa descentralização do poder com o intuito de fazer as principais tendências se estabilizarem.

David Held (1987) oferece uma crítica interessante à proposta de vários centros de poder defendida por Dahl. Na visão de Held, mesmo esta descentralização do poder ainda é muito tímida do ponto de vista de oportunidades de participação oferecidas aos cidadãos, pois não se garante, sequer, que todos os grupos serão envolvidos ou que estarão satisfeitos com o curso dado às suas demandas ao longo dos sucessivos governos. Além disso, ainda que, em relação ao modelo de Schumpeter, o número de líderes aumente (diretores de sindicatos passam a exercer voz ativa sobre uma categoria de trabalhadores, por exemplo), a quantidade de pessoas com possibilidade de ter suas vozes levadas em consideração continua restrito, ou seja, os cidadãos comuns têm poucas chances de influenciarem a produção da decisão política.

Ainda conforme Held, os pluralistas não se preocuparam em entender, também, as dificuldades de minorias em se associarem e fazerem valer suas reivindicações, pois tal postura requer, a exemplo de outros fatores, recursos e habilidades adicionais à posição de liderança de grupo (HELD, 1987). Em suma, ao conferir lugar aos interesses grupais, os pluralistas ainda não se preocuparam, e nem se interessaram, em refletir sobre como a participação ampla da esfera civil pode ser sistematizada.

Em anos mais recentes, a perspectiva de democracia de Schumpeter continuou a influenciar de maneira especial o trabalho de autores que relacionam o progresso do regime democrático de governo à expansão da economia capitalista ou insistem em enfatizar a importância da democracia como método para a escolha de lideranças. Estes teóricos são chamados, comumente, de “neo-schumpeterianos”, e dentre os autores de maior destaque, é possível citar Adam Przeworski (1991) e Samuel Huntington (1991), Pippa Norris (2000; 2001) e András Körösényi (2005).

De acordo com o que foi apresentado, alguns destes modelos posteriores sorveram algumas das concepções elitistas e procuraram reformar outras, na intenção de sustentar o paradigma liberal como rival apto a reagir às incursões perpetradas por ênfases teóricas que viriam a valorizar uma perspectiva mais forte de soberania popular.

1.2.2 A PARTICIPAÇÃO CIVIL NA INTERPRETAÇÃO DA TRADIÇÃO PARTICIPATIVA

Uma das alternativas colocadas ao modelo elitista é a democracia direta. Inspirada na democracia da antiga Atenas, na qual os cidadãos iam à praça pública e deliberavam acerca das políticas concernentes à vida coletiva, o modelo de democracia direta abre mão de qualquer tipo de instituição representativa como requisito para se considerar uma sociedade realmente democrática. Em outras palavras, a meta de tal modelo é voltar a conferir aos cidadãos soberania e influência decisiva e única nos negócios públicos (ZIMMERMAN, 1986).

Ao que consta historicamente, entretanto, nem mesmo a democracia ateniense dispensou a existência de instituições representativas. Há estudiosos que se recusam a reforçar a idéia de que, mesmo na democracia ateniense, o povo era o único ator político do qual emanavam as decisões sobre os rumos dos negócios públicos. Nestes termos, quando se vislumbra a possibilidade de volta ao sistema de democracia direta nos moldes da Atenas clássica, parece haver um engano no que se refere à história do funcionamento dos regimes de governo daquela cidade-estado.

Bernard Manin (1997), no livro *The Principles of Representative Goverment*, esclarece, baseado em historiadores como Moses Finley, que, mesmo na Atenas clássica, a assembléia de cidadãos era apenas mais uma das instituições políticas componentes do Estado, e que a configuração política, já àquela época, previa um forte espaço para organizações estatais representativas. Algumas destas organizações, inclusive, possuíam, mesmo, a capacidade de reverter as decisões tomadas pela assembléia soberana de cidadãos. De acordo com Manin, em relação às instituições políticas da referida cidade:

> Even apart from the magistrates, three institutions other than the Assembly, namely the Council, the courts, and the nomothetai, exercised a political function of the first importance. The people's courts and the Council merit particular attention. [...] Certain powers of the courts even belonged to what was regarded as decisive power (kyrion), notably their ability to overturn decisions of the Assembly[32] (MANIN, 1997, p. 23-25).

[32] Tradução própria: “Mesmo desconsiderando-se os magistrados, três instituições além da Assembléia, nomeadamente o Conselho, as cortes e os *nomothetai*, exerceram uma função política de importância primaz. As pessoas da corte e o Conselho merecem atenção particular. [...] Certos poderes das cortes mesmo pertenciam àquilo visto como poder decisivo (*kyrion*), notavelmente, sua habilidade de reverter decisões da Assembléia”.

Tal argumento de Bernard Manin encontra paridade com dados históricos colhidos por John Stuart Mill acerca do governo representativo. Mill vai dizer que "todas as democracias bem elaboradas", inclusive aquela da Atenas clássica, possuíam algum mecanismo representativo a funcionar como precaução contra eventuais equívocos políticos cometidos pelos cidadãos. No dizer de Mill:

> The British government is thus a representative government in the correct sense of the term: and the powers which it leaves in hands not directly accountable to the people can only be considered as precautions which the ruling power is willing should be taken against its own errors. Such precautions have existed in all well-constructed democracies. The Athenian Constitution had many such provisions; and so has that of the United States[33] (MILL, 2001, p. 58).

Nestes termos, reivindicar uma democracia direta por excelência, tomando como pressuposto a Atenas clássica, parece algo que não condiz com o real funcionamento político daquela sociedade. De mais a mais, as principais aflições relativas aos negócios públicos eram submetidas a ordens de cunho local e comunitário, sem as grandes dispersões geográficas características dos estados estabelecidos há alguns poucos séculos.

A discussão empreendida até aqui neste tópico teve como objetivo introduzir a resposta à seguinte pergunta: Se o diagnóstico corrente de muitos dos autores em teoria democrática é o de que há um déficit participativo quanto às práticas políticas contemporâneas, seria plausível ter como ponto de referência uma transformação mais aguda da democracia com vistas a estabelecer mecanismos diretos de produção da decisão política por parte da esfera civil?

Há determinadas dificuldades que são admitidas mesmo pelos críticos dos modelos liberais. Por exemplo, de fato as demandas, interesses e grupos ligados ao jogo políticos são cada vez mais numerosos e divergentes, o que impõe certos desafios ao estado e às suas instituições, uma vez que é preciso administrar estas tensões de um modo razoável; os assuntos que envolvem a política moderna requerem, necessariamente, algum grau de especialização sobre o funcionamento das instituições, suas regras, dispositivos e trâmites, o que pode tornar mais custoso o acesso de alguns cidadãos às arenas de discussão da coisa pública; os tamanhos dos

---

[33] Tradução própria: "O governo britânico é, assim, um governo representativo no senso mais adequado do termo: e os poderes que ele deixa em mãos não diretamente responsáveis ao povo podem apenas ser considerados como precauções que o poder regulador está disposto a tomar contra seus próprios erros. Tais precauções têm existido em todas as democracias bem construídas. A Constituição ateniense contava com muitas destas cláusulas; assim como a Constituição dos Estados Unidos".

estados modernos dificultam as condições de reunião dos cidadãos para deliberarem sobre a produção da decisão política; é complicado exigir, ainda, que todos participem com o mesmo vigor ou que estejam prontos a fiscalizar voluntariamente o exercício do poder público, uma vez que cada indivíduo possui interesses particulares, e que demandam uma dedicação especial, a perseguir. Estes são fatores que parecem enfraquecer a razoabilidade de propostas que optam pelo modelo direto de democracia.

Influenciado, em maior ou menor medida, por algumas destas constatações, um conjunto de estudiosos passou a investigar as condições para a instauração de práticas democráticas que se situassem entre concepções tais como aquelas defendidas pelo elitismo e concepções a favor de regimes democráticos diretos. Nas palavras de Carole Pateman (1992), a questão proposta aos especialistas cientes dos problemas das duas sistematizações acima delineadas foi "pensar o lugar da participação numa teoria democrática moderna e viável" (p. 9).

Em outras palavras, iniciou-se um debate que viria desencadear o surgimento de modelos de democracia que argumentam pela necessidade de um papel de maior proeminência da esfera civil no exercício de sua soberania política, mas que não negam, ao mesmo tempo, alguma forma de representação, diferenciada daquela que caracteriza os representantes políticos enquanto agentes independentes da vontade dos cidadãos.

O primeiro modelo a fundamentar tais princípios é denominado correntemente de "participativo" (HELD, 1987). Esta concepção congrega, entre seus principais autores, nomes como Carole Pateman (1992), Benjamim Barber (2004), Niklos Poulantzas (1975), Crawford Brough Macpherson (1977) e, mais recentemente, pode-se dizer que certas concepções de Jean Cohen e Andrew Arato (1992) possuem sotaque participativo. A origem de tal vertente se encontra, essencialmente, nos movimentos contestatórios da década de 60 e 70, muitos dos quais defendiam que a democracia não pode ser reduzida a um conjunto de regras constitucionais e nem a uma dimensão puramente mercadológica da política[34] (NOBRE, 2004).

---

[34] Mesmo Bobbio reconhece a importância destas manifestações e suas reverberações sobre as práticas democráticas: "Tais considerações sobre a relação regras-atores-comportamentos nos permitem compreender porque 1968 (já que se fala de nova esquerda o discurso sobre 68 é inevitável) foi uma verdadeira ruptura. De fato, não apenas fez surgir novos atores, os grupos, os grupúsculos, em geral o 'movimento', mais que os partidos no sentido tradicional da palavra; não apenas inventou um novo modo de fazer política com novos atores, assembléias, manifestações e agitações de rua, ocupações de locais públicos, interrupções de aulas e de reuniões universitárias; mas também refutou algumas das regras fundamentais do sistema democrático, a começar das eleições (com a destruição dos organismos representativos denominados pejorativamente de parlamentozinhos) e do instituto da representação sem mandato imperativo, substituindo-os pelo princípio da democracia direta e da revogação do mandato" (BOBBIO, 2000, p. 82).

Desta forma, na tentativa de resgatar uma noção de soberania popular e de participação a partir de referenciais mais fortes, os teóricos deste modelo, críticos de Schumpeter e Weber, questionam, de acordo com a crítica já apresentada, como podem os cidadãos serem capazes de escolher dentre as lideranças políticas e, ao mesmo tempo, não possuírem maior discernimento acerca dos méritos de determinadas políticas. Ao lado desta resistência na admissão de que os cidadãos não contam com o repertório cognitivo adequado, os estudiosos do modelo participativo duvidam, também, da suposição de que os cidadãos se comportam passivamente. Para eles, tal conclusão dos autores liberais carece de maior sustentação na medida em que já foi demonstrado interesse regular em participar quando a discussão se refere a temas próximos da realidade cotidiana dos cidadãos. Dito de outra forma, o argumento da tradição participativa acredita que, se a política fosse tornada mais próxima de suas vidas cotidianas, os cidadãos se sentiriam estimulados a participar, por perceberem que aquele assunto realmente é do seu interesse e que eles podem modificar a formulação das políticas públicas (HELD, 1987; PATEMAN, 1992).

Pode-se dizer, então, que muito do que caracteriza as ênfases participativas se dedica a resgatar o estabelecimento de parâmetros sobre como a democracia deveria ser, e não apenas diagnosticar como ela é e funciona (tarefa preferencial de propostas como o elitismo competitivo). Antes de delinear os principais traços das idéias participativas, o presente trabalho esclarece os antecedentes teóricos que influenciaram a formulação deste modelo. Além de explicar os fundamentos básicos da vertente em questão, este retorno a alguns autores clássicos serve como aprofundamento das idéias contra as quais as vozes dos elitistas se ergueram ao argumentar que uma participação expandida dos cidadãos estaria fadada ao fracasso.

A participação política dos cidadãos na perspectiva de dois filósofos clássicos: Rousseau e John Mill

Dentre os pioneiros a defenderem uma participação mais efetiva da esfera civil na configuração das instituições modernas da democracia, estão Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill, filósofos do século XVIII e XIX, respectivamente. Rousseau, de modo mais

específico, fundamenta suas reflexões nas condições e na importância da participação política dos cidadãos em comunidades de pequenas proporções, como vilas ou cidades.

O filósofo francês identifica pelo menos três funções e benefícios da participação efetiva no processo político: educar os cidadãos, isto é, favorecer o aprendizado sobre os processos e os temas políticos, cujos meandros passam a ser internalizados ao longo das modalidades de intervenção nas quais os cidadãos tomam parte; promover maior legitimidade política, pois aqueles que interferem na elaboração das leis tendem, acredita Rousseau, a se sentirem mais compelidos a obedecer; e, por último, o autor aponta um fortalecimento da integração social através da participação, pois os cidadãos ganham o sentimento de pertencimento a uma comunidade (ROUSSEAU, 2002; PATEMAN, 1992).

Na perspectiva de Rousseau, a atuação da esfera civil em atividades conjuntas de natureza política acaba realizando, assim, o ideal de soberania popular, numa compreensão de que o todo é maior que a soma das partes, pois a agregação de vontades particulares e de preferências individuais, afirma, vai de encontro ao que é mais bem representado pela vontade geral. A própria capacidade de conformar uma vontade geral manifesta a noção de soberania popular forte e constitui a essência do conceito de povo, na interpretação do autor em questão.

Em outras palavras, Jean-Jacques Rousseau defende que a participação da esfera civil na produção da decisão política cotidiana é a ocasião fundamental para se afirmar a solidez de um regime democrático. Nos momentos eleitorais, a soberania do povo não é exposta, caracterizando-se qualquer tentativa de se delegar mais poder aos representantes do que aos cidadãos como algo a ser evitado.

> Digo, pois, que outra coisa não sendo a soberania senão o exercício da vontade geral, jamais se pode alienar, e que o soberano, que nada mais é senão um ser coletivo, não pode ser representado a não ser por si mesmo; é perfeitamente possível transmitir o poder, não porém a vontade. [...] ... a vontade particular, por sua natureza, tende às preferências, e a vontade geral à igualdade. [...] Se o povo, portanto, promete simplesmente obedecer, dissolve-se em conseqüência desse ato, perde sua qualidade de povo; no instante em que houver um senhor, não mais haverá soberano, e a partir de então o corpo político estará destruído (ROUSSEAU, 2002, p. 14).

É importante ressaltar que Rousseau, mesmo insistindo na importância do envolvimento direto dos cidadãos na condução dos negócios públicos, não condenava, por completo, a representação política. Deve-se esclarecer que ele reprovava a representação apenas quando esta tomava um formato exacerbado, alienando a soberania das mãos da esfera civil e

transferindo-a para a tutela de líderes, ainda que escolhidos através de eleições justas. No que concerne ao poder de executar as decisões tomadas pelo público, o filósofo admitia ser mais plausível nomear ou eleger representantes e administradores. Já em relação ao poder de legislar, Rousseau afirmava que nenhum tipo de representação poderia haver, sendo o povo o único agente direto legítimo com capacidade para elaborar e redigir as leis. Nas palavras de Rousseau:

> A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são quando muito seus comissários e nada podem concluir definitivamente. São nulas todas as leis que o povo não tenha ratificado; deixam de ser leis. [...] Não sendo a lei senão a declaração da vontade geral, claro está que no poder legislativo não pode o povo ser representado; mas pode e deve sê-lo no poder executivo, que outra coisa não é senão a força aplicada à lei (ROUSSEAU, 2002, p. 45-46).

Em suma, a concepção rousseauniana interpreta a soberania popular como inalienável e não admite, a perigo de se comprometer a própria democracia, a transferência de tal soberania para a tutela dos governantes, ainda que estes sejam legitimamente eleitos. É exatamente o Poder Legislativo aquele que melhor se coaduna com os princípios da soberania popular, pois é o responsável por estabelecer as normas do contrato social. Rousseau considera, então, que os cidadãos deveriam ter participação ativa na formulação das leis, mas não necessariamente na execução delas.

Antes de defender uma participação mais diligente, entretanto, Rousseau argumenta sobre a inevitabilidade de se buscar maior igualdade sócio-econômica entre os cidadãos, o que evitaria a possibilidade de domínio de natureza econômica e, conseqüentemente, política. Assim, conforme afirma Pateman, Rousseau sustenta que cada cidadão deve ser seu próprio senhor, e o estabelecimento de um processo participativo forte enfatiza a idéia de que todos devem ter a possibilidade de influir na configuração das políticas democráticas (PATEMAN, 1992, p. 40).

Nestes termos, houve contraposição a determinados argumentos liberais, passando-se a requerer para se afirmar a robusteza das práticas democráticas um novo tipo de envolvimento político dos cidadãos com as instituições representativas. O envolvimento deve ser disposto de modo tal que contemple, para além de oportunidades institucionais de participação mais efetivas, medidas adicionais no sentido de se promover, também, progresso e justiça sociais aos integrantes da esfera civil (HELD, 1987).

Ainda em contraposição aos princípios do liberalismo, o objetivo de Rousseau é fazer com que todos os cidadãos pensem e ajam conjuntamente, buscando não apenas a satisfação de seus interesses particulares. Tais interesses, na maioria dos casos, estão encarnados na organização de grupos específicos, que deveriam ser evitados para não exacerbarem conflitos sociais - ou, se não pudessem ser evitados, melhor seria que houvesse tantos grupos de modo a representar as variadas partições da sociedade (ROUSSEAU, 2002).

A perspectiva de participação e democracia oferecida por Rousseau não está imune a críticas. A primeira delas diz respeito ao alto grau de engajamento cívico que o autor sugere que os cidadãos tenham. Se o liberalismo parece exacerbar a distância dos cidadãos quanto aos negócios públicos na intenção de permitir que cada indivíduo busque alcançar seus interesses individuais, Rousseau se encontra no extremo oposto ao defender um ideal que exige uma reafirmação constante da condição de cidadão político através da participação (PIETERSE, 2001).

Rousseau é criticado, também, por vislumbrar a educação dos cidadãos como um resultado fundamental da participação política, quando, na verdade, o fomento de habilidades cívicas e educacionais deve ser visto como apenas um dos produtos secundários do oferecimento de oportunidades de intervenção política à esfera civil. Ou seja, questiona-se a utilidade, em termos de aperfeiçoamento das políticas públicas, de se incluir os cidadãos no processo decisório (HELD, 1987).

Os críticos do autor em questão ressaltam, por último, o fato de que a democracia pensada por Rousseau não é a mais adequada para as sociedades modernas (numerosas, complexas e marcadas por demandas e reivindicações plurais), mas, sim, para comunidades ou cidade de pequeno porte (ainda que o filósofo francês não tenha exposto como meta a reflexão sobre a democracia em contextos de estados nacionais).

A contribuição de John Stuart Mill (2001), um outro autor a inspirar o modelo participativo de democracia, consistiu no esforço em aplicar alguns dos fundamentos sustentados por Rousseau às dimensões mais alargadas das democracias modernas. Ainda que haja divergências com Rousseau sob aspectos específicos, Mill não chega a descartar argumentos importantes do filósofo francês, como aquele que se refere ao valor da política local para a formação das habilidades dos cidadãos. Aliás, é exatamente o aprendizado nestas instituições de menor alcance que serve de alicerce para o conhecimento acerca de como funcionam os sistemas de poder político, na visão de Mill, abrindo-se condições, assim, para modificações no caráter dos cidadãos.

> A benefit [...] is produced on Englishmen of the lower middle class by their liability to be placed on juries and to serve parish offices, which, though it does not occur to so many, nor is so continuous, nor introduces them to so great a variety of elevated considerations as to admit of comparison with the public education which every citizen of Athens obtained from her democratic institutions, makes them nevertheless very different beings, in range of ideas and development of faculties, from those who have done nothing in their lives but drive a quill, or sell goods over a counter[35] (MILL, 2001, p. 46).

De acordo com Pateman (1992), um dos avanços de Mill em relação a Rousseau se refere ao fato de que o filósofo inglês não mais considera que todos os cidadãos devam participar da produção da decisão política ou da discussão dos negócios públicos em igual medida para se afirmar um regime democrático. Mill argumenta ser impossível, em sociedades numerosas, permitir que todos participem, no mesmo grau, da formulação de políticas. No mais, apesar de favorável à participação dos cidadãos, John Stuart Mill viu dificuldades na realização deste fenômeno no contexto moderno, dados os estorvos em se implantar um governo que seja ao mesmo tempo eficaz e direto. É neste sentido que Mill consagra o artifício da representação democrática, desvelando, assim, alguns de seus traços liberais.

> ... it is evident that the only government which can fully satisfy all the exigencies of the social state is one in which the whole people participate; that any participation, even in the smallest public function, is useful; that the participation should every where be as

[35] Tradução própria: "Uma vantagem [...] é auferida aos ingleses da mais baixa classe média por meio de seu dever em tomar parte nos júris e para servir à comunidade, mesmo que isso não ocorra com tanta freqüência, nem seja contínuo, nem os introduza a uma grande variedade de considerações elevadas a ponto de se comparar com a educação pública que cada cidadão de Atenas obteve de suas instituições democráticas, tornando-os, todavia, seres muito diferentes no alcance de idéias e no desenvolvimento de faculdades em relação àqueles que nada têm feito em suas vidas a não ser empunhar uma caneta ou vender bens".

> great as the general degree of improvement of the community will allow; and that nothing less can be ultimately desirable than the admission of all to a share in the sovereign power of the state. But since all can not, in a community exceeding a single small town, participate personally in any but some very minor portions of the public business, it follows that the ideal type of a perfect government must be representative[36] (MILL, 2001, p. 47).

Mill não acata, entretanto, um formato de representação no qual aqueles eleitos representantes sejam "deixados em paz", como propõe boa parte da tradição liberal. A representação, para o autor em questão, significa que o conjunto de cidadãos e instituições ligadas à sociedade, a exemplo dos jornais, deve zelar pela fiscalização e são responsáveis em averiguar em que medida os representantes estão atuando em prol do bem público. O trecho a seguir resume o que pensa John Stuart Mill acerca dos limites a serem impostos à representação política, bem como mostra como estabeleceu as balizas que constrangem uma participação forte.

> There is a radical distinction between controlling the business of government and actually doing it. The same person or body may be able to control everything, but cannot possibly do everything; and in many cases its control over everything will be more perfect the less it personally attempts to do. [...] Some things cannot be done except by bodies; other things cannot be well done by them. It is one question, therefore, what a popular assembly should control, another what it should itself do[37] (MILL, 2001, p. 58-59).

De acordo com o que foi apresentado até aqui, Mill é um dos autores a inaugurar uma perspectiva moderna de se pensar as instituições políticas. Isto é, suas idéias levam em conta o cenário diferenciado no qual o Estado se encontra enredado a partir das revoluções burguesas. O filósofo inglês pensa, por exemplo, a esfera da atuação política como relacionada à dimensão do trabalho e da industrialização crescentemente testemunhada nos países mais avançados da Europa. As novas instituições que marcam a vida moderna, como as fábricas e sindicatos, passam

---

[36] Tradução própria: "... é evidente que o único governo que pode satisfazer completamente todas as exigências do estado social é aquele no qual todo o povo participa; que qualquer participação, mesmo aquela referente à menor função pública, é útil; que a participação deveria, em qualquer lugar, ser tão grande quanto o permitido pelo grau geral de aperfeiçoamento da vontade da comunidade; e que nada possa ser mais desejável do que a admissão de todos ao compartilhamento do poder soberano do estado. Contudo, desde que todos não podem, em uma comunidade excedendo uma pequena e única cidade, participar pessoalmente em qualquer, mas apenas em algumas poucas, porção dos negócios públicos, segue-se que o tipo ideal de um governo perfeito deva ser representativo".

[37] Tradução própria: "Existe uma distinção radical entre controlar os negócios do governo e executá-los na prática. A mesma pessoa ou corpo pode ser capaz de controlar tudo, mas não pode, aceitavelmente, fazer tudo; e, em muitos casos, seu controle sobre tudo será mais perfeito quanto menos tentativas ela, pessoalmente, tente fazer. [...] Algumas coisas não podem ser feitas a não ser por corpos; outras coisas não podem ser bem feitas por eles. É uma questão, assim, acerca do que uma assembléia popular deveria controlar, uma outra do que ela mesma deveria fazer".

a ser vistos, assim, enquanto espaços para se fomentar um maior engajamento dos cidadãos nos negócios públicos[38] (MILL, 2001).

Como foi dito anteriormente, Schumpeter criticou o posicionamento de autores a exemplo de Rousseau e Mill por considerar que a "teoria clássica" se situava mais em um plano normativo do que descritivo, sendo, assim, de utilidade duvidosa para se compreender como funciona o sistema político na realidade. Em reação à ênfase elitista na representação e nas instituições do estado, ao mesmo tempo em que resgata boa parte dos princípios defendidos pelos autores ditos "clássicos", um conjunto de estudiosos passa a questionar as práticas democráticas que não levam em consideração a interferência em maior escala da esfera civil. É neste contexto que se abre espaço para a emergência de um novo modelo de democracia, fundamentado, essencialmente, em uma redefinição do papel político de representantes e cidadãos.

O desenvolvimento do modelo participativo a partir da década de 60

A influência de Rousseau e Mill sobre os estudiosos do modelo participativo, desenvolvido a partir da década de 60, pode ser constatada quando Carole Pateman (1992) e Benjamin Barber (2004) continuam a defender ideais tais como a função pedagógica da participação política. Os autores participativos resistem à proposta elitista de cisão entre a atuação de instituições políticas e a da esfera civil, pois, inspirados em Rousseau, consideram que o contrato social institui um corpo político único, sendo os agentes representativos e o governo concebidos enquanto instrumentos para se fazer alcançar a vontade dos cidadãos (NOBRE, 2004, p. 33-34).

Fundamentado sobre esta base, o modelo de participação forte ganhou destaque como alternativa às teses de Schumpeter, pois propõe que se vá além dos procedimentos mínimos de participação (a exemplo do voto) e procura oferecer, também, a possibilidade de se retomar o caráter normativo da discussão sobre a democracia.

[38] Um outro autor a influenciar o modelo participativo e que desenvolveu idéias semelhantes às de Mill acerca da educação política nas diversas esferas da vida social foi George Cole (1920), contemporâneo de Schumpeter. Cole referiu-se, mais particularmente, à participação na esfera do trabalho e da indústria, tomando como exemplo as congregações coletivas de trabalhadores nas quais são discutidas, por exemplo, as normas de produção.

Na intenção de reforçar a consistência dos autores que sustentam suas opções teóricas, Pateman considera dois equívocos quanto ao modo como Schumpeter ataca Rousseau. A autora de *Participação e Teoria Democrática* alega que Schumpeter comete um erro ao dizer que os pensadores da "democracia clássica" dispunham de concepções que jamais poderiam ser aplicadas às sociedades modernas. Pateman argumenta que não se pode, simplesmente, abrir mão de defender o funcionamento em termos ideais da forma democrática de governo apenas porque tais princípios encontram dificuldades de aplicação no plano prático. Ou seja, a realidade democrática é marcada pelo escasso oferecimento de condições suficientes para a participação porque assim foi configurada, e não porque a participação seja um ideal implausível (PATEMAN, 1992).

Ainda na perspectiva de Pateman, e desta vez acompanhada por Held (1987), um outro engano que Schumpeter comete ao criticar Rousseau se refere ao fato de que o autor elitista, forçosamente, aplica as idéias do filósofo francês às sociedades modernas, quando, na verdade, tais idéias tinham como alcance comunidades políticas de pequena escala, logo, menos complexas (PATEMAN, 1992; HELD, 1987).

Para além dos princípios herdados de Rousseau e da defesa de alguns de seus ideais, os autores ligados ao modelo participativo buscaram desenvolver concepções próprias. Uma vez confrontado com os princípios elitistas, o modelo participativo lança o ideário de que a escolha dos líderes, isoladamente, não faz parte da essência da democracia, já que o verdadeiro poder político deve estar baseado na soberania forte dos cidadãos, inalienável e indivisível.

Pateman (1992) defende que, caso sejam conferidas oportunidades de participação aos cidadãos, sobretudo no que concerne aos temas que afetam diretamente o cotidiano, haveria um interesse renovado nos temas políticos. A hipótese é a de que este seria o caminho para se contrariar a idéia de apatia da esfera civil. Assim, uma vez que percebessem que suas disposições são realmente levadas em conta, acreditam os críticos de Schumpeter, os cidadãos teriam mais interesse em aprender sobre o processo de decisão política. De acordo com Pateman:

> ... somente se o indivíduo tiver a oportunidade de participar de modo direto no processo de decisão e na escolha de representantes nas áreas alternativas [como a esfera do trabalho] é que, nas modernas circunstâncias, ele pode esperar ter qualquer controle real sobre o curso de sua vida ou sobre o desenvolvimento do ambiente em que ele vive (PATEMAN, 1992, p. 145-146).

O argumento de Carole Pateman é o de que os teóricos realistas acabam se esquecendo de perguntar o porquê das coisas serem como são. Isto é, para a autora em pauta, os críticos da participação apenas tomam a realidade como dada, sem procurar compreendê-la em suas origens, o que poderia fazê-los enxergar como determinadas modificações se refletiriam no comportamento e na configuração do sistema político e de seus agentes. Em suma, Pateman afirma que "Ao que tudo indica, não ocorreu aos teóricos recentes imaginar por que deveria haver uma correlação positiva entre apatia, reduzido sentimento de eficácia política e baixo status sócio-econômico" (PATEMAN, 1992, p. 138). É por este motivo que Pateman assevera, acerca do elitismo competitivo e das demais vertentes liberais que limitam a participação dos cidadãos, que são "um fracasso da imaginação política e sociológica" (p. 147).

Dentre os autores reconhecidos como dos mais importantes da vertente participativa, Benjamin Barber demonstra ser, talvez, o mais radical. Ele não se satisfaz apenas com oportunidades de participação política oferecidas pelo sistema à esfera civil. O autor de *Strong Democracy* deixa claro que seu objetivo é, no final, a "transformação" da dimensão política das sociedades democráticas, a partir da devolução do poder aos verdadeiros soberanos (BARBER, 2004, p. 119).

Barber é incisivo acerca do que pensa sobre a participação política da esfera civil. Logo na introdução de seu livro, o autor afirma que a intenção é discutir como prover aos cidadãos algo mais do que, simplesmente, pagarem impostos e votar. Ele acredita que uma forma aceitável de democracia não deve manter uma relação "clientelista" com a esfera civil (2004, p. xxix). Ou seja, para este cientista político, os cidadãos não devem estar "do outro lado do balcão" solicitando serviços ou apenas escolhendo qual dos "produtos" atende suas necessidades. Na verdade, na concepção deste autor, os cidadãos devem ser os reais e principais atores quando da produção da decisão política (2004, p. xxviii-xxix). São estas as características do que ele chama de "democracia forte".

> Strong democracy is defined by politics in the participatory mode: literally, it is self-government by citizens rather than representative government in the name of citizens. Active citizens govern themselves directly here, not necessarily at every level and in every instance, but frequently enough and in particular when basic policies are being decided and when significant power is being deployed[39] (BARBER, 2004, p. 150-151).

[39] Tradução própria: "Democracia forte é definida pela política no modo participativo: literalmente, ela representa o auto-governo pelos cidadãos, em vez de um governo representativo em nome dos cidadãos. Cidadãos ativos governam a si mesmos diretamente aqui, não necessariamente em cada nível e em cada instância, mas com

Barber vai propor modificações ao sustentar que as instituições políticas devem contribuir para a participação não apenas através do oferecimento de oportunidades e de mecanismos que permitam a interferência da esfera civil quando da produção da decisão política. As instituições devem, adicionalmente, promover ações que possibilitem uma participação de qualidade aos cidadãos, oferecendo, por exemplo, informação relevante para aumentar a eficácia do *input* político[40] (BARBER, 2004).

É por pensar a necessidade de reformas a aprofundarem as práticas dos regimes democráticos que Barber vê as eleições, o momento principal de intervenção ressaltado pelos signatários do elitismo, como apenas a ocasião concreta através da qual se celebra o exercício da liberdade política e do direito de autonomia que deve fundamentar a dimensão política das sociedades democráticas. Se o único fundamento de um sistema político for a escolha de líderes, não se poderá considerar tal regime como democrático.

> … democracy can survive only as strong democracy, secured not by great leaders but by competent, responsible citizens. Effective dictatorships require great leaders. Effective democracies need great citizens. We are free only as we are citizens, and our liberty and our equality are only as durable as our citizenship[41] (BARBER, 2004, p. xxix).

Por último, Barber parece ser o mais otimista dentre seus pares quanto aos benefícios que a participação da esfera civil pode trazer. Uma vez que os cidadãos são incluídos no processo decisório, além da legitimidade alcançada pelo sistema político e de uma melhora na educação cívica, seguir-se-ia um sentimento cooperativo, diz o autor. Em outras palavras, ele acredita que, através da participação, os cidadãos despertarão e desenvolverão habilidades políticas e estarão dispostos a iniciar um processo de deliberação pública, mediante o qual o conflito de interesses particulares seria transformado em cooperação (BARBER, 2004, p. 135).

---

freqüência adequada e, em particular, quando políticas básicas estão sendo decididas e quando se está fazendo uso de um poder significativo".

[40] Um outro aspecto enfatizado por Barber se refere à promoção de justiça social. Ou seja, enquanto a participação no modelo elitista possui como pano de fundo uma igualdade de voto, independentemente da condição econômica do cidadão, no modelo participativo, a igualdade vem se referir à partilha dos benefícios gerados pela democracia. Em outras palavras, este modelo defende uma maior participação no intuito de alcançar não apenas maior legitimidade do ponto de vista institucional, mas, também, busca soluções justas e que levem em conta não apenas interesses particulares ou de grupos, mas o progresso coletivo (BARBER, 2004).

[41] Tradução própria: "… a democracia pode sobreviver apenas como democracia forte, assegurada não por grandes líderes, mas por cidadãos competentes e responsáveis. Ditaduras de fato requerem grandes líderes. Democracias de fato demandam grandes cidadãos. Nós somos livres apenas enquanto nós somos cidadãos, e nossa liberdade e nossa igualdade são tão duráveis quanto nossa cidadania".

Um outro trabalho a compartilhar das idéias dos teóricos da participação forte é de autoria de Sherry Arnstein (1969), em seu artigo *A Ladder of Citizen Participation*. Através da análise de algumas experiências em cidades norte-americanas ao longo da década de 60, ela argumenta sobre os diferentes níveis de participação que as instituições políticas podem oferecer, desde os mais básicos, nos quais os cidadãos são apenas informados ou mesmo cooptados na intenção de agregar legitimidade ao sistema político (mas sem, efetivamente, possuir influência sobre ele), até os mais avançados, tidos por Arnstein como aqueles nos quais há fortes indícios de democracia direta.

A preocupação desta autora se concentra, então, na intensidade com a qual o Estado e seus atores políticos estão dispostos a compartilhar o poder com a esfera civil. Esta divisão de poder, ou seja, a capacidade não apenas de pressionar os representantes políticos, mas, em determinadas ocasiões, de ter a força necessária para atuar diretamente, é a essência própria da participação política, na compreensão desta autora.

> ... citizen participation is a categorical term for citizen power. It is the redistribution of power that enables the have-not citizens, presently excluded from the political and economic processes, to be deliberately included in the future. It is the strategy by which the have-nots join in determining how information is shared, goals and policies are set, tax resources are allocated, programs are operated, and benefits like contracts and patronage are parceled out[42] (ARNSTEIN, 1969, p. 216).

Ainda que ressaltem a necessidade de uma participação mais efetiva dos cidadãos e mesmo tomando parte em um modelo comum de teoria democrática, é importante dizer que autores como Carole Pateman e Benjamin Barber apresentam diferenças pontuais quanto ao que consideram ideal, desejável e necessário ao funcionamento de um sistema político que atenda aos requisitos de participação civil.

Em primeiro lugar, Carole Pateman se mostra menos radical do que Benjamin Barber. Esta autora, de algum modo, dá razão a Schumpeter quando não espera que a participação, uma

[42] Tradução própria: "… participação dos cidadãos é um termo categórico para poder dos cidadãos. É a redistribuição de poder que permite os cidadãos despossuídos, presentemente excluídos dos processos políticos e econômicos, serem deliberativamente inclusos no futuro. Esta é a grande estratégia através da qual os despossuídos tomam parte na decisão sobre como a informação é compartilhada, os objetivos e as políticas são formatadas, recursos de impostos são alocados, programas operados e vantagens como contratos e patrocínios divididos".

vez em progresso, seja tão difundida ou que, por si mesma, atue como solução integral dos problemas apontados quanto às práticas democráticas correntes. Pateman chega a admitir, por exemplo, que é difícil acreditar que os cidadãos estejam dispostos a participar com a mesma dedicação de todo o leque das atividades que envolvem a dimensão política. É natural haver temas que despertem mais interesse do que outros. Além disso, no dizer de Pateman, a participação direta não parece produzir os mesmos resultados em todas as dimensões da vida social, pois, obviamente, o indivíduo se engaja mais em discutir e em interferir em questões relacionadas ao seu cotidiano do que em questões nacionais. Neste sentido, a autora parece estar mais convencida de que o importante é oferecer as oportunidades de participação, mas a opção de tomar parte nelas é dos cidadãos (PATEMAN, 1992, p. 145-146).

Carole Pateman é mais branda, também, quanto à atuação das instituições representativas, defendendo, mesmo, que a existência destas instâncias é necessária para tornar viável uma participação diligente dos cidadãos. Pateman não defende uma exacerbação no emprego da representatividade política, o que colocaria os cidadãos e suas disposições em segundo plano, mas, também, não chega a opor democracia e representatividade, conforme pode ser observado no seguinte trecho:

> ... não fica claro até que ponto o paradigma da participação direta pode se repetir em condições onde a representação está se tornando tão amplamente necessária, embora o indivíduo obtivesse mais oportunidades de participação política numa sociedade participativa (PATEMAN, 1992, p. 63).

De acordo com o que foi apresentado nas páginas precedentes, Barber, por sua vez, entende que determinados *inputs* oferecidos à esfera civil, por estarem intimamente ligados à idéia de representatividade, são “fracos” e, por isso, não são adequados à concepção de democracia que ele tem como apropriada. Assim, Barber detrata a noção de que a representação contém traços participativos.

> The representative principle steals from individuals the ultimate responsibility for their values, beliefs, and actions. […] Representation is incompatible with freedom because it delegates and thus alienates political will at the cost of genuine self-government and autonomy. […] Men and women who are not directly responsible through common deliberation, common decision, and common action for the policies that determine their

> common lives are not really free at all, however much they enjoy security, private rights, and freedom from interference[43] (BARBER, 2004, p. 145-146).

De acordo com o que foi apresentado até então, pode-se perceber uma mudança significativa de valores em relação às perspectivas que dois modelos de democracia apresentam quanto à participação civil dos cidadãos. É necessário se ter em conta, entretanto, que, se, por um lado, o modelo participativo parece mais ousado (ou menos conformado com a corrente situação política) e mais exigente do que o elitismo competitivo, por outro lado, há críticas acerca da viabilidade das "transformações" (BARBER, 2004) propostas por autores participativos.

Limites do engajamento cívico: Críticas à tradição participativa

Os autores ligados à concepção participativa reelaboraram algumas das idéias de Rousseau e Mill a partir das críticas feitas a estes dois filósofos, mas, também, não ficaram imunes a questionamentos acerca da consistência de sua proposta. Uma das observações mais candentes se refere à crença nos benefícios da participação uma vez que as instituições políticas adotem uma postura favorável a ela.

Assim, o que os críticos de vertente participativa vão contestar, ainda que alguns deles concordem com a indicação dos proveitos trazidos pela participação da esfera civil, são as dificuldades continuamente impostas a uma maior participação mesmo em contextos institucionais favoráveis. Ou seja, a abertura das instituições às contribuições efetivas dos cidadãos não é algo suficiente para se afirmar a existência de práticas participativas, pois outros fatores, tais como a cultura política, precisam ser tomados em conta de maneira mais cuidadosa.

Álvaro de Vita (2004), por exemplo, enfatiza um problema complementar quanto à participação pensada nos moldes de Pateman e Barber. Ele sustenta que pode até ser verdade que

---

[43] Tradução própria: "O princípio representativo rouba dos indivíduos a responsabilidade última por seus valores, crenças e ações. [...] A representação é incompatível com a liberdade porque ela delega e, assim, aliena, a vontade política ao custo do genuíno auto-governo e da autonomia. [...] Homens e mulheres que não são diretamente responsáveis através da deliberação comum, decisão comum e ação comum pelas políticas que determinam suas vidas em comum não são, de fato, livres, ainda que eles desfrutem de segurança, direitos privados e liberdade de interferência".

os cidadãos não participem mais efetivamente porque a eles não são dadas oportunidades suficientes (ou, no dizer de Barber, "They [cidadãos] are apathetic because they are powerless, not powerless because they are apathetic. There is no evidence to suggest that once empowered, a people will refuse to participate"[44], BARBER, 2004, p. 272). Por outro lado, igualmente, não se pode afirmar que, uma vez dadas estas oportunidades, a participação não continuará concentrada nas mãos de alguns poucos que já possuem interesse político. Vita considera, então, que "... é virtualmente impossível demonstrar que exista uma relação de causalidade entre tomar parte em uma experiência participativa e desenvolver os atributos morais e cognitivos valorizados pela teoria da democracia participativa" (VITA, 2004, p. 116-117).

De modo paralelo, uma das maiores objeções ao modelo participativo se refere ao grau de exigência ao qual os cidadãos são submetidos. Reconhece-se que a existência e o emprego de mecanismos de participação representam um progresso tanto por parte das instituições, que se tornam abertas às intervenções civis, quanto por parte dos cidadãos, que, envolvidos nos negócios públicos, têm a possibilidade de aprender acerca do ambiente político. Entretanto, como Fábio Wanderley Reis (2004) destaca, deve-se levar em conta que há diferentes graus de envolvimento aos quais cada cidadão está disposto a se engajar. Por um lado, quando o pleito se aproxima, há eleitores que debatem com veemência as diferentes propostas programáticas dos candidatos em seu local de trabalho ou no ambiente familiar. Por outro lado, há cidadãos que sequer comparecem à urna eleitoral ou o fazem apenas por serem obrigados, a fim de não sofrerem sanções burocráticas.

Dito de outro modo, se a idéia for privilegiar traços de soberania forte, há de se encontrar um caminho que não exija dos cidadãos um engajamento ativo e constante, ou seja, que não demande uma participação em tempo integral e de modo dedicado. Isso porque, se todos forem efetivamente participar, seria difícil organizar as demandas e atender todas ou parte delas. Sendo assim, as teorias elitistas da democracia, ao defenderem a delegação de poderes a indivíduos mais capacitados e idealmente comprometidos com o bem público, possuem certa parcela de razão por evitar a adoção de modelos que defendem, por exemplo, uma participação mais direta de todos concernidos, através de plebiscitos.

---

[44] Tradução própria: "Eles [cidadãos] são apáticos porque desprovidos de poder, e não desprovidos de poder porque apáticos. Não há evidência a sugerir que, uma vez que possuam poder político, um povo se recusará a participar".

Assim, parece pouco plausível, na visão de alguns críticos, a proposta participativa de aspirar constituir um corpo de cidadãos engajados permanentemente, seja em nível local ou nacional, que se auto-governa, abrindo mão, em determinadas ocasiões, da mediação feita pela esfera política. Barber afirma que a democracia forte "requires unmediated self-government by an engaged citizenry"[45] (BARBER, 2004, p. 261), o que parece desconsiderar a autonomia e o direito dos cidadãos de simplesmente se omitirem da vida política[46]. De acordo com Reis:

> ... uma sociedade que exigisse a dedicação em tempo integral às deliberações coletivas seria obviamente problemática, e a questão se torna então a de estabelecer o grau de envolvimento público que seria adequado para garantir que os interesses ou valores básicos de cada um (isto é, a autonomia) fossem preservados (REIS, 2004, p. 71-72).

Habermas (1995) chamou a atenção para as dificuldades práticas encontradas por modelos ou princípios de democracia que repousam nas virtudes dos cidadãos para garantir legitimidade ou bom desempenho político.

Se, por um lado, há críticos que apontam a falha do modelo participativo em esperar que os cidadãos estejam ansiosos por participarem politicamente, sendo necessária apenas a criação de mecanismos institucionais para lidar com tal demanda reprimida, por outro lado, pode-se encontrar detratores que duvidem das conseqüências benéficas que os participativos reivindicam através de seu modelo.

Dois dos benefícios trazidos pela participação de acordo com a alegação de estudiosos como Pateman e Barber também geram polêmica quanto à sua consistência. Em primeiro lugar, autores como Shlomi Segall (2005) mostram uma posição um tanto cética acerca dos efeitos da participação da esfera civil no que se refere ao cultivo de cooperação e solidariedade alegado por autores participativos. Segall contradiz Barber na medida em que acredita não haver uma relação necessária entre capacidades e oportunidades de participar e uma disposição em cooperar, em ser menos egoísta ou, no final das contas, em ser mais solidário. O argumento de Segall é o de que, ao longo do processo de participação política, os cidadãos

---

[45] Tradução própria: "... requer um auto-governo sem mediação por uma cidadania engajada".

[46] Norberto Bobbio apresenta uma objeção semelhante ao criticar as concepções de democracia direta. "É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade. [...] o cidadão total nada mais é que a outra face igualmente ameaçadora do Estado total. Não por acaso a democracia rousseauniana foi freqüentemente interpretada como democracia totalitária em polêmica com a democracia liberal" (BOBBIO, 2004, p. 54-55).

ganham, de fato, maiores habilidades cívicas, mas isso não significa que eles tenderão a usá-las no sentido de buscar o que for melhor para o ideal coletivo. Isto é, há uma diferença entre a aquisição de repertório e de estratégias e a aquisição de sentimentos solidários. Para Segall:

> ... cultivating skills is a different matter from cultivating dispositions: whereas democratic participation may very well equip the citizen with certain skills, the issue of cultivating solidaristic dispositions, empathy, or willingness to refrain from free-riding, is quite different. […] And dispositions, as opposed to skills, do not necessarily expand with practice. [...] Empirical research on the effects of political participation does little to corroborate the assumptions made by strong republicans, at least as far as traditional venues of participation are concerned. […] 'Active' citizens do not become more trusting or solidaristic merely by virtue of participation…[47] (SEGALL, 2005, p. 366-368).

A segunda polêmica surge de um ponto que parece consensual na literatura em teoria democrática. É um pressuposto amplamente aceito aquele que se refere a uma correlação positiva entre, de um lado, participação e engajamento cívico e, de outro lado, fomento de habilidades políticas. Theda Skocpol (2004), neste contexto, vai relatar que as associações civis, que marcaram a história política dos Estados Unidos nos anos após a independência daquele país, em muito reproduziam a estrutura organizacional de instituições federais e, assim, proviam aos cidadãos maior familiaridade no trato com a política nacional e local. Em outras palavras, as diversas entidades criadas a partir da união de vários cidadãos em torno de certos temas (religiosos, militares ou mesmo de escoteiros, por exemplo) ofereciam aos seus participantes a chance de discursarem, prepararem documentos e de se organizarem, representando, assim, um maior dinamismo quanto à mobilização política. Não parece haver dúvidas, neste sentido, quanto ao progresso percebido na educação política dos cidadãos quando são oferecidas maiores chances de *input* de opiniões e de poder de influência nas decisões públicas.

Jon Elster (1998) admite este benefício, mas retruca que a educação proporcionada pela participação não é mais do que uma conseqüência, isto é, um subproduto das relações mantidas entre as instituições de governo e a esfera civil na democracia. Em outras palavras, para Elster, além da educação, que é importante, mas funciona apenas como um pressuposto para o

---

[47] Tradução própria: "… cultivar habilidades é algo diferente de cultivar disposições: enquanto a participação democrática pode dotar os cidadãos de determinadas aptidões, o cultivo de posições solidárias, empatia ou a disposição em evitar se aproveitar dos outros é algo bem diferente. [...] E as disposições, de maneira contrária às habilidades, não necessariamente se expandem com a prática. [...] A pesquisa empírica sobre os efeitos da participação política faz pouco para corroborar as assunções feitas por republicanos fortes, pelo menos no que concerne às jurisdições tradicionais. [...] Cidadãos 'ativos' não se tornam mais confiáveis ou solidários meramente por meio da virtude da participação...".

real confronto de idéias que se dá no âmbito das arenas políticas, há outras questões a serem mediadas e resolvidas pelos diversos processos que a democracia envolve. Ou seja, a educação é importante, mas não pode ser tão enfatizada a ponto de se tornar o objetivo de um regime democrático.

Algumas destas críticas são absorvidas por uma nova geração de estudiosos que também busca conferir destacada importância à participação da esfera civil na produção da decisão política. Estes autores mais recentes vão enfatizar alguns pontos da agenda participativa como fundamentais, ainda que não abram mão de instituições representativas ou que reconheçam os méritos de algumas das posturas aconselhadas pelos princípios liberais. A próxima seção apresenta as concepções gerais que os teóricos da vertente deliberativa de democracia propõem quanto à participação política dos cidadãos nos negócios públicos.

1.2.3 A PARTICIPAÇÃO CIVIL NA INTERPRETAÇÃO DA ÊNFASE DELIBERACIONISTA

Encontrou lugar mais recentemente nas teorias da democracia uma perspectiva que também favorece a participação, mas que procura dar conta de algumas das insuficiências delineadas acima na tentativa de, pelo menos, atenuar certas dificuldades diagnosticadas no funcionamento do regime de governo que prevê a soberania popular. A principal idéia trazida pela “democracia deliberativa” se refere à necessidade de discussão e participação públicas efetivas para se garantir legitimidade política, mas sem deixar de considerar certos pressupostos liberais, tais como a autonomia do indivíduo e a necessidade de manutenção de estabilidade e eficiência do sistema.

Em outras palavras, a intenção dos estudiosos defensores da “democracia deliberativa” é corrigir determinadas insuficiências diagnosticadas, de seu ponto de vista, no funcionamento do regime democrático de governo, empregando, para isso, o debate e a razão pública guiados por certos princípios. Os signatários desta vertente alegam executar tal tarefa

considerando as contribuições dos modelos anteriores e inserindo novas questões acerca de como se deve dar a produção da decisão política legítima.

Chantal Mouffe (2005) e Filipe Carreira da Silva (2004) argumentam que a ênfase dada, a partir da década de 90, à deliberação dos cidadãos livres e iguais quando da discussão acerca dos negócios públicos representa apenas o ressurgimento de um tema antigo em teoria política. Desta forma, mesmo que tenha havido, ao longo da história, limitações relativas aos temas debatidos e ao alcance daqueles agentes com prerrogativas deliberativas, "... de Aristóteles a Rousseau, passando por Kant, Dewey e Arendt, muitas são as figuras clássicas que as várias tendências democrático-deliberativas apontam como fontes de inspiração" (SILVA, 2004, p. 2).

Ainda que não se considere a questão necessariamente nova, apenas há alguns anos os pressupostos de uma vertente deliberativa de democracia começaram a ser sistematizados, a ponto de serem erigidos à categoria de modelo. Conforme destaca Silva (2004), os dois principais autores que deram origem ao deliberacionismo em sua faceta mais recente, o alemão Jürgen Habermas e o norte-americano John Rawls, vêm da filosofia política, ainda que, em seus países, as escolas de Filosofia se filiem a tradições diferenciadas[48].

Jürgen Habermas (1995) propõe uma alternativa ao modelo republicano de democracia (que exige dos cidadãos, segundo ele, engajamento e interação quase integrais e que defende uma concepção forte de soberania popular) e ao modelo liberal (onde o indivíduo é visto de modo isolado das instituições do estado, devendo delas obter garantias de que não será perturbado no curso de sua vida e de que não sofrerá arbitrariedades que ponham em risco sua liberdade). Em linhas gerais, e em complemento ao que já foi exposto nos tópicos anteriores, os pressupostos e críticas a estes dois grandes modelos serão apresentados em maior detalhe para que se compreenda um pouco mais de que forma eles contribuíram para a formatação do deliberacionismo.

---

[48] Filipe Carreira ressalta o surgimento deste novo modelo de democracia ao sugerir que autores importantes convergiram para sua confecção inicial: "Por volta de 1990, a teoria política dedicada ao estudo da democracia sofreu aquilo que alguns vêm chamando de 'viragem deliberativa'... [...] a expressão 'viragem' (turn, no original) pretende descrever uma súbita mudança de enfoque analítico por parte de um substancial número de autores, e em especial, por parte daqueles que definem a agenda..." (SILVA, 2004, p. 1).

O modelo republicano tem em Hannah Arendt (ARENDT, 1979; RIBEIRO, 2001) uma de suas maiores defensoras. Arendt defende uma submissão da lógica do mercado (aquela segundo a qual os cidadãos atuam sob interesses particulares e “compram” determinados projetos políticos de acordo com sua conveniência) ao diálogo, em uma perspectiva normativa que visa rechaçar conchavos, barganhas e outros vícios inerentes a muitas das práticas democráticas contemporâneas. John Keane esclarece a compreensão deste modelo republicano através de referência a Arendt:

> ... Hannah Arendt lamenta a perda moderna da 'vida pública', entendida como a capacidade dos cidadãos de falar e interagir com o propósito de definir e redefinir como desejam viver em comum; de acordo com Arendt, tal interação pública foi gradualmente corroída nos tempos modernos pelo ácido do consumismo pingando ao longo de uma sociedade de trabalhadores que ignoram a alegria e a liberdade que resulta da comunicação em público de assuntos de importância pública (KEANE, 1996, p. 8).

Um dos problemas do modelo republicano, de acordo com seus críticos, é que tal concepção não leva em conta os valores individuais ou interesses de grupos reivindicados por membros da esfera civil. Assim, além de não garantir proteção individual a cada cidadão a ameaças externas (mesmo aquelas impetradas pelo Estado), o republicanismo de Arendt considera os cidadãos como dotados de virtudes políticas, o que os faria abrir mão de recursos como poder e dinheiro em favor da busca pelo entendimento. Habermas resume as dificuldades deste modelo da seguinte forma:

> ... em situações de pluralismo cultural e social, por trás das metas politicamente relevantes muitas vezes escondem-se interesses e orientações valorativas, que entram em conflito sem perspectiva de consenso, necessitam de um equilíbrio ou de um compromisso que não é possível alcançar-se mediante discursos éticos, ainda que os resultados se sujeitem à condição de não transgredir os valores básicos consensuais de uma cultura (HABERMAS, 1995, p. 44).

Por outro lado, Habermas (1995) também identifica problemas no modelo liberal de democracia, cuja meta é a preservação da autonomia do indivíduo, obtida, dentre outros fatores, pela garantia de direitos, liberdades e de que o Estado, comportando-se de modo transparente e responsável, não empregará suas forças e agentes contra o cidadão. A crítica fundamental ao liberalismo se refere à concepção meramente instrumental da política defendida por esta vertente, pois, uma vez tendo como meta apenas a satisfação de conveniências e a preservação de direitos e

liberdades, aos indivíduos torna-se legítimo que lancem mão de estratégias para maximizar ganhos e reduzir as perdas no plano prático da política.

Dito de outro modo, os princípios liberais não tornam condenáveis, por exemplo, práticas como a orquestração entre partidos políticos na disputa pelo voto do eleitor e na aprovação de projetos nas casas parlamentares. O êxito obtido no campo político, no modelo liberal, mede-se pelas vitórias alcançadas, e não pelo entendimento mútuo gerado pela comunicação e convencimento de outros agentes envolvidos no jogo político[49].

Neste contexto, a perspectiva habermasiana de democracia deliberativa se situa na tensão entre o modelo republicano e o modelo liberal. Ao propor uma reflexão heurística sobre o tema, o filósofo alemão procura resolver a contradição diagnosticada na conformação do termo "democracia liberal", argumentando acerca da necessidade de um modelo de democracia que, de um lado, não abdique da interação forte e discursiva entre cidadãos e entre representantes para a formação da opinião e da vontade e, de outro, que não deixe de reconhecer direitos, liberdades e reivindicações individuais[50].

Além das ressalvas ao Liberalismo e ao Republicanismo, um terceiro ramo de influência para a formulação do deliberacionismo em Habermas pode ser reconhecido no modelo de ética do discurso inspirado em Karl-Otto Apel. A intenção foi dotar o modelo deliberativo de dispositivos que, além de garantirem a necessidade de uso público da razão mediante a ocorrência de debates, oferecessem aos participantes reconhecimento como iguais em direitos e dignidade, emulando-se, assim, uma atividade participativa e interativa estabelecida sob determinadas regras que tendem a favorecer a cooperação entre os agentes políticos (GOMES, 2004). Conforme explica Habermas:

> A teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas do que o modelo republicano, toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e distinta. [...] A teoria do discurso não faz a realização de uma política deliberativa depender de uma cidadania coletivamente capaz de ação, mas sim da institucionalização dos correspondentes

[49] Esta mesma divergência de princípios é exposta quanto aos eventos eleitorais. Enquanto para o modelo republicano o voto era percebido como uma forma de participação fraca e que deveria ser exercida em ocasiões esparsas (pois tende a desconsiderar a busca pelo entendimento, uma das alavancas deste modelo), no modelo liberal, dados os objetivos e a ênfase diferenciada desta vertente, o voto é tomado como uma das ferramentas mais importantes dos indivíduos para garantir que os negócios públicos sejam geridos de maneira adequada.

[50] Uma das obras mais marcantes de Habermas no que se refere à aproximação entre as tradições republicana e liberal é seu livro *Direito e Democracia*, publicado originalmente em 1992. Mais recentemente, em um conjunto de ensaios publicados na coletânea *A Constelação Pós-Nacional* (2001), o autor reforça esta perspectiva.

> procedimentos e pressupostos comunicativos. [...] Ela tampouco localiza esse todo em um sistema de normas constitucionais que regulem o equilíbrio de poder e o compromisso de interesses de modo inconsciente e mais ou menos automático, conforme o modelo da troca mercantil (HABERMAS, 1995, p. 47-48).

É disposta desta forma que a democracia de cunho deliberacionista ressalta a idéia fundamental de esfera pública, cuja ênfase se encontra na necessidade de participação da esfera civil quando da produção da decisão política. Dito de outro modo, a noção de esfera pública em Habermas supõe a intromissão da esfera civil na produção da decisão política através, dentre outros elementos, da influência e da pressão sobre os agentes do campo político. É neste sentido que, para Habermas, "são válidas somente aquelas normas de ação às quais todas as pessoas possivelmente afetadas poderiam assentir como participantes de discursos racionais"[51] (HABERMAS, 1995).

Se Jürgen Habermas migrou de uma perspectiva crítica, sustentada em seu livro de 1962, intitulado *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, e coadunada com o pensamento da Escola de Frankfurt, para uma teorização que reconhece a importância de direitos individuais (liberais, em sua origem) e das instituições do estado democrático de direito, deve-se levar em consideração que um outro filósofo cuja contribuição foi também decisiva para a formulação do modelo deliberativo de democracia, John Rawls, partiu de uma perspectiva liberal por excelência para a formulação de uma versão do modelo liberal caracterizada pela necessidade de reformas para a manutenção da estabilidade e legitimidade dos regimes democráticos.

Rawls (1999) argumenta que os direitos individuais, tão exacerbados pelo liberalismo, não são suficientes para oferecer a cada cidadão a chance de defender seus interesses na arena política, visto que as desigualdades de condições (econômicas, sobretudo) impedem que a liberdade floresça de maneira plena. De acordo com o autor:

---

[51] Rousiley Maia detalha a costura realizada por Habermas entre, de um lado, aqueles conceitos ligados à ética do discurso e à noção de esfera pública e, de outro lado, os princípios do modelo deliberativo. Ressalte-se, aqui, o papel de legitimação que é conferido à participação política dos cidadãos: "A teoria da democracia deliberativa habermasiana é construída em dois planos. Há uma distinção e descrição normativa (a) do processo informal da constituição da vontade na esfera pública e (b) da deliberação política, a qual é regulada por procedimentos democráticos e é orientada para a tomada de decisão em sistemas políticos específicos. Essas são duas dimensões interdependentes. A sociedade que promove a deliberação pública possivelmente será mais sensível aos interesses de uma porção mais ampla da população. E é condição necessária para a obtenção de legitimidade que o exercício público do poder e a organização das principais instituições sociais sejam o resultado do procedimento de deliberação na esfera pública" (MAIA, 2002, p. 49).

> … inequalities in the economic and social system may soon undermine whatever political equality might have existed under fortunate historical conditions. Universal suffrage is an insufficient counterpoise; for when parties and elections are financed not by public funds but by private contributions, the political forum is so constrained by the wishes of the dominant interests that the basic measures needed to just constitutional rule are seldom properly presented[52] (RAWLS, 1999, p. 199).

Ou seja, Rawls continua reconhecendo a importância dos direitos e das liberdades defendidas pelo liberalismo, mas considera que se deve almejar uma maior igualdade entre os cidadãos a fim de que tais liberdades e direitos sejam efetivamente desfrutados pelos cidadãos em seus contextos públicos e privados[53].

O argumento de Rawls não tem como catalisador, é bom esclarecer, a promoção pura e simples de bem-estar e progresso social. O filósofo americano parecia estar mais preocupado com o grau de lealdade dos cidadãos em relação aos pressupostos da democracia liberal, pois, uma vez que percebessem que tal modelo não trouxe os benefícios que prometera (além de liberdade e direitos, a promoção de oportunidades), a tendência poderia ser preferir modelos alternativos e que implicassem modificações mais radicais no arranjo político. Acerca desta intenção de Rawls, bem como de sua perspectiva particular de democracia deliberativa, Chantal Mouffe salienta o seguinte:

> O futuro da democracia liberal, em sua óptica [referindo-se a Rawls], depende da recuperação de sua dimensão moral. [...] Também é distintivo o seu esforço de fornecer uma base sólida de lealdade política [*allegiance*] para com a democracia liberal ao reconciliarem a idéia de soberania democrática com a defesa de instituições liberais. De fato, vale ressaltar que, enquanto críticos de um certo *modus vivendi* liberal, a maioria dos defensores da democracia deliberativa não é antiliberal. [...] Seu objetivo não é abrir mão do liberalismo, mas recuperar sua dimensão moral e estabelecer uma conexão forte entre valores liberais e democracia (MOUFFE, 2005, p. 12).

---

[52] Tradução própria: "… desigualdades no sistema econômico e social podem, em curto prazo, minar qualquer igualdade política que possa ter existido sob condições históricas prósperas. O sufrágio universal é um contrapeso insuficiente; porque quando os partidos e as eleições são financiados não apenas por fundos públicos mas, também, por contribuições privadas, o fórum político é, então, constrangido pelos desejos dos interesses dominantes, cujas medidas básicas necessárias para ajustar a regra constitucional são raramente apresentadas de maneira adequada".

[53] A afirmação a seguir de Álvaro de Vita ressalta tal concepção: "Níveis elevados de pobreza e desigualdade e uma excessiva concentração da riqueza e da propriedade degradam o valor que as liberdades políticas têm para os mais desfavorecidos e permitem que os mais favorecidos, porque são mais capazes de tirar proveito dos direitos e oportunidades institucionais que em princípio são iguais para todos, exerçam um peso desproporcional sobre os termos da discussão pública e sobre as decisões políticas. [...] Rawls sustenta que nossa concepção de cidadania democrática igual nos compromete com o objetivo de erguer barreiras entre o poder econômico e o poder político" (VITA, 2004, p. 123).

Desta forma, graças ao reconhecimento de excessos nos modelos a partir dos quais foram originalmente filiados, pôde haver uma convergência, turbulenta, a depender da categoria em questão, entre, de um lado, a filosofia de Habermas, antigo filiado à perspectiva crítica da Escola de Frankfurt, e, de outro lado, a concepção de Rawls, ícone do liberalismo. Mouffe sustenta, em crítica ao modelo deliberativo, que tal confluência, ainda que realizada de forma desproposital, tem o objetivo de evitar as críticas oriundas tanto de teóricos da "direita" quando da "esquerda".

> ... um dos propósitos da abordagem deliberativa – compartilhado tanto por Rawls como por Habermas – consiste em assegurar uma ligação forte entre democracia e liberalismo, combatendo todos os críticos – de direita e esquerda – que proclamaram a natureza contraditória da democracia liberal. Um exemplo é a declaração de Rawls sobre sua ambição de elaborar um liberalismo democrático que responderia não só às pretensões extraídas da idéia de liberdade, mas também daquela de igualdade. [...] No que toca a Habermas, seu livro *Between Facts and Norms* explicita que um dos objetivos de sua teoria procedimental da democracia é demonstrar a co-originalidade dos direitos individuais fundamentais e da soberania popular (MOUFFE, 2005, p. 13).

Chantal Mouffe afirma que os dois filósofos compartilham a idéia de que determinadas formas de razão pública são o fundamento para a legitimação e a autoridade democráticas. A divergência entre Habermas e Rawls se encontra, entretanto, na interpretação acerca de como esta razão é exercida e o seu alcance. Rawls considera que apenas determinadas instâncias são capazes que garantir condições de liberdade, expressão e igualdade em um patamar suficiente para que se diga que tal discussão obedeceu a parâmetros deliberativos. Em outras palavras, a deliberação, em Rawls, se mostra diferente daquela defendida por Habermas na medida em que o filósofo americano considera que apenas certas dimensões, por estarem livres de constrições de diversas naturezas (estorvos relacionados à existência de interesses próprios e constrições eleitorais, por exemplo), poderiam, efetivamente, deliberar no que concerne a determinados temas da agenda política. O caso típico ressaltado por Rawls se refere à Suprema Corte dos Estados Unidos.

> By applying public reason the court is to prevent that law from being eroded by the legislation of transient majorities, or more likely, by organized and well-situated narrow interests skilled at getting their way. If the court assumes this role and effectively carries

> it out, it is incorrect to say that it is straight-forwardly antidemocratic[54] (RAWLS, 2005, p. 233-234).

Na perspectiva de Rawls, assim, apenas algumas dimensões e agentes podem dar conta de um processo deliberativo mais próximo daquilo estabelecido como ideal. O filósofo é criticado, nestes termos, por restringir a interação de caráter deliberativo a eventos e ambientes específicos. Conforme afirma John Dryzek:

> A restrição do número de deliberantes junto à linha rawlsiana significa que a razão pública não tem que ser testada na interação política, e não há de fato qualquer razão pela qual ela deveria ser assim testada. [...] Rawls é um teórico deliberativo, mas não um democrata deliberativo, não obstante sua própria autodescrição. A Suprema Corte é uma instituição deliberativa, não exatamente uma instituição interativa, e muito seguramente não uma democrática (DRYZEK, 2004, p. 45).

Habermas se mostra menos restritivo do que Rawls ao não se esforçar em impor limites à natureza dos participantes ou ao conteúdo daquilo que está em deliberação. O filósofo alemão considera que, uma vez institucionalizados os procedimentos defendidos pela teoria do discurso, suas características serão suficientes para garantir (1) influência política à esfera civil, (2) consideração adequada das diversas razões escrutinadas em público, (3) uma espécie de seleção natural dos argumentos de maior destaque e, ainda, (4) decisões legítimas (HABERMAS, 1995, p. 45).

Outra divergência dos dois autores se refere à legitimação acerca do que é decidido em assembléias deliberativas. Rawls considera que a justiça deve ser posta em primeiro plano quando da discussão dos negócios públicos. Ou seja, em linhas gerais, ele toma partido por uma perspectiva que defende o substancialismo das decisões políticas, pondo os procedimentos, tão ressaltados por Habermas, em segundo plano. Rawls, assim, critica Rousseau por ter em conta que, por mais que os procedimentos tenham sido os corretos, as decisões tomadas pela maioria podem conter um teor equivocado, ferindo direitos e liberdades (afinal, Rawls continua defendendo uma perspectiva liberal) das minorias (RAWLS, 1999)[55].

---

[54] Tradução própria: "Ao aplicar a razão pública, a corte deve prevenir que a lei seja maculada pela legislação das maiorias transitórias, ou, mais provavelmente, pelos interesses estritos organizados e bem situados, que contam com a capacidade de impor suas perspectivas. Se a corte assume este papel e efetivamente o encarna, é incorreto dizer que ela é, necessariamente, antidemocrática".

[55] Uma das discordâncias mais notáveis do debate entre Habermas e Rawls se refere às doses diferenciadas que tais autores conferem a duas categorias, a saber, a justiça e a legitimidade. Rawls está mais preocupado com a questão da justiça, elevada, dentre outras ocasiões, em sua resposta a Habermas publicada nas edições mais recentes do seu livro

Este embate acerca da primazia do substancialismo ou do procedimentalismo vai marcar parte da rivalidade entre Habermas e Rawls e, de certa forma, influenciar o delineamento posterior de pressupostos diferentes patrocinados por autores internos ao modelo deliberacionista de democracia. Isto significa que, ao mesmo tempo em que foram os responsáveis pela emulação de um novo modelo de democracia, Habermas e Rawls influenciaram duas das principais sub-vertentes do deliberacionismo.

Um primeiro ramo, com uma projeção mais reformista do liberalismo, inspirado em Rawls, é sustentada por autores como Joshua Cohen (1996), Amy Gutmann e Dennis Thompson (1996; 2004). Outra sub-vertente, influenciada por Habermas e desenvolvida por filósofos tais como James Bohman (1996), John Dryzek (1994; 2004) e Seyla Benhabib (1996), preserva a necessidade de que haja alguma mudança de caráter mais incisivo no arranjo democrático para se conferir maior legitimidade a tal regime de governo.

Conforme pôde ser observado, apesar de provocarem o embate com determinados princípios de modelos tradicionais de democracia, a proposta deliberativa não deixa de aproveitar pressupostos e concepções políticas importantes destas compreensões. Para além de traços do liberalismo e do republicanismo, o modelo deliberacionista busca agregar qualidades procedimentalistas e substantivas, defendidas por Habermas e Rawls, respectivamente, à sua compreensão de produção da decisão política, aproveitando os méritos das duas concepções, ao passo que procura evitar suas falhas (GUTMANN e THOMPSON, 1996, p. 49-50).

Gutmann e Thompson (1996; 2004) e Bohman (1996) argumentam que a proposta deliberativa não favorece a nenhuma destas vertentes, procurando conferir peso e importância análogos a estes dois conjuntos de influências teóricas.

Political Liberalism. De acordo com o filósofo americano: "To focus on legitimacy rather than justice may seem like a minor point, as we may think 'legitimate' and 'just' the same. A little reflection shows they are not. A legitimate king or queen may rule by just and effective government, but then they may not; and certainly not necessarily justly even though legitimately. Their being legitimate says something about their pedigree: how they came to their office. It refers to whether they were the legitimate heir to the throne in accordance with the established rules and traditions of, for example, the English or the French crown. […] Laws passed by solid majorities are counted legitimate, even though many protest and correctly judge them unjust or otherwise wrong" (RAWLS, 2005, p.427). Tradução própria: "Enfatizar a legitimidade em vez da justiça pode parecer um ponto de pouca importância, na medida em que podemos considerar 'legítimo' e 'justo' a mesma coisa. Uma pequena reflexão demonstra que não são. Um rei ou rainha legítimos podem governar por meio de um governo justo e atuante, mas podem, também, não agir assim; e, certamente, não necessariamente justos mesmo sendo legítimos. Seu *status* de legitimidade diz algo acerca de sua estirpe: o modo pelo qual eles chegaram ao posto. Isso se refere à questão sobre se eles herdaram legitimamente o trono, de acordo com as regras e tradições estabelecidas, por exemplo, pelas coroas francesa e inglesa. [...] As leis aprovadas por amplas maiorias são consideradas legítimas, ainda que muitos protestem e corretamente as julguem injustas ou de alguma forma erradas".

> … on the more careful interpretations of their theories, neither Habermas nor Rawls defends a purely procedural or purely substantive conception of democracy. […] The convergence between Habermas and Rawls suggests that the most compelling theories of deliberative democracy combine both substantive and procedural principles[56] (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 26).

Mas não é por adotar determinados princípios de modelos anteriores de democracia que os deliberacionistas deixam de criticá-los. Gutmann e Thompson vão procurar demonstrar que sua perspectiva é superior, por exemplo, ao afirmar que os modelos antecessores ao deliberacionismo não levaram em conta, dentre outros aspectos, o problema da discordância moral de modo tão aprofundado quanto faz a democracia deliberativa. Ao proferirem que "These theories [relativas aos modelos precedentes] are surprisingly silent about the need for ongoing discussion of moral disagreement in everyday political life. As a result, we suffer from a deliberative deficit not only in our democratic politics but also in our democratic theory"[57] (GUTMANN e THOMPSON, 1996, p. 12), os autores alegam que a busca por razões com vistas a agregar justificações e legitimidade à produção da decisão política só passam a ganhar projeção com o progresso do modelo ao qual subscrevem[58].

James Bohman, por sua vez, reforça a idéia de que o ideal deliberativo é menos exigente, em termos normativos, em relação ao ideal das alternativas comunitaristas (ainda que não abra mão do caráter participativo e igualitário que deve permear a vida democrática), o que o

---

[56] Tradução própria: "… acerca das interpretações mais cuidadosas de suas teorias, nem Habermas nem Rawls defendem uma concepção de democracia puramente procedimentalista ou puramente substantiva. [...] A convergência entre Habermas e Rawls sugere que as teorias mais instigantes da democracia deliberativa combinam princípios tanto substantivos quanto procedimentais".

[57] Tradução própria: "Estas teorias [relativas aos modelos precedentes], de modo surpreendente, omitem-se acerca da necessidade de discussão contínua da discordância moral na vida cotidiana. Como resultado, nós sofremos de um déficit deliberativo não apenas em nossa política democrática, mas, também, em nossa teoria democrática".

[58] Mais especificamente, de acordo com Gutmann e Thompson: "Conventional theories of democracy have not been friendly to the ideal of deliberative democracy. Some have simply neglected it, implying by their silence that it does not matter. Others have put obstacles in its path, creating frameworks that leave little or no room for deliberation in everyday politics. One obstacle is a proceduralism… […] Another obstacle is a constitutionalism… (GUTMANN e THOMPSON, 1996, p. 347). Tradução própria: "Teorias convencionais da democracia não têm sido amigáveis ao ideal da democracia deliberativa. Algumas têm simplesmente negado-o, implicando, por meio de seu silêncio, que ele não importa. Outras têm colocado obstáculos em sua trajetória, criando interpretações que conferem pouco ou nenhum espaço à deliberação na política cotidiana. Um obstáculo é o procedimentalismo... [...] Um outro obstáculo é o constitucionalismo…". Amy Gutmann, no texto *Democracy, Philosophy, and Justification*, aponta pelo menos mais uma vantagem da teoria deliberativa em relação às suas concorrentes: o deliberacionismo reconhece que as justificações políticas são provisórias, isto é, as compreensões e convicções morais dos cidadãos sofrem modificações a depender das circunstâncias históricas e dos novos argumentos que tomam lugar (GUTMANN, 1996b, p. 344). Esta perspectiva dá a idéia de que a deliberação pública pensada pelo deliberacionismo é aberta não só a possíveis modificações de natureza interna aos debates, mas reafirma que os próprios princípios deliberativos são passiveis de alterações caso as justificações e a busca pela legitimação indiquem tal caminho.

torna mais factível de ser atingido ao longo do processo político pragmático (BOHMAN, 1996, p. 238-239).

Em suma, para além do escopo conceitual, a proposta deliberacionista alega, comparando-se aos modelos predecessores a ela, diminuir o *gap* entre a prática e a teoria democráticas, pois seus pressupostos demandam obediência a princípios plausíveis e que não criam uma divisão entre razões apropriadas em teoria e razões apropriadas na prática (GUTMANN e THOMPSON, 1996, p. 358). Assim, os deliberacionistas argumentam que a perspectiva do modelo que defendem é, ao mesmo tempo, idealista e realista.

O próximo tópico detalha com maior exatidão os conceitos e princípios que fundamentam o modelo deliberativo, assim como ressalta as reivindicações daqueles que subscrevem este modelo acerca do padrão de vida democrático considerado como adequado e legítimo para as sociedades contemporâneas.

Democracia Deliberativa e Deliberação Pública: conceitos fundamentais

Primeiramente, dois esclarecimentos acerca das premissas do modelo em questão são necessários. O primeiro se refere às diferentes interpretações do termo "deliberação". No entender de Bernard Manin (1987), "deliberação" pode ser compreendida de duas formas: 1) como o simples ato de tomar uma decisão (ou seja, interpretado de uma maneira mais imediata, quando uma solução pragmática precisa ser encontrada) ou 2) como um processo reflexivo elaborado (mais demorado, inclusive) que visa aperfeiçoar as compreensões dos agentes que compartilham determinada realidade, podendo tal processo resultar ou não em uma decisão final. A deliberação, conforme a acepção tomada pela vertente aqui examinada, enfatiza a segunda compreensão deste termo, conferindo importância ao diálogo e às interações, baseadas em determinados princípios, entre todos aqueles envolvidos no processo político (NOBRE, 2004).

O segundo esclarecimento é concernente à diferenciação entre "democracia deliberativa" e "deliberação pública". Bohman (1996) e Bohman e William Rehg (1997) definem deliberação pública como o processo de discussão em público de temas públicos, devendo tal processo observar determinados parâmetros, a serem especificados posteriormente neste trabalho. Já por democracia deliberativa os autores entendem um regime de governo no qual as instituições

do estado fomentam a ocorrência de contendas discursivas e consideram os resultados das deliberações públicas quando da produção da decisão política.

Uma vez de posse das principais assunções acerca do histórico do modelo deliberativo e das distinções acima proferidas, pede-se licença para tratar de questões relativas à troca de argumentos e à essência do modelo deliberativo na intenção de prover um delineamento mais exato da proposta em pauta.

Um breve retorno aos trechos citados desde o início do tratamento do modelo deliberacionista neste trabalho oferece uma vaga idéia acerca da preocupação dos autores discursivos com duas categorias intimamente relacionadas e que, até então, não haviam sido centralmente contempladas em outras vertentes da teoria democrática, a saber, a justificação e a legitimação. Estas duas categorias se encontram relacionadas na medida em que os princípios deliberativos requerem o escrutínio das razões que resultaram em determinada decisão. Em outras palavras, qualquer decisão política só poderá ser considerada legítima na medida em que sejam apresentadas justificativas para sua escolha, sendo que o processo de justificação deve levar em conta as reivindicações e argumentos de qualquer dos interessados. É este processo de justificação e legitimação que acaba por estimular um maior envolvimento dos cidadãos na discussão dos negócios públicos, conforme será detalhado posteriormente.

Joshua Cohen afirma, assim, que o deliberacionismo é concebido em torno de um ideal de justificação política, tanto ao institucionalizar o uso público da razão quanto ao promover condições favoráveis para que os cidadãos participem, formem associações e se expressem (COHEN, 1996, p. 99). Tal ideal implica que, ao apresentarem certa proposição, os indivíduos integrantes do processo de deliberação pública devem estar atentos, invariavelmente, ao fato de que precisam articular razões públicas minimamente justificáveis se desejarem aumentar as chances de vitória de sua proposta (BENHABIB, 1996, p. 71).

Nestes termos, o que o deliberacionismo entende por justificação não se limita à orquestração de argumentos. Jane Mansbridge (1999) afirma, como parte do processo de justificação, que os participantes do processo deliberativo devem buscar compreender as razões que levam determinados agentes a defenderem causas específicas. Assim, ao mesmo tempo em

que a justificação se refere ao provimento de razões de perfil público, ela envolve, ainda, a busca por um ambiente mais cooperativo e menos conflituoso, no qual os cidadãos, atinados por princípios deliberativos, armam suas razões de modo a obedecer a parâmetros mínimos de respeitabilidade e consideração. Mansbridge resume sua idéia da seguinte forma:

> A deliberative system at is best, like all systems of democratic participation, helps its participants understand themselves and their environment better. It also helps them change themselves and others in ways that are better for them and better for the whole society – though sometimes these goals conflict[59] (MANSBRIDGE, 1999, p. 211-212).

Conforme descrito anteriormente, o tema da justificação no deliberacionismo se encontra ligado ao da legitimação. Seyla Benhabib (1996) reforça que a ampla possibilidade de defesa das idéias e de justificações, a troca de informações, experiências e de disposições entre atores políticos com *backgrounds* diferentes, além do confronto de argumentos em arenas configuradas de modo a favorecer a interação política, são os fatores a conferirem legitimidade à deliberação pública. Em uma frase, o processo de justificação e do emprego de razões públicas abre o caminho para a legitimação das decisões frutos da deliberação pública (NOBRE, 2004; COHEN, 1996; DRYZEK, 2004).

O que os autores arrolados até aqui querem enfatizar se encontra na idéia de que a possibilidade de legitimação democrática no deliberacionismo se refere tanto aos métodos e às formas pela qual o debate público é encaminhado quanto à substância, ou seja, ao conteúdo dos argumentos em jogo, bem como das decisões tomadas. Pode-se perceber um conjunto de estudiosos para quem os procedimentos consistem no grande diferencial no que se refere à produção da decisão política na arquitetura deliberacionista. Outros autores ressaltam a questão da substância das decisões.

Luc Tremblay (2001), por exemplo, ilustra a importância dos procedimentos da deliberação ao afirmar que a fonte da legitimidade de uma decisão política pública não se encontra, unicamente, conforme reivindicam os modelos agregativos de democracia ou mesmo os princípios defendidos por vertentes do republicanismo, nas decisões amparadas pelo critério numérico (a maioria dos votos, por exemplo), mas, também, nos modos (procedimentos) pelos

---

[59] Tradução própria: "Um sistema deliberativo ideal, assim como todos os sistemas de participação democrática, ajuda seus participantes a compreenderem melhor a si mesmos e a seu ambiente. Ele também os ajuda a modificar a si mesmos e aos outros de maneira mais vantajosa para eles e para toda a sociedade – mesmo que, algumas vezes, estes objetivos sejam conflitantes".

quais tal vontade é formada. Ou seja, ressalta-se que os procedimentos deliberativos são diversos dos métodos adotados pela maioria dos autores que compõem a linha de força liberal, a exemplo de Schumpeter (1942), ou mesmo da tirania da maioria sustentada por Rousseau (2002). Para Tremblay:

> ... the basic idea is that legitimate lawmaking is a procedural matter. Law is legitimate if, and only if, it emanates from the process of public deliberation that forms the collective political judgment. Thus, the source of legitimacy does not lie in the will of the collectivity as such, but in the formation of this will[60] (TREMBLAY, 2001).

Não se quer dizer com isso, assegura Tremblay, que um processo deliberativo não possa ser concluído através do recurso ao voto da maioria. O autor reconhece que uma lei aprovada por consenso é algo raro em sociedades plurais, tais como as democracias contemporâneas. Mas se deve atentar para o fato de que nem todas as decisões da maioria seguem os princípios deliberativos, o que pode, a depender do caso, comprometer a legitimidade da decisão tomada. Considere-se, por exemplo, que existem modos perversos, do ponto de vista deliberativo, para se construir maiorias de votos, a exemplo de pressões, visões distorcidas, carência de informações, dentre outros fenômenos, conforme relata Tremblay (2001). De acordo com o autor:

> Accepting the majority rule as a pragmatic mode of decision-making may reveal, in practice, a kind of legitimacy deficit. It follows that the fact that a law has been approved by a mere majority may reasonably constitute a prima facie reason to believe that it has not been justified in terms that are acceptable to all[61] (TREMBLAY, 2001).

Em suma, os procedimentos deliberativos, argumenta Tremblay, zelam pela qualidade das razões empregadas no debate público e, logo, influenciam a legitimidade daquilo que foi deliberado (TREMBLAY, 2001).

Bohman também considera os procedimentos importantes, mas não suficientes, para tornar a deliberação e seus resultados justos e legítimos (BOHMAN, 1996, p. 31). Ele ressalta

---

[60] Tradução própria: "… a idéia básica é que a produção legítima das leis é um problema de procedimento. A lei é legítima se, e apenas se, ela emana do processo de deliberação pública que forma o julgamento político coletivo. Assim, a fonte de legitimidade não se fundamenta na vontade da coletividade enquanto tal, mas na formação desta vontade".

[61] Tradução própria: "Aceitar a regra da maioria como um modo pragmático de produção da decisão política pode revelar, na prática, um tipo de déficit de legitimação. Daí, segue-se o fato de que uma lei que tenha sido aprovada por uma mera maioria possa, razoavelmente, constituir uma razão primordial para se acreditar que ela não tenha sido justificada em termos aceitáveis para todos".

que concepções eminentemente procedimentalistas, como as de Habermas, não estão erradas, porém, incompletas, por não levarem em conta de maneira adequada o *give-and-take* de razões (sobretudo no que se refere ao conteúdo dos argumentos) ao qual o processo deliberativo tanto se refere.

Já a substância dos argumentos e das decisões é tomada como uma outra face da deliberação pública, em complemento aos procedimentos. O livro de Amy Gutmann e Dennis Thompson (1996), *Democracy and Disagreement*, apresenta preocupação especial com o conteúdo adequado que deve compor as razões públicas e as constrições às quais devem estar atentas as decisões que resultam das deliberações públicas. Estes dois autores expõem suas idéias ao tratarem, mais particularmente, das discordâncias morais existentes nas sociedades democráticas contemporâneas e sobre como os princípios da democracia deliberativa podem contribuir no processo de resolução destes conflitos. Eles se questionam, por exemplo, de que modo a deliberação pública pode contribuir para que, em um contexto marcado por demandas e divergências morais numerosas, bem como por minorias e demais grupos tão plurais, as decisões políticas que afetam os cidadãos mantenham traços fortes de legitimidade.

Desta forma, na tentativa de dar maior consistência à avaliação acerca da validade ou não de um argumento para a deliberação pública, Gutmann e Thompson recorrem a três princípios que regulam a substância dos argumentos em jogo e os méritos das decisões consideradas adequadas do ponto de vista deliberativo: a reciprocidade, a publicidade e a *accountability* (GUTMANN e THOMPSON, 1996, p. 12).

De acordo com a noção de reciprocidade, os cidadãos devem esclarecer as razões pelas quais defendem determinada proposta e, através do respeito às outras razões e agentes a elas ligados, procurar reconhecer e aplacar as diferenças em uma tentativa de favorecer uma "economia da discordância moral" isto é, de modo a não exacerbar ou inflamar posicionamentos que não contribuem para o entendimento mútuo. Ou seja, não é suficiente para uma deliberação pública efetiva a previsão de recursos que contemplem espaços de debates e a presença de atores a sustentarem perspectivas divergentes se as razões que habitam a discussão ou as maneiras de interação entre os agentes não forem adequadas (GUTMANN e THOMPSON, 1996). Pode-se apontar como exemplo de razão ilegítima a defesa de uma proposta que negue a igualdade entre os agentes envolvidos na interação política, tais como razões racistas ou sexistas (SILVA, 2004).

Propostas como estas ferem a reciprocidade tanto do ponto de vista do respeito ao outro quanto no que se refere à formulação de um argumento minimamente aceitável.

O princípio da publicidade, por sua vez, pressupõe que os argumentos ou razões postos em arena pública devam ser moralmente aceitos como plausíveis, ainda que pelos oponentes da proposta. Em outras palavras, existem diferentes tipos de justificativas e razões, mas apenas as justificações e razões públicas, ou que possam ser publicamente defendidas, são reconhecidas como parte do jogo deliberativo. A informação necessária para se avaliar criticamente tais razões também deve estar disponível publicamente (GUTMANN e THOMPSON, 1996 e 2004).

O terceiro princípio refere-se à idéia de *accountability* e supõe que os representantes e todos aqueles que tomam parte na produção da decisão política e na discussão dos negócios públicos devem ser considerados responsáveis pelas conseqüências das políticas deliberadas. Ou seja, uma vez que determinado resultado de contendas discursivas seja posto em prática, aqueles que participaram de sua elaboração devem se mostrar abertos a críticas e a correções (em outras palavras, a prestar contas) que venham a ser consideradas apropriadas para lidar com uma ou outra dificuldade.

Agora que as premissas mais candentes do modelo deliberativo foram expostas, já se pode contar com elementos suficientes para se examinar, de modo mais detalhado, como esta concepção de democracia enxerga a interferência da esfera civil no processo de produção da decisão política. O próximo tópico tem a intenção de esclarecer em que medida a busca por justificação e legitimação, bem como os princípios relacionados a estas categorias (reciprocidade, publicidade e *accountability*), correspondem a padrões específicos de participação política dos cidadãos no que afeta os negócios públicos.

1.2.3.1 O Problema da Participação Política no Modelo Deliberativo de Democracia

Ainda que Rawls considere a Suprema Corte dos Estados Unidos como o ambiente por excelência a abrigar a deliberação pública, o que implica alcance limitado dos agentes a quem

esta deliberação envolve, a maioria dos autores deliberacionistas considera essencial uma maior participação da esfera civil quando da produção da decisão política.

Detrás da idéia de que a participação deve ser alargada, encontra-se um motivo elementar: se a democracia deliberativa tem como uma de suas metas a busca por mecanismos de fortalecimento da legitimação no processo de produção da decisão política (esforçando-se, por exemplo, em incentivar o emprego de razões públicas de origem e fundação variadas), nada mais natural do que argumentar a favor do envolvimento dos cidadãos nas esferas discursivas que lidam com a *res publica*. Mais enfaticamente, nas palavras de John Dryzek: "... os resultados [as decisões políticas obtidas a partir das deliberações] são legítimos, na medida em que recebam o assentimento refletido por meio da participação em uma deliberação autêntica da parte de todos aqueles sujeitos à decisão em questão" (DRYZEK, 2004, p. 41-42).

Conforme foi abordado na seção anterior, a deliberação pública é constituída por aspectos relativos (1) aos procedimentos necessários para que sejam garantidos espaços de debate adequados e efetivos e (2) à substância que guia, por um lado, a interação entre os agentes envolvidos no processo de discussão da coisa pública e, por outro lado, o conteúdo das razões empregadas. Pode-se afirmar, de maneira análoga, que a participação pensada nos moldes deste modelo reproduz estas duas faces. Em outras palavras, a maneira pela qual à intromissão política da esfera civil é conferida uma atenção especial na democracia deliberativa se traduz tanto através do estabelecimento de procedimentos adequados (a regra da maioria é um método, mas nem toda maioria pode ser considerada legítima[62]), quanto a partir de considerações acerca das substâncias que guiam a formulação de qualquer um dos agentes que se envolvam no debate. É graças a esta concepção que Marcos Nobre afirma ser a democracia deliberativa o modelo que institucionaliza o ideal de exercício coletivo do poder político (NOBRE, 2004).

Nestes termos, ao encerrar um conjunto de proposições direcionadas a um funcionamento mais apropriado e efetivo dos regimes democráticos, o deliberacionismo destaca três pontos fundamentais para se refletir de modo mais consistente acerca da interface entre, de um lado, a participação da esfera civil e, de outro, a montagem institucional que rege a atividade cotidiana das democracias.

---

[62] Bohman (1999) vai articular a noção de participação e soberania com a idéia de "maiorias deliberativas". Ou seja, devem ser estimulados instrumentos de trocas discursivas políticas que favoreçam *inputs* de razões, e não apenas de barganhas e demais negociações.

O primeiro ponto consiste, de forma geral, na atual insuficiência ou na carência de mecanismos institucionais adequados de participação para que os cidadãos possam, a partir de parâmetros deliberativos, manifestarem-se, considerar as razões dos outros, ter suas razões examinadas e, por fim, tomar parte na decisão. Estudiosos a exemplo de Bernard Manin (1997), de acordo com o que foi apresentado anteriormente nesta tese, consideram que, na configuração das democracias modernas, não foi previsto um espaço maior de intervenção para o povo reunido em assembléia na produção da decisão política, o que explica parte da separação rígida entre as atribuições políticas da esfera dos representantes e da esfera dos cidadãos. Assim, os autores deliberacionistas defendem a necessidade de uma maior permeabilidade das instituições e das estruturas do Estado que estão sob tutela administrativa transitória dos representantes eleitos.

Em segundo lugar, as possibilidades para a participação, no modelo deliberativo, não se referem apenas às ferramentas institucionais de *input* oferecidas, mas, também, às condições sócio-econômicas minimamente aceitáveis que devem estar ao dispor de agentes e cidadãos envolvidos no processo político. Tal requisito tem seus motivos no fato de que a interação deliberativa procura se pautar, essencialmente, pela qualidade das razões sugeridas, e não pelo *status* ou por outros tipos de capital estranhos ao campo argumentativo da política.

A terceira questão se refere aos trâmites internos desta participação, isto é, aos princípios que regulam e submetem tal participação a determinados constrangimentos procedimentais e substantivos. Para além dos já mencionados princípios de reciprocidade, publicidade e *accountability* (GUTMANN e THOMPSON, 1996; 2004), é necessário explicar em que termos os deliberacionistas defendem uma perspectiva cooperativa tanto durante quanto depois da produção da decisão política.

Cada conjunto destas questões merece uma avaliação e exposição mais apuradas. As páginas seguintes se esforçam em apontar os pressupostos deliberativos quanto à participação civil e as principais dificuldades encontradas pelos críticos no que se refere à concepção deliberativa de participação dos cidadãos.

A democracia deliberativa e a promoção de mecanismos institucionais favoráveis à participação

Autores a exemplo de Carole Pateman (1992), Benjamin Barber (2004), Bernard Manin (1997) e James Bohman (1996), por tomarem como categoria importante da teoria e prática democráticas a idéia de soberania popular, consideram inadequada a corrente divisão do trabalho político entre esfera dos representantes e esfera civil.

A sustentação teórica destes autores ilumina o fato de que, após a adoção da forma liberal-democrática de governo na Era Moderna, a esfera civil não foi prevista no arranjo institucional da administração do Estado enquanto ente decisório ou mesmo deliberativo no processo de discussão dos negócios públicos. O modelo democrático de viés liberal acabou privilegiando, de modo a excluir outras modalidades mais fortes de participação, a capacidade da esfera civil de, no gozo de suas liberdades e direitos individuais, deputar mandatos em intervalos pré-estabelecidos, na busca por estabilidade política e pela possibilidade de permitir aos indivíduos buscarem seus interesses particulares.

É a partir do contraponto a esta disposição liberal que a democracia deliberativa busca uma saída com vistas a recuperar, pelo menos parcialmente, a consistência da idéia de soberania popular e assegurar à esfera civil um lugar de maior destaque na divisão do trabalho político. Tal empreendimento se coaduna com a necessidade, defendida por certos teóricos deliberativos, da realização de modificações institucionais na configuração dos Estados democráticos.

Conforme James Bohman (1996), o aperfeiçoamento do regime democrático de governo deve ter como mão condutora o oferecimento de oportunidades efetivas de participação aos cidadãos (sobretudo no que se refere aos *inputs* quando da ocorrência de processos de deliberação pública), o que torna imprescindível a realização de reformas institucionais que mudem a forma pela qual atualmente se caracteriza a relação entre esfera civil e esfera política. Bohman argumenta que algum tipo de artifício que realce da capacidade decisória dos cidadãos deve ser criado. Nas palavras do autor:

> … the sovereignty of deliberative majorities in complex societies requires a complex series of interchanges between public and political institutions of all kinds. […] The

> problem is that the mechanisms of this interchange with the public are not adequate for ensuring deliberation, even in legislative institutions[63] (BOHMAN, 1996, p. 187).

Amy Gutmann e Dennis Thompson (1996), em panorama semelhante, defendem que todas as instituições de governo têm responsabilidade em promover a deliberação, não se podendo admitir a existência de instâncias onde razão, por um lado, e poder político, por outro, convivam separadamente. Exemplo claro desse distúrbio, na perspectiva destes estudiosos, seria o funcionamento típico dos Poderes Executivo e Legislativo (onde estão concentradas as capacidades de aprovar normas e efetivar as decisões, que nem sempre obedecem a princípios de razão e justificativa públicas, a depender do contexto e da sociedade política em questão) e do Poder Judiciário, cuja tarefa primordial consiste na avaliação de casos, fatos, argumentos e razões, priorizando a emissão de veredictos fundamentados em exposições de motivos. Nestes termos, além de um novo equilíbrio entre poder político e emprego da razão pública, os princípios deliberativos defendem, igualmente, uma disseminação das instâncias deliberativas pelas instituições do Estado democrático, o que tende a favorecer a interferência dos cidadãos e dos diversos pontos de vista na produção da decisão política.

Além da carência de oportunidades institucionais, os pensadores deliberativos procuram lidar com problemas relativos à apatia e ao cinismo político dos cidadãos. O deliberacionismo defende, assim, que a tônica destas modificações e reformas institucionais, bem como as ferramentas por elas sugeridas, sejam pensadas de modo a satisfazerem padrões de engajamento que dêem a entender aos cidadãos que suas contribuições serão efetivamente levadas em conta. De outro modo, caso os cidadãos percebam que não têm chances de influenciar a elaboração de políticas públicas ou que tais chances são mínimas (ou, pior ainda, se sentirem que as oportunidades oferecidas mais se assemelham a táticas engendradas por representantes para a conquista de votos e de capital político), a tendência pode ser de maior afastamento do que de aproximação entre a esfera civil e a esfera política.

Expostas, em linhas gerais, as dificuldades encontradas no plano institucional relativas à implementação de padrões deliberativos de participação da esfera civil, a questão pendente se refere à dinâmica prática que deve guiar a configuração de mecanismos

---

[63] Tradução própria: "… a soberania das maiorias deliberativas em sociedades complexas requer uma série complicada de trocas entre o público e as instituições políticas de todos os tipos. [...] O problema é que os mecanismos desta troca com o público não são adequados para assegurar a deliberação, mesmo em instituições legislativas".

participativos. Isto é, deve-se prover uma noção do que os autores deliberativos consideram adequado quanto ao design de ferramentas a serem empregadas pelos cidadãos no intuito de exercerem influência sobre o sistema político.

De acordo com os parâmetros apresentados até aqui quanto aos mecanismos deliberativos de participação institucional, dentre as exigências enumeradas se encontra a necessidade, em um primeiro momento, de ferramentas que ofereçam à esfera civil a capacidade de ter acesso a informações de qualidade para pautar a formulação de razões públicas. Isto significa, por exemplo, que, além de uma maior divulgação e transparência em seus gastos e investimentos, os governos devem fornecer condições para que os cidadãos compreendam os dados disponíveis a fim de fornir intervenções abalizadas. Perceba-se que o provimento de informações em boa quantidade e qualidade também é um pressuposto do modelo liberal (afinal, para os liberais, os cidadãos devem ser protegidos das tentativas de intervenção em seus direitos e liberdades por parte da estrutura de poder do Estado, não havendo melhor abrigo do que a visibilidade máxima concernente ao trato com a coisa pública), o que demonstra uma apropriação de ideais de autores como Locke e John Stuart Mill pelo modelo deliberativo.

O que os autores deliberacionistas consideram um avanço em seu modelo em relação às concepções concorrentes anteriores se refere, primordialmente, à defesa de mecanismos de *input* que contemplem a consideração de argumentos edificados no âmbito da esfera civil. Ou seja, autores como Bohman (1996), Gutmann e Thompson (1996; 2004), James Fishkin (1991) e Gastil (2000) têm em mente que a participação dos cidadãos é importante para se afirmar questões de legitimação democrática, mas não qualquer tipo de participação. Os deliberacionistas intercedem, por exemplo, pela análise criteriosa dos mecanismos de participação a serem oferecidos aos cidadãos, já que nem toda forma de intervenção política pode ser considerada apta para preencher os requisitos deliberativos.

James Bohman cita o caso de referendos como instrumentos de democracia direta que têm lugar em determinadas localidades do estado da Califórnia. Sem a devida orientação e formatação de um processo informativo e de debate público, tais referendos podem mais prejudicar do que contribuir com os regimes democráticos. Para o autor: "... such referenda are more often appeals to popular prejudice and political alienation than to community-wide

deliberation. Because of the ease of proposing them, referenda are just as episodic and unreflective as current opinion polls”[64] (BOHMAN, 1996, p. 245).

John Gastil (2000) apresenta como diagnóstico a idéia de que formas não-deliberativas e não-públicas de participação costumam exercer maior força na produção da decisão política, a exemplo da formação de *lobbies*, que, nem sempre, possuem objetivos que atendem aos requisitos deliberativos de publicidade, reciprocidade e *accountability.* Gastil considera que os *lobbies* e demais grupos de interesse ocupam espaço cada vez maior no que concerne à influência no processo de produção da decisão política exatamente porque os cidadãos não têm oportunidades de expressarem suas demandas. Para o autor:

> In practice, policymakers often act without knowing how the general public might view an issue, and citizens who find fault with such actions routinely state their views after the fact by criticizing officials for the actions they have taken. […] Under these circumstances, it is not surprising that public officials respond to lobbyists, who underscore the real consequences of following their advice and offer a measure of genuine policy expertise[65] (GASTIL, 2000, p. 111).

Nestes termos, determinadas modalidades de participação são valorizadas pelos autores deliberativos apenas parcialmente. Isso porque formas de intervenção tais como pesquisas de opinião e depoimentos de cidadãos em meios de comunicação de massa (como aquelas oportunidades nas quais programas de rádio permitem a expressão de posicionamentos) são apenas circunstâncias indiretas de participação deliberativa, que podem exercer alguma (mas, geralmente, pouca) influência junto aos representantes políticos. Nestes casos, não se percebe maior porosidade por parte das instituições políticas (GASTIL, 2000).

Das ferramentas que atendem aos parâmetros deliberativos, Bohman cita o emprego de “balanços de impactos públicos”, elaborados por parte das instituições do Estado e de seus agentes, cuja função seria expor de que forma as razões apontadas pelos cidadãos foram consideradas para a formatação de uma decisão (BOHMAN, 1996, p. 190). Gastil, por sua vez, sugere a criação de painéis deliberativos (chamados de *citizen panels*), cuja dinâmica favorece a

---

[64] Tradução própria: “… tais referendos são, muitas vezes, mais apelos à discriminação popular e à alienação política do que uma deliberação ampla da comunidade. Por causa da facilidade em propô-los, os referendos são tão episódicos e não-reflexivos quanto as atuais sondagens de opinião”.

[65] Tradução própria: “Na prática, os produtores da decisão política, muitas vezes, agem sem conhecer como o público geral pode enxergar um tema, e aqueles cidadãos que encontram imperfeições em tais ações rotineiramente apresentam suas perspectivas depois de a decisão pela qual criticam os representantes já ter sido concretizada. [...] Sob tais circunstâncias, não é de surpreender que os representantes públicos reajam a lobistas, que sublinham as reais conseqüências de se seguirem seus conselhos e oferecem uma medida genuína de *expertise* política”.

existência de um ambiente cooperativo e público de avaliação de razões e argumentos plurais, sobretudo a partir do provimento antecipado de informações de qualidade (GASTIL, 2000, p. 137). Um outro mecanismo promovido pelos autores do modelo aqui em questão com o objetivo de colher contribuições da esfera civil são as pesquisas deliberativas de opinião pública. De acordo com James Fishkin (1991; 2002), estas pesquisas atuam de modo a selecionar uma amostra aleatória de cidadãos e estimular a discussão entre eles após um processo informativo.

Uma outra conhecida proposta de James Fishkin (2002) é chamada de *Deliberation Day*, segundo a qual seria possível, em períodos eleitorais, sobretudo, a obtenção de uma opinião pública sobre temas de relevância social ao mesmo tempo refinada (isto é, de qualidade, esclarecida) e com a capacidade de incluir em sua formulação todos aqueles cidadãos dispostos a participarem. Para Fishkin, pouco antes da realização das eleições, os cidadãos seriam convocados a, nacionalmente, participar, durante todo um dia, de debates locais no intuito de interagirem com os candidatos e de aperfeiçoarem suas próprias percepções acerca das melhores proposições políticas. Na perspectiva de Fishkin, os cidadãos seriam contemplados com ganhos epistêmicos e estariam satisfeitos por sentirem que suas opiniões merecem consideração e respostas por parte dos candidatos.

A tese se compromete a aprofundar a discussão sobre algumas destas ferramentas no capítulo seguinte, quando for discutida a questão de designs institucionais favoráveis à participação. Até aqui, pelo que se pôde perceber, o modelo deliberativo privilegia um tipo de participação do público (e não aquela que ocorre de forma isolada) que leve em consideração as diferentes razões erigidas por membros da esfera civil e da esfera política. Neste contexto de busca por maior abertura das instituições do Estado às contribuições da esfera civil, é importante deixar claro que os autores deliberativos não acenam, porém, com a reivindicação de formas mais diretas de democracia.

Ou seja, os próprios deliberacionistas reconhecem a necessidade de representantes para que o sistema político continue a funcionar de modo plausível e sem deixar de lado a eficiência. O que eles defendem, na verdade, é uma maior capacidade da esfera civil em atuar, sugerir, interferir, perquirir e cobrar justificativas de seus representantes públicos. Nas palavras

de Bohman: “In institutions that operate through large-scale spatial and temporal processes […] it is more important to make the division of labor more democratic than to abolish it for the sake of maximizing more direct participation”[66] (BOHMAN, 1996, p. 242). Isto significa que, mesmo considerando a relação de causa e conseqüência entre o artifício da representação e a restrição das oportunidades participativas dos cidadãos, os teóricos deliberativos não estão dispostos a abrir mão de tal mecanismo, conforme é atestado no tópico seguinte.

Representação e teoria deliberativa

Deve-se levar em conta que a restrição das oportunidades de participação dos cidadãos no campo político se relaciona, de modo essencial, ao emprego do mecanismo da representação nas democracias modernas. Mas é preciso reconhecer, por outro lado, que a representação não traz apenas agruras à prática política de sociedades democráticas. Além de uma necessidade (considere-se, por exemplo, problemas relativos à escalabilidade), a representação, quando fundamentada em determinados princípios, permite que visões tidas como desrespeitosas e ilegítimas aos direitos e liberdades das minorias possuam atuação e conseqüência limitadas. Tal importância conferida à representação, mesmo por autores deliberativos, ratifica parte da herança liberal percebida, em maior ou menor medida, nos escritos de Gutmann e Thompson (1996), Cohen (1996), Bohman (1996) e Benhabib (1996).

Assim, os teóricos deliberativos não articulam suas críticas de modo a detratar a representatividade política em sentido amplo, mas depreciam apenas aquela representatividade que implica distanciamento exacerbado entre as funções da esfera política e da esfera civil. O que autores como Gutmann e Thompson (1996) e Bohman (1996) rechaçam é qualquer perspectiva de representatividade que se aproxime do ideal traçado por modelos a exemplo do elitismo competitivo. Para autores como Schumpeter, de acordo com o que foi exposto, o representante político deve ser deixado em paz em prol do bom cumprimento de suas atividades. Como, na visão dos elitistas, a esfera civil não possui competência administrativa ou cognitiva, qualquer tipo de interferência sua nos negócios públicos, excetuando-se os eventos eleitorais, é

[66] Tradução própria: “Em instituições que operam através de processos em larga escala espacial e temporal […] é mais importante fazer uma divisão do trabalho mais democrática do que aboli-la em nome da maximização da participação direta dos cidadãos”.

considerada imprópria (SCHUMPETER, 1942). Daí adviria necessidade de representação, para este pensador liberal. Ao considerar a importância de modalidades mais aprofundadas de participação, Gutmann e Thompson se mostram mais audaciosos que Schumpeter, mas sem deixar de reconhecer a inevitabilidade da representação.

> More participation in politics is generally desirable […] but representation in some form is here to stay. For the foreseeable future, the scale and complexity of modern government, including any kind of democracy, requires a significant measure of representation. […] Aristotle believed that ordinary citizens deciding together could reach a better decision than experts acting alone, but he had in mind a relatively small assembly. He did not imagine a town meeting on the scale that would be necessary to govern a major American city by direct democracy, let alone a state or national government[67] (GUTMANN e THOMPSON, 1996, p. 130-131).

De acordo com o que foi exposto anteriormente, muitas das idéias de Schumpeter têm inspiração na obra de Max Weber. Weber foi um dos pioneiros no que se refere ao estudo do tema da "especialização" crescente dos assuntos públicos a partir da Era Moderna, o que demanda maior preparação e capital cultural dos agentes intervenientes no campo da política e o que impossibilita, na sua interpretação, a aceitabilidade de uma participação diligente dos cidadãos (WEBER, 1946). Esta seria uma das justificativas mais importantes em relação à defesa da representatividade.

No entender de James Bohman, porém, a especialização do conhecimento não significa que os cidadãos não possuem capacidade de agir com qualidade. A própria deliberação faz com que aos cidadãos sejam auferidos ganhos epistêmicos, o que contradiz as suposições marcadamente de cunho elitista. O conhecimento reivindicado pelos especialistas, defende Bohman, tornar-se-ia cada vez mais compartilhado pelos cidadãos em um contexto de oportunidades e de igualdade que vem embutido uma vez que sejam fomentados os princípios deliberativos. Além disso, o maior conhecimento técnico das questões não livra os *experts* do fato de que precisam convencer os cidadãos de que suas justificativas são as melhores. (BOHMAN, 1996, p. 167-169).

---

[67] Tradução própria: "Mais participação na política é, em geral, algo desejável [...] mas a representação, de alguma forma, está aqui para ficar. Pelo menos para o futuro próximo, a escala e a complexidade do governo moderno, incluindo qualquer tipo de democracia, requer uma medida significante de representação. [...] Aristóteles acreditou que cidadãos ordinários decidindo em conjunto poderiam alcançar uma decisão melhor do que aquela dos especialistas atuando isoladamente, mas ele tinha em mente uma assembléia relativamente pequena. Ele não imaginou um encontro citadino em uma escala que seria necessária para governar uma grande cidade americana através da democracia direta, muito menos um estado ou governo nacional".

A perspectiva defendida por deliberacionistas como Gutmann e Thompson (1996; 2004), assim, não abre mão da representação política, desde que ela se realize de modo a contemplar certos parâmetros[68]. O principal destes parâmetros, na visão destes dois estudiosos, é, ironicamente, o mesmo requisito exigido pelo modelo liberal, a saber, a promoção de mecanismos de *accountability* por parte daqueles deputados pelo voto.

Observe-se, todavia, que os critérios elencados por Gutmann e Thompson não se satisfazem com qualquer noção de *accountability*. Para eles, uma democracia genuína necessita de uma "*accountability* universal", ou seja, aquela conferida não apenas aos cidadãos que votaram nos representantes e não apenas àqueles que compartilham das mesmas convicções morais dos deputados pelo voto, mas uma *accountability* que contemple os diversos segmentos sociais e seus pontos de vista. Acerca da relação entre *accountability* e representação, os autores têm a dizer o seguinte:

> Deliberative democracy does not specify a single form of representation. It searches for modes of representation that supports the give-and-take of serious and sustained moral argument within legislative bodies, between legislators and the citizens, and among citizens themselves. […] Although the requirements of deliberative democracy make the problem of accountability more pressing, the resources of deliberation provide more justifiable ways of responding to the challenges of representation than do other conceptions of democracy[69] (GUTMANN e THOMPSON, 1996, p. 131-132).

---

[68] Outra autora deliberacionista, Iris Marion Young, sustenta a idéia de que a representação é necessária ao criticar os autores radical-democratas. "Radical democrats frequently distrust institutions of political representation. […] Representation, they suggest, 'alienates political will at the cost of genuine self-government', 'impairs the community's ability to function as a regulating instrument of justice', and precludes the evolution of a participating public in which the idea of justice might take root'. […] The anti-representation position […] refuses to face complex realities of democratic process, and wrongly opposes representation to participation. Representation is necessary because the web of modern social life often ties the action of some people and institutions in one place to consequences in many other places and institutions" (YOUNG, 2000, p. 124). Tradução própria: "Democratas radicais freqüentemente desconfiam das instituições de representação política. [...] A representação, eles sugerem, 'aliena a vontade política ao custo do genuíno auto-governo', 'debilita a habilidade da comunidade em funcionar como um instrumento regulador da justiça' e 'impede a evolução de um público participante no qual a idéia de justiça pode criar raízes'. [...] A posição anti-representativa [...] se recusa a encarar as realidades complexas do processo democrático, e, de forma errônea, opõe representação à participação. A representação é necessária porque a rede da vida social moderna muitas vezes liga a ação de algumas pessoas e instituições em um lugar com conseqüências em muitos outros lugares e instituições".

[69] Tradução própria: "A democracia deliberativa não especifica uma única forma de representação. Ela procura por modos de representação que apóiem a troca de argumentos sérios e moralmente sustentáveis no interior dos corpos legislativos, entre legisladores e cidadãos e entre os próprios cidadãos. [...] Ainda que os requisitos da democracia deliberativa tornem o problema da responsabilização [*accountability*] mais prementes, os recursos da deliberação provêem modos mais justificáveis de responder aos desafios da representação do que fazem outras concepções de democracia".

Mesmo considerando importante que os cidadãos influenciem a discussão dos negócios públicos e a produção da decisão política, Gutmann e Thompson (1996) declaram como meta a busca por uma saída no sentido de se evitar que o representante fique encurralado entre o elitismo das decisões de gabinete e a demagogia de se pautar exclusivamente pela vontade da maioria de seu eleitorado. A concepção destes autores é montada, desta forma, na intenção de fazer com que os representantes atuem de modo mais aberto quando da formulação das decisões, mas que possam, ao mesmo tempo, resistir à pressão da tirania da maioria de modo justificado. Em outras palavras, a proposta deliberacionista esclarece que, nem sempre, os representantes precisam seguir as orientações de seus eleitores quando se vêem em situações que põem em risco princípios fundamentais para o funcionamento da democracia, como a preservação de liberdades e de oportunidades (GUTMANN e THOMPSON, 1996, p. 139-140).

Desta forma, se, de fato, a participação efetiva dos cidadãos constitui um princípio importante para se afirmar uma sociedade como democrática, a proposta de democracia deliberativa se esforça em encontrar um caminho que, além de não comprometer o bom funcionamento e a estabilidade do sistema político, não exija dos cidadãos um engajamento ativo e constante - isto é, que não demande uma participação em tempo integral e de modo dedicado. Esta linha tênue entre requerer uma maior participação civil do que aquela prevista pelos modelos agregativos ao mesmo tempo em que se procura impor limites a tal participação mostra-se compatível com as idéias que marcam os primórdios da vertente deliberativa, ou seja, com concepções relativas à reforma do liberalismo e às tentativas de contenção das idéias dos democratas radicais.

Das condições sociais que devem reger a participação dos cidadãos na deliberação pública

Enquanto os teóricos identificados com o modelo participativo (BARBER, 2004; PATEMAN, 1992) procuravam estabelecer os fundamentos de sua concepção no tão-somente oferecimento de oportunidades de interferência (com fins pedagógicos, sobretudo), a impressão que se tem é a de que, no modelo deliberativo, tal participação é vista como algo natural; isto é, não se faz necessária, neste modelo, uma defesa tão enfática e contínua da participação diligente

dos cidadãos, a ponto de caracterizar a reivindicação por excelência da tradição. É nestes termos que, partindo-se dos pressupostos da democracia deliberativa, abre-se espaço para discutir não simplesmente a importância da participação (seu *status* é reconhecido *a priori*), mas para se esclarecer, paralelamente, em que parâmetros, e através de quais instrumentos, se dá tal interferência.

Os teóricos deliberativos promovem não apenas a adequação dos mecanismos participativos institucionais, mas, também, dão impulso à concorrência discursiva entre as diferentes perspectivas de interpretação dos agentes sociais. Uma vez que as oportunidades institucionais estejam garantidas e que os cidadãos sintam que sua participação possui efetividade ao se realizar, é preciso discutir os processos internos relativos ao desenvolvimento desta participação.

Um dos pontos mais ressaltados na concepção deliberativa se refere à necessidade de criação de condições sociais que fortaleçam o uso da razão pública, alimentando-se uma maior diversidade discursiva, e a realização de um debate aberto e livre entre os cidadãos. Isso porque os cidadãos não podem ser considerados iguais quanto à possibilidade de reivindicar demandas e apresentar razões se enfrentam dificuldades, por exemplo, para sobreviver com dignidade mínima. Os teóricos deliberativos resgatam esta meta de Rousseau, estabelecendo, de certa forma, um compromisso com melhorias sociais, e se contrapõem, mais uma vez, aos princípios liberais, que vêem o indivíduo como provedor de seu próprio bem-estar no jogo de interesses que cevaria a dinâmica social.

Neste sentido, apenas o fato de uma discussão ser deliberativa pouco diz sobre as oportunidades de participação oferecidas efetivamente aos cidadãos e sobre suas condições de exposição perante argumentos oponentes. Isto é, os deliberacionistas se preocupam não apenas em estabelecer os procedimentos e os conteúdos legítimos para que sejam alcançadas as decisões políticas que pensam ser adequadas. Muitos deles se dedicam a pensar, também, as condições anteriores ao início da produção da decisão política, tomando em conta, assim, os problemas sociais vivenciados por diferentes atores envolvidos na discussão pública (COHEN, 1996, p. 107). James Bohman (1996) argumenta, por exemplo, que uma deliberação pública que não atente para as desigualdades sociais que definem o papel dos atores ao longo do processo político será, necessariamente, falha. Se há agentes que sequer conseguem se fazer ouvir ou que não possuem as mínimas condições de iniciar uma contenda, pode-se questionar a legitimidade da

decisão. Para Bohman, é exatamente a habilidade para se iniciar atos deliberativos o que representa um patamar mínimo de diagnóstico de igualdade política[70].

Além de ser importante por incluir diversas perspectivas e razões no processo deliberativo, tal tentativa de tornar as condições de intervenção mais iguais influi, ainda, na disposição dos cidadãos de acreditarem na deliberação pública e de continuarem a cooperar com ela e seus princípios[71] (BOHMAN, 1996, p. 113).

Álvaro De Vita (2004) é outro estudioso a concordar com o argumento de que os cidadãos mais pobres são os que estão em menores condições de interferir na produção da decisão política, o que os faz se conformarem em esperar que os outros atuem politicamente por eles. O autor, nestes termos, defende a articulação de "reformas institucionais e políticas públicas adequadas, para proteger os interesses e elevar a voz dos mais vulneráveis" (VITA, 2004, p. 119).

Gutmann e Thompson, por sua vez, admitem a mesma dificuldade quanto às condições de atuação política dos cidadãos mais pobres. Os indivíduos de alcance sócio-econômico limitado são os menos propensos a tomar parte na condução dos negócios públicos, tanto por serem acometidos por preocupações de outras naturezas (a exemplo da própria sobrevivência financeira), quanto por possuírem capacidades diminutas de influência junto a representantes políticos. Estes autores identificam, ainda, um dilema: como podem os mais pobres demandar melhores condições de vida e um estado de bem-estar que garanta, minimamente, um ambiente mais propício à participação política se não têm condições de iniciarem contendas reivindicatórias por si mesmos? (GUTMANN e THOMPSON, 1996, p. 301-303).

---

[70] Ao analisar espaços deliberativos que contam com o envolvimento de cidadãos, Vera Schattan Coelho reforça a perspectiva de que, caso não sejam apontados mecanismos para se aliviar determinados tipos de desigualdades, a qualidade da participação estará comprometida. "Argumenta-se que as desigualdades que permeiam a estrutura sociopolítica — desigualdades no acesso à informação, na capacidade de influenciar o governo e na capacidade de organização — restringem a participação política, o que reforça a desigualdade, aprofundando o déficit de representação de atores já em desvantagem (cidadãos com baixo nível de renda, de educação e de acesso à informação, por exemplo). Os processos participativos poderiam gerar, por essa razão, novas formas de exclusão..." (COELHO, 2007, p. 79).

[71] Apesar da afirmação deste autor de que um contexto marcado por desigualdades políticas não necessariamente impede a realização da deliberação pública, sendo que esta deve ser concretizada atentando-se para determinados constrangimentos a serem impostos: "Large inequalities demand more constraints on the political process for the sake of fairness, and these constraints often seem to limit the potential for deliberation. But not to correct them limits the themes and topics made publicly available in deliberation" (BOHMAN, 1996, p. 109). Tradução própria: "Grandes desigualdades requerem mais constrangimentos ao processo político pelo bem da eqüidade, e estes constrangimentos, muitas vezes, parecem limitar o potencial para a deliberação. Porém, não corrigi-las limita os temas e assuntos tornados publicamente disponíveis na deliberação".

Em suma, os deliberacionistas afirmam que uma pluralidade efetiva de argumentos ou uma verdadeira "constelação de discursos" (DRYZEK, 2004) apenas pode ganhar sustentação em um ambiente que favoreça a intervenção nos negócios públicos de cidadãos originados de diferentes realidades sociais. Daí a necessidade de se promover melhorias no bem-estar com vistas a aperfeiçoar a qualidade das deliberações públicas.

Dos trâmites internos referentes à participação dos cidadãos na deliberação pública

Após o exame dos mecanismos institucionais e das condições sociais adequadas à participação da esfera civil de acordo com os padrões deliberativos, a tese se dedica a estudar, em linhas gerais, o modo de funcionamento da intervenção e interação políticas quando do processo de discussão de temas de natureza pública. Ou seja, além da preocupação com os requisitos minimamente adequados quanto a recursos institucionais e com o aperfeiçoamento dos mecanismos de promoção de justiça social, os deliberacionistas refletem acerca dos trâmites internos que marcam as características de uma deliberação pública ideal[72]. A interação entre os cidadãos e os resultados dos debates também devem obedecer a determinados princípios se quiserem se fazer justos.

Os princípios de reciprocidade, publicidade e *accountability* já foram expostos em linhas gerais anteriormente. O que esta seção quer destacar, porém, é a forma específica através da qual tais princípios se voltam para a questão da participação dos cidadãos na deliberação pública.

No que se refere à interferência política da esfera civil, a premissa básica da reciprocidade é a de que os cidadãos devem demonstrar respeito uns pelos outros no que concerne ao trato pessoal e às posições defendidas em fóruns públicos. Tal patamar de respeito mútuo garante que, na pior das hipóteses, obtenha-se uma discordância civilizada entre as opiniões diversas e, ademais, que os agentes em confronto possuam disposição em se colocar no

[72] Determinados autores vão criticar o deliberacionismo por fazer proposições que sugerem ser tão idealistas, uma vez que não parece ser tarefa fácil ou plausível a consecução de tantos requerimentos a fim de se empreender uma participação efetiva na deliberação pública. O próximo tópico vai tratar com maior profundidade acerca destas observações.

lugar do outro para avaliar se sua proposta não atinge seus detratores injustamente (GUTMANN e THOMPSON, 1996, 2004).

A intenção da reciprocidade, em outras palavras, é despertar nos cidadãos a disposição em buscar razões mutuamente justificáveis, o que, mesmo sem garantir a produção de um consenso ao final do processo de discussão, pressupõe que se continue a cooperar (GUTMANN e THOMPSON, 1996, p. 52-53). De acordo com Gutmann e Thompson: "When our deliberation about moral disagreements in politics are guided by reciprocity, citizens recognize and respect one another as moral agents, not merely as abstract objects of others' moral reasoning"[73] (GUTMANN, THOMPSON, 1996, p. 13). O ideal de Gutmann e Thompson é o de que os cidadãos, ao pensarem para além de suas necessidades individuais, voltem a cogitar aquilo que havia sido posto em segundo plano pelas teorias da escolha social e racional, isto é, a noção de bem comum, construído coletivamente. Para Gutmann e Thompson:

> A deliberative political process may encourage citizens to form views not merely of what they want for themselves but also for what they want for their society. Aggregating what citizens want individually, which is what utilitarian policy analysis does best, does not necessarily produce the same result as asking citizens to consider together what they want collectively[74] (GUTMANN e THOMPSON, 1996, p. 174).

Ao estimular os cidadãos a procurarem se colocar no papel dos outros agentes, a troca pública de razões na democracia deliberativa torna inválidas as justificativas que se referem à busca de interesses particulares, indicando, portanto, uma oposição àquilo que os modelos liberais tomam como pressupostos da atuação política dos cidadãos. A conseqüência da reciprocidade para a participação dos cidadãos se reflete, em suma, na exigência de padrões mínimos de civilidade e desprendimento político para dar ouvidos a argumentos que, em um primeiro instante, podem se mostrar nocivos àquilo que determinados cidadãos têm em mente.

O princípio da publicidade (GUTMANN e THOMPSON, 1996 e 2004) demanda que devem ser públicas (a) as razões que os representantes e os cidadãos oferecem para justificar ações políticas e (b) as informações necessárias para se avaliar estas razões. Ou seja, não é da

---

[73] Tradução própria: "Quando nossa deliberação acerca das discordâncias morais em política são guiadas pela reciprocidade, os cidadãos reconhecem e respeitam um ao outro como agentes morais, não meramente enquanto objetos abstratos do arrazoado moral dos outros".

[74] Tradução própria: "Um processo político deliberativo pode encorajar os cidadãos a formar visões não meramente do que eles querem para si mesmos, mas, também, para o que eles querem para sua sociedade. Agregar o que os cidadãos querem individualmente, aquilo que a análise política utilitarista faz melhor, não necessariamente produz o mesmo resultado do que pedir aos cidadãos para que considerem juntos o que eles querem coletivamente".

natureza de qualquer razão o preenchimento dos requisitos do princípio da publicidade, visto que há razões formuladas no sentido de favorecer determinado indivíduo, grupo ou, o que é pior, orientadas a prejudicar injustamente outros agentes.

Uma das inspirações para se fundamentar o princípio da publicidade pode ser encontrada em Kant, conforme ressaltam Gutmann e Thompson:

> Kant presents the publicity principle as a test that any policy must pass in order to be just. A policy is unjust if making it public would defeat its purpose. Kant's own examples come mainly from international politics. A large state could not publicly declare that its policy is to conquer small states; if it did, small states could unite in self-defense and overpower the large state. The policy is morally wrong because it can succeed only in secret. […] The obligation to justify policies to those whom it affects provides the moral basis of the publicity principle[75] (GUTMANN e THOMPSON, 1996, p. 99).

James Bohman reitera a importância da publicidade dos argumentos e a propriedade deste princípio em requerer uma reação das outras partes no sentido de avaliar se tal justificativa é plausível ou não:

> The deliberative process forces citizens to justify their decisions and opinions by appealing to common interests or by arguing in terms of reasons that 'all could accept' in public debate. […] The reasons given must primarily meet the conditions of publicity; that is, they must be convincing to everyone[76] (BOHMAN, 1996, p. 5-6).

O último princípio, o da responsabilização (ou *accountability*), é compreendido de forma mais comum como o constrangimento imposto aos representantes públicos em relação à prestação de contas de suas ações e propostas, configurando um processo de troca e abertura para o aperfeiçoamento das razões (GUTMANN e THOMPSON, 1996 e 2004). Segundo James Bohman:

---

[75] Tradução própria: "Kant apresenta o princípio da publicidade como um teste que qualquer política deve superar para ser considerada justa. Uma política é injusta se, uma vez tornada pública, seu objetivo cair por terra. Os próprios exemplos de Kant vêm, principalmente, da política internacional. Um estado extenso não poderia, publicamente, declarar que sua política é conquistar estados menores; se assim o fizesse, os pequenos estados poderiam se unir em auto-defesa e superar o poder do estado grande. A política está moralmente errada porque ela poderia ser bem-sucedida apenas em segredo. [...] A obrigação de justificar as políticas àqueles a quem ela afeta provê a base moral do princípio da publicidade".

[76] Tradução própria: "O processo deliberativo força os cidadãos a justificar suas decisões e opiniões apelando aos interesses comuns ou por meio da discussão em termos de razões que 'todos poderiam aceitar' no debate público. [...] As razões dadas devem, primeiramente, ser correspondentes às condições da publicidade; isto é, elas devem ser convincentes a cada um".

> The process of public deliberation brings together two social capacities that are crucial to establishing cooperation: the ongoing accountability of actors in problematic situations and the actors' capacity to engage in the generalized communication of the public sphere. At a minimum, public accountability demands a political public sphere in all institutions in which policies become answerable to the public. […] We may include here all practices of revising democratic decisions, such as judicial review and legislative change. But, most of all, revision begins with mutual demands for the accountability of actors in the public sphere[77] (BOHMAN, 1996, p. 54-55).

Saliente-se, todavia, que a idéia de *accountability*, na perspectiva da participação deliberativa, refere-se não apenas às prestações de contas feitas pelos representantes políticos, mas àquelas oferecidas, também, por outros agentes envolvidos no processo de discussão dos negócios públicos (os próprios cidadãos estão sujeitos a tal princípio ao se apresentarem para tomar parte em contendas políticas), pois a deliberação está difusa em várias dimensões, e não apenas nas dimensões que se referem à política representativa das instituições do estado[78].

> Accountability through moral disagreement in public forums extends not only to prominent elected officials such as the president but also to far less conspicuous officials, professionals, corporate executives, union leaders, employers and employees, and ordinary citizens when they act in a public capacity[79] (GUTMANN e THOMPSON, 1996, p. 13-15).

Acerca dos três princípios acima enumerados, perceba-se que, ao regularem o processo de interação política e de emprego e construção de argumentos, eles acabam se interligando, o que torna possível a elaboração de razões e justificativas com uma arquitetura

---

[77] Tradução própria: "O processo de deliberação pública reúne duas capacidades sociais que são cruciais para se estabelecer a cooperação: a contínua responsabilização [*accountability*] de atores em situações problemáticas e a capacidade dos atores de se engajarem em uma comunicação generalizada na esfera pública. No mínimo, a responsabilização [*accountability*] pública requer uma esfera pública política em todas as instituições nas quais as políticas se tornem replicáveis ao público. [...] Nós podemos incluir aqui todas as práticas de revisão das decisões democráticas, tais como a revisão judicial e a mudança legislativa. Porém, a revisão começa, sobretudo, com demandas mútuas pela responsabilização [*accountability*] dos atores na esfera pública".

[78] Luc Tremblay reforça esta concepção ao afirmar que participar é não apenas tomar parte no processo decisório, mas, também, ser responsável pelo que foi decidido. "To be recognized as the author of a norm, one should not only participate in the discussion that has preceded it; one must also be able to take responsibility for it. For that purpose, it is not even sufficient to vote in favor of the norm. One must also share its rationale. […] Thus, even if equal participation and fairness can be recognized as one necessary condition of legitimacy in a democracy, it cannot be accepted as sufficient (TREMBLAY, 2001). Tradução própria: "Para ser reconhecido como autor de uma norma, não se deveria apenas participar na discussão que a precedeu; deve-se, também, ser capaz de tomar responsabilidade por ela. Por conta disso, não é suficiente votar a favor da norma. Deve-se, também, compartilhar sua razão. [...] Assim, mesmo que a participação igual e a eqüidade possam ser reconhecidas como condições necessárias de legitimidade em uma democracia, elas não podem ser aceitas como suficientes".

[79] Tradução própria: "A responsabilização [*accountability*] através da discordância moral em fóruns públicos se estende não apenas aos eminentes representantes eleitos, tais como o presidente, mas, também, àqueles representantes menos visíveis, profissionais, executivos de corporações, líderes de sindicatos, empregadores e empregados e cidadãos ordinários quando eles agem no espaço público".

mínima visando o alcance do entendimento. Bohman considera os princípios deliberativos importantes para sustentar a participação e a legitimidade democráticas, dado o fato de que as diferentes perspectivas serão levadas em consideração de modo respeitoso e cuidadoso. É esta disposição que, na visão de Bohman, possibilita que mesmo os detentores daquelas visões que saem derrotadas quando da produção da decisão política continuem a acreditar no processo deliberativo e a cooperar.

> ... if there has been open and honest treatment of the issue prior to the vote, I will be less justified in doubting the legitimacy of the outcome. Even if I still disagree with the majority, I can at least see that their position can be argued in public. [...] I can therefore reasonably expect that the outcomes may be revised in the future and thus that my continued cooperation and participation may bring the change about if my reasons are publicly convincing enough to shape the course of future deliberation. […] Above all, because the framework of deliberation itself can be publicly contested, I need not abandon my common citizenship and participation in the civic public sphere with those with whom I disagree[80] (BOHMAN, 1996, p. 103-104).

Pode-se identificar no deliberacionismo, assim, uma concepção de participação política movida, parcialmente, pela crença na virtude dos cidadãos (traço da herança do republicanismo de Arendt). De acordo com Gutmann e Thompson, "Theories of deliberative democracy consist of a set of principles that are intended to establish fair terms of political cooperation in a democratic society"[81] (GUTMANN e THOMPSON, 2002, p. 153). Isto quer dizer que o estabelecimento de princípios substantivos e procedimentais típicos da proposta deliberativa se coadunam não apenas com a busca de legitimação e justificação das decisões originadas no processo de deliberação pública, mas procuram entrar em sintonia, também, com o comportamento ulterior dos agentes que tomam parte na discussão, ao favorecer, no ideário deliberativo, uma cooperação contínua.

---

[80] Tradução própria: "… caso tivesse havido um tratamento aberto e honesto do tema anteriormente ao voto, eu estaria menos propenso a duvidar da legitimidade do resultado. Mesmo se eu ainda discordar da maioria, eu posso, pelo menos, ver que a posição dela pode ser questionada em público. [...] Eu posso, desta forma, razoavelmente esperar que os resultados possam ser revisados no futuro e que, assim, minha cooperação contínua e participação possam trazer mudanças caso minhas razões sejam publicamente convincentes o suficiente para dar forma ao curso da deliberação futura. [...] Sobretudo, porque a interpretação deliberativa em si pode ser contestada publicamente, eu não preciso abandonar minha cidadania e participação comum na esfera pública cívica com aqueles dos quais discordo".

[81] Tradução própria: "Teorias da democracia deliberativa consistem de um conjunto de princípios que são voltados para estabelecer os termos justos da cooperação política em uma sociedade democrática".

Em suma, pelo que foi exposto até aqui, dois são os argumentos principais em relação à participação e deliberação: (1) os mecanismos correntes de participação institucional oferecidos à esfera civil são insuficientes; (2) não é a qualquer tipo de participação ou intervenção que se confere o *status* deliberativo. É por isso que os autores filiados à vertente aqui em questão defendem uma forma de participação que, não apenas em seu formato e desenvolvimento, mas, também, em suas conseqüências, respeite liberdades, direitos e opções individuais; tenha em mente espaços institucionais e efetivos de *inputs*; tais *inputs* devem ser pautados pela discussão informada e por arrazoados cuja elaboração esteja subordinada a princípios de interação recíproca, publicidade e transparência; mantenha compromisso com a melhora nas condições sociais daqueles que tomam parte do processo político ou que serão atingidos pelas políticas públicas. Não bastasse tal meta ambiciosa, os deliberacionistas apontam-se como formuladores de um modelo que, ao mesmo tempo, atende a requisitos de plausibilidade teórica e prática.

Não é porque se constitui a vertente do pensamento democrático que parece dominar o debate corrente, contudo, que a proposta de democracia deliberativa se encontra livre de críticas. As principais objeções se referem à aplicabilidade e alcance dos pressupostos deliberativos em um cenário social tão plural e repleto de dificuldades, a exemplo das astúcias engendradas por parte de atores que não se curvam a determinadas regras mínimas de interação discursiva. A seção seguinte trata das críticas feitas especialmente à forma pela qual os autores deliberativos enxergam a questão da participação política nas democracias contemporâneas.

Das críticas à perspectiva deliberacionista de participação da esfera civil

A tentativa deliberacionista de formular um modelo de democracia que demonstre consistência tanto na teoria quanto na prática é questionada por autores das mais diversas concepções concorrentes à democracia deliberativa (e até mesmo por autores internos a este modelo), sendo o tema da participação civil um dos pontos mais polêmicos a caracterizar tal disputa.

Michael Walzer (1999), não obstante concordar com determinados diagnósticos do modelo deliberativo, tece algumas das críticas de maior relevância. Ele acredita que a proposta

deliberativa de democracia não reconhece de forma adequada que o processo político possui valores para além do respeito recíproco, da capacidade de reflexão, da abertura e da generosidade por parte dos agentes institucionais. Em outras palavras, Walzer ressalta que a política é permeada por tensões (a exemplo da paixão e da crença em certas doutrinas, da coragem, da competitividade, da provocação, da barganha, da corrupção, dentre outros fatores) que vão de encontro à razão tão defendida pelos deliberativos.

Assim, nem sempre é possível se praticar uma "economia da discordância moral" (como querem Gutmann e Thompson, 1996), argumenta Walzer. Não se pode deixar de dizer, para Walzer, que os homens são volúveis, mudam de idéias e de sentimentos, lançam mão de estratégias duvidosas do ponto de vista ético, nem sempre são racionais ou terminam por mostrar disposição em colaborar. Walzer afirma, então, que:

> Passions fade; men and women disengage from particular commitments; interest groups form new alignments; the world turns. But certain deep disagreements, like those between Left and Right, are remarkably persistent, and local forms of religious or ethnic conflict are often so embedded in a political culture as to seem natural to the participants. […] while legitimacy is strengthened if good arguments can be made about the substantive issues at stake, the victory is rarely won by making good arguments[82] (WALZER, 1999, p. 66-67).

Este mesmo autor ressalta, ainda, que nem todas as atividades participativas envolvem procedimentos da ordem da deliberação democrática. Ou seja, ainda que os autores deliberacionistas reconheçam os limites de sua teoria e não reivindiquem que a íntegra das atividades relacionadas ao domínio político sejam entendidas como deliberativas, é importante que se esclareça a natureza não-deliberativa de atividades tais como distribuição de panfletos, recolhimento de contribuições a campanhas, comícios, dentre outros atos (WALZER, 1999, p. 65).

Um outro temor de Michael Walzer se refere ao fato de que a busca por um ambiente cooperativo nas democracias leve a um distanciamento ou a uma desconsideração de atividades que, por mais íntimas que sejam da política, muito pouco têm de deliberativas. Por exemplo, a

---

[82] Tradução própria: "As paixões desbotam; homens e mulheres se desengajam de compromissos particulares; interesses de grupos tomam novas disposições; o mundo dá voltas. Mas certas discordâncias profundas, como aquela entre Direita e Esquerda, são notavelmente persistentes, e formas locais de conflitos étnicos e religiosos estão, muitas vezes, assim intrincadas em uma cultura política natural aos participantes. [...] enquanto a legitimidade é fortalecida se os bons argumentos podem ser feitos sobre os temas substantivos em questão, a vitória é raramente obtida pela construção de bons argumentos".

disputa pelo voto em debates acalorados levados à frente por correligionários de partidos colocados em lados opostos. Além de ser pouco provável uma concordância, mesmo que parcial, acerca de como resolver certos problemas sociais (muito agentes não querem convencer ou serem convencidos, mas, apenas, vencer uma contenda) ou em implantar projetos políticos, a busca pelo consenso cooperativo ou pela maioria amigável poderia levar a uma diminuição do estímulo dos cidadãos em defender suas perspectivas. Para Walzer:

> The excitement of the competition, the sense of possible victory, the fear of defeat – all these things press people to take on tasks they would otherwise be reluctant to perform. [...] That scut work regularly gets done may well be the clearest example of the appeal of nondeliberative political activity[83] (WALZER, 1999, p. 65).

Walzer não nega que a deliberação tenha sua importância, mas dá a entender que a ela funciona de modo mais adequado para as cortes judiciais do que para a discussão ampla e inclusiva de uma política pública, dadas as diferenças de contexto e de objetivos que ocorrem entre essas duas dimensões. Ao dizer que "a deliberação não é uma atividade para o *demos*", o estudioso em pauta duvida da capacidade deliberativa e cooperativa de um contingente de cidadãos numericamente representativo.

Wilson Gomes (2005c) também critica a busca pelo entendimento e pela cooperação idealizada pelo modelo deliberativo. Gomes ressalta que James Bohman (1996), ao insistir em uma perspectiva dialógica, posiciona-se de modo refratário a qualquer modo de reflexão que seja procedido pelo indivíduo isoladamente. Em outras palavras, a deliberação genuína, para os deliberacionistas, é aquela pública, e uma deliberação só poderá ser assim adjetivada quando pressupuser a interação entre pelo menos dois agentes, sendo que tais agentes devem se dispor a escutar as razões uns dos outros. A crítica de Gomes reside na consideração excessiva que Bohman oferece ao diálogo e ao comportamento cooperativo dos agentes em disputa no jogo político, o que acarreta uma desvalorização da importância e influência de atividades tais como a barganha, as negociações e demais conflitos típicos de um ambiente competitivo como o da política (GOMES, 2005c).

William Simon (1999), por sua vez, em crítica ao livro de Amy Gutmann e Dennis Thompson (1996), afirma que os deliberacionistas, não obstante defenderem uma maior

---

[83] Tradução própria: "A excitação da competição, o senso de possível vitória, o medo da derrota – todas essas coisas pressionam as pessoas a desempenar tarefas que, de outra forma, elas estariam relutantes em fazer. [...] o trabalho rotineiro regular e bem feito é o exemplo mais claro do apelo da atividade política não-deliberativa".

intromissão dos cidadãos na produção da decisão política, possuem, em geral, uma visão muito restrita do que essa participação significa e do que está detrás dela. Simon concorda que os autores deliberativos tendem a exagerar na possibilidade de estabelecimento de consensos e entendimentos e, o mais grave, tomam tal aspecto como um objetivo final (SIMON, 1999, p. 52). Simon, nestes termos, alia-se a Michael Walzer (1999) na crítica realista à estimativa favorável feita pelos deliberacionistas quanto à capacidade de se alcançar o convencimento a partir do emprego do expediente discursivo.

> Gutmann and Thompson don't have much to say about strategic issues in deliberation – indeed, they tend to counterpose the strategic mentality to the deliberative. [...] where your opponent takes a position in bad faith, it can be a mistake to deliberate. By 'taking a position in bad faith' I mean being either consciously dishonest or simply not open to reflection[84] (SIMON, 1999, p. 52-53).

Um outro detrator da proposta deliberativa de democracia, Ian Shapiro (1999), reforça sua crítica acerca da impraticabilidade da economia da discordância moral entre muitos dos participantes do jogo político. Isso porque ele não acredita que, por exemplo, um fundamentalista religioso vá aceitar, pacificamente, os princípios deliberativos propostos por democratas como Gutmann e Thompson, exatamente porque muitos fundamentalistas não concordariam em se despir de determinadas crenças que acabam por caracterizar sua própria natureza. Argumenta Shapiro:

> I find it hard to imagine a fundamentalist being much impressed by it, particularly when she learns that any empirical claims she makes must be consistent with 'relatively reliable methods of inquiry'. [...] The Gutmann/Thompson model works only for those fundamentalists who also count themselves fallibilist democrats. That, I fear, is an empty class, destined to remain uninhabited[85] (SHAPIRO, 1999, p. 30-31).

Para Shapiro, as discordâncias morais, tão enfatizadas por Gutmann e Thompson, não se referem apenas a determinados tipos de referências e princípios que os agentes em interação no campo político guardam com suas ideologias. Muitas destas discordâncias são formatadas por

---

[84] Tradução própria: "Gutmann e Thompson não têm muito que dizer acerca das questões estratégicas na deliberação – na verdade, eles tendem a opor mentalidade estratégica à mentalidade deliberativa. [...] onde seu oponente toma uma posição por má fé, pode ser um equívoco deliberar. Ao 'tomar uma posição por má fé' eu quero dizer tanto se portar de modo conscientemente desonesto ou simplesmente não se estar aberto à reflexão".

[85] Tradução própria: "Eu acho difícil imaginar um fundamentalista impressionado por isso, particularmente quando ele se dá conta de que qualquer reivindicação empírica que faça deve ser consistente com 'métodos de indagação relativamente confiáveis'. [...] O modelo de Gutmann e Thompson funciona apenas para aqueles fundamentalistas que também são democratas falíveis. Temo, eu, ser esta uma classe vazia e destinada a permanecer inabitada".

diferenças relativas a interesse e poder. Shapiro, por exemplo, considera inadequada qualquer discussão acerca de um tema espinhoso como aquele da reforma do sistema de saúde norte-americano, empreendido no governo Clinton, sem se levar em conta a atuação e a influência, junto aos argumentos em jogo, dos *lobbies* de empresas e demais interesses privados naquele processo (SHAPIRO, 1999, 29-36).

Ademais, a tentativa de aparar as arestas da discordância que a democracia deliberativa pretende fazer emergir pode, na verdade, possuir efeito contrário àquela tentativa de se compreender os motivos dos outros[86]. Nas palavras de Ian Shapiro:

> … there is no particular reason to think deliberation will bring people together, even if they hope it will and want it to. [...] Deliberation can reasonably be expected to shed light on human interaction, but this may reveal hidden differences as well as hidden possibilities for convergence. It all depends on what the underlying interests at stake actually are[87] (SHAPIRO, 1999, p. 31-34).

Já Russell Hardin (1999) se mostra incomodado com a imprecisão de determinadas propostas deliberativas. No intuito de demonstrar a impertinência de muitas das visões do modelo em questão, Hardin se pergunta, primeiramente:

> Who are the deliberators? And what are the issues over which they are to deliberate? If citizens are the deliberators and if major public initiatives or failures of initiative are the issues, then it is hard to imagine a meaningful deliberative democracy that is not similar to the visions of advocates of participatory democracy[88] (HARDIN, 1999, p. 114-115).

Hardin concorda com o fundamento de Schumpeter de que a maioria dos cidadãos possui pouco interesse em participar, bem como não deseja, com freqüência, estar a par dos acontecimentos políticos das sociedades. Mesmo acreditando que a deliberação é importante peça

---

[86] Cass Sunstein (2002) identifica o risco de polarizações entre grupos uma vez que a deliberação esteja em curso, o que aponta para a necessidade de se relativizar os prospectos de cooperação e convergência apontado pelos autores do modelo discursivo. "… group polarization means that members of a deliberating group predictably move toward a more extreme point in the direction indicated by the members' predeliberation tendencies" (SUNSTEIN, 2002, 176-177). Tradução própria: "… a polarização de grupo implica membros de um corpo deliberativo movendo-se, previsivelmente, a um ponto mais extremo em direção ao indicado pelos membros das tendências pré-deliberativas".

[87] Tradução própria: "… não há razão particular para achar que a deliberação reunirá os cidadãos, mesmo que eles esperem por isso e que eles queiram isso. [...] Pode-se, razoavelmente, esperar que a deliberação enfatize a interação humana, mas isso pode acabar por revelar diferenças ocultas tanto trazer à tina possibilidades ocultas de convergência. Tudo depende de quais interesses essenciais estejam, de fato, em questão".

[88] Tradução própria: "Quem são os deliberantes? E quais são os temas acerca dos quais se supõe que eles deliberem? Se os cidadãos são os deliberantes e se as principais iniciativas públicas ou falhas de iniciativas residem nas questões, então, é difícil imaginar uma democracia deliberativa de relevância que não seja similar às visões dos defensores da democracia participativa".

no fazer político, Hardin dá a entender que ela não pode ser expandida em proporções muito grandes a perigo de se tornar ineficaz (HARDIN, 1999).

Daniel Bell (1999), igualmente, demanda uma posição mais cautelosa quanto à ocorrência da deliberação pública. Ele considera que a deliberação é importante em determinadas ocasiões, mas que, a depender do evento e das condições contextuais de debate, a deliberação pode ser mais ou menos efetiva (ou até prejudicial) no que concerne à lide com determinados temas. É nestes termos que Bell considera a deliberação mais indicada para situações em que se encontre maior igualdade material e um senso de comunidade entre os participantes (BELL, 1999, p. 73-74).

Uma outra crítica se refere à capacidade e à disposição dos cidadãos em tomarem parte nas arenas argumentativas. Álvaro de Vita (2004), ecoando algumas das idéias de autores realistas, garante que apenas aqueles já interessados irão se integrar ao processo público de discussão, o que fadaria ao fracasso os princípios de modelos como o deliberacionismo e o participacionismo. Ou seja, não se pode ignorar o déficit motivacional e cognitivo dos cidadãos referentes à participação em debates de natureza política, o que confere certa razão aos argumentos de Schumpeter. Para Vita:

> Muitos dos cidadãos podem considerar alienante ter de se envolver em processos participativos e deliberativos e podem legitimamente preferir contar com autoridades eleitas e responsabilizáveis que os liberem para fazer aquilo que eles julgam que tem um valor intrínseco. [...] A suposição de que os cidadãos devem deliberar sobre questões de política pública ignora o déficit motivacional e cognitivo desses cidadãos para lidar com questões dessa natureza. [...] O mais provável é que só estejam motivados a isso aqueles que têm preferências intensas sobre determinadas áreas da política pública... (VITA, 2004, p. 115-117).

Álvaro de Vita (2004) enfatiza, ainda, uma observação que se aplica tanto ao modelo participativo quanto à proposta deliberacionista. Ele argumenta que a participação, nestas duas vertentes da teoria democrática, é vista mais como um fim em si mesmo do que como um elemento importante para se obter decisões de maior qualidade. Ou seja, ele questiona a utilidade do envolvimento dos cidadãos nas discussões políticas, bem como, mais uma vez, suas disposições em tomar parte na arena política.

Lynn Sanders (1997), em um dos textos críticos mais conhecidos acerca da democracia deliberativa, chamado *Against Deliberation*, reconhece o fato de que os deliberacionistas almejem a participação dos cidadãos na deliberação pública, e não apenas dos

experts ou, mesmo, da mera representação de interesses de determinados grupos sociais. Para Sanders, entretanto, não obstante a boa vontade destes autores em tentar dar um novo fôlego à idéia de soberania popular, falta consistência à proposta deliberativa de se alargar tal participação. Isso porque os cidadãos estão menos dispostos a participar (seja por desilusão e cinismo, seja por falta de condições materiais ou pela simples indisposição em se envolver com aquilo que é relativo ao domínio da política) e porque se deve duvidar, ainda, que os que já dominam a cena política queiram dar ouvidos aos argumentos de novos agentes deliberantes.

Algumas destas críticas foram reconhecidas pelos autores da vertente deliberativa, que não hesitaram em admitir os limites de certas propostas e concepções, mas, ao mesmo tempo, procuraram refutar determinados argumentos de seus detratores quanto à pouca plausibilidade prática e teórica atribuída ao modelo de democracia e de participação que empreendem. O tópico a seguir detalha como se dá a polêmica entre os deliberacionistas e seus críticos no que concerne à participação dos cidadãos e ressalta omissões importantes com as quais este modelo terá de lidar no intuito de continuar a se firmar como referência importante na área de Teoria Política.

O modelo deliberativo e o reconhecimento de seus próprios limites e avanços

A premissa dos autores deliberativos, ressaltada anteriormente, refere-se à noção de que os resultados das decisões políticas em democracia são legítimos apenas quando os cidadãos que tomam parte no debate reconhecem as demais razões dos outros cidadãos como válidas, participando e refletindo criticamente sobre cada um dos pontos polêmicos na tentativa de encontrar convergências e negociar as divergências. De acordo com o deliberacionista John Dryzek, entretanto, uma deliberação nestes termos dificilmente ocorreria em larga escala, reunindo milhões de cidadãos (DRYZEK, 2004). Além desta dificuldade relativa à escalabilidade, Dryzek questiona a viabilidade da participação nos moldes deliberativos na medida em que se constata certa indisposição da esfera civil em interferir nos negócios públicos. Conforme Dryzek:

> ... nas deliberações do mundo real, a totalidade como certamente a maioria dos afetados não parece participar, tornando desta forma a democracia deliberativa vulnerável ao destronamento de suas pretensões de legitimidade. [...] a teoria pende por um tenro fio se sua viabilidade depende crucialmente de uma vasta maioria que sempre opta por não

> exercer os direitos e capacidades que são tão fundamentais para a teoria... (DRYZEK, 2004, p. 41-42).

Isto quer dizer que mesmo autores deliberativos como Dryzek reconhecem que nada pode dar a certeza de que os cidadãos, ainda que tenham à disposição mecanismos e oportunidades de participação adequados, tomarão parte no processo político. Por outro lado, o autor em questão também se preocupa com a utilidade e a viabilidade de se envolver um número tão extenso de participantes nas deliberações públicas[89]. Uma pergunta inevitável emerge neste contexto: como é possível manter a legitimação das decisões em um ambiente onde parece irreconciliável a participação de milhares de cidadãos e o emprego de razões públicas?

Em resposta a críticas como aquelas apontadas por Hardin (1999), Bell (1999) e Vita (2004), Dryzek propõe uma solução para tal problema ao procurar desvincular a produção de decisões legítimas ao alcance de um número satisfatoriamente representativo de cidadãos. Ou seja, ele considera que "o número de participantes na deliberação é indeterminado", o que não implica restrição ou inclusão de mais ou menos agentes na discussão dos negócios públicos, contanto que a "constelação de discursos" possa receber contribuições de quaisquer das partes interessadas (DRYZEK, 2004, p. 54-55). O importante para Dryzek, nestes termos, não é a capacidade numérica absoluta que determinada proposta pode arregimentar, mas, sim, que a reflexão dentre aqueles envolvidos gere uma competição discursiva ampla, cuja dinâmica obedeça não apenas a um limitado leque de projetos (como aqueles oferecidos por partidos políticos e demais agremiações com fundamentos institucionais), mas que contemple "qualquer um" (DRYZEK, 2004, p. 55).

De acordo com James Bohman (1996), uma outra dentre as críticas mais recorrentes ao modelo deliberativo se refere ao fato de que esta concepção não leva em conta a complexidade e a pluralidade de perspectivas nas democracias contemporâneas. Há teóricos que tomam como um ideal irrealizável a articulação entre complexidade social e organização democrática. Bohman argumenta exatamente o contrário, pois, defende, são regimes não-democráticos que lidam de maneira menos adequada com a complexidade ao estabelecerem uma ordem mais rígida, menos flexível, no sentido de evitar riscos à estabilidade.

---

[89] De acordo com Dryzek: "… extensive participation and discussion are not necessarily helpful and may even exacerbate complexity and paralysis in policy making rather than help cope with them" (DRYZEK, 1994, p. 70). Tradução própria: "… participação e discussão extensas não são, necessariamente, úteis e podem, mesmo, exacerbar a complexidade e a paralisia na produção de políticas em vez de ajudar a lidar com elas".

O autor em questão vai argumentar que é exatamente para diminuir o potencial dos conflitos políticos atuais que a democracia deliberativa e seus princípios possuem um papel de maior relevância no plano democrático (BOHMAN, 1996, p. 237-238). Ou seja, Bohman reconhece que não se pode ficar na expectativa de que a deliberação resulte em cooperação, mas não se pode abrir mão de tentativas de explorar os pontos de concordância e, assim, diminuir os focos de tensão trazidos pelas divergências.

Adicionalmente, os teóricos favoráveis à perspectiva da deliberação pública também rejeitam como sua a idéia de que o modelo apresente como meta a busca por consensos. Neste ponto, os deliberacionistas argumentam que nem todos aqueles envolvidos no processo discursivo precisam concordar com cada lei particular ou decisão. O que mais importa, na visão de Bohman, por exemplo, é que o processo de produção da decisão política seja aberto a todos os cidadãos e que inclua, necessariamente, o emprego de razões públicas.

> Habermas give us a strong principle of legitimacy: 'Only those laws may claim legitimacy that meet with the agreement of all citizens in a discursive lawmaking process that is itself legally constituted'. […] a participatory component needs to be introduced into the final clause of principle. With this in mind, we can restate the principle as follows: a law is legitimate if it is the outcome of a participatory process that is fair and open to all citizens and thus includes all their publicly accessible reasons. […] It is thus not necessary for everyone to agree with every particular law, goal, or decision. But more is demand of citizens than mere conformity to the law[90] (BOHMAN, 1996, p. 183-184).

Gutmann e Thompson vão defender a proposta deliberativa de acusações relativas à sua persistente intrusão nos mais diversos eventos da vida política das sociedades e dos indivíduos. Os autores dizem não reivindicar que toda e qualquer lei ou política pública sofra o mesmo tratamento deliberativo. Isso porque eles reconhecem dificuldades relativas ao tempo e à urgência com a qual devem ser tratadas determinadas decisões. Porém, mesmo que uma determinada política não tenha sido fruto de um processo inteiramente deliberativo, deve-se levar

[90] Tradução própria: "Habermas nos deu um forte princípio de legitimidade: 'Apenas podem reivindicar legitimidade aquelas leis que estejam em sintonia com o consentimento de todos os cidadãos em um processo discursivo de produção das leis que seja, em si mesmo, legalmente constituído'. [...] um componente participativo precisa ser introduzido na cláusula final de princípio. Com isto em mente, nós podemos reescrever o princípio da maneira a seguir: uma lei é legítima se ela é resultado de um processo participativo que seja justo e aberto a todos os cidadãos e, assim, inclua todas as suas razões publicamente acessíveis. [...] Não é necessário, então, que cada um concorde com cada lei, objetivo ou decisão particular. Porém, mais é exigido dos cidadãos do que uma mera conformidade à lei".

em conta o requisito fundamental de que os representantes devem se fazer responsabilizáveis em tempo integral (GUTMANN e THOMPSON, 1999, p. 245-246).

O fato é que as críticas e as réplicas vêm aperfeiçoando a proposta deliberativa com o passar dos anos. Determinados posicionamentos apresentados naqueles livros fundamentais cuja publicação se deu na origem do modelo (GUTMANN e THOMPSON, 1996; BOHMAN, 1996; BENHABIB, 1996) foram revisados e, juntamente a certos esclarecimentos, vão compondo uma compreensão de democracia que reúne contribuições de filósofos e de cientistas políticos.

Não há dúvidas, assim, de que o modelo deliberativo de democracia possui relevância não só ao representar um novo empreendimento em teoria democrática levado à frente por autores que, em maior ou menor medida, fizeram convergir concepções políticas aparentemente irreconciliáveis, a saber, aspectos do liberalismo e do republicanismo. Além da tentativa de elaborar um modelo marcado pela coerência de sua estrutura tanto no que se refere à prática quanto à teoria, os autores deliberacionistas possuem considerável projeção graças ao reconhecimento dos limites de outros modelos (e de seus próprios, admitindo, em alguns momentos, não terem respostas para todas as questões e críticas, além de lançar dúvidas sobre a viabilidade de determinados ideais) e por terem incluído na agenda de pesquisas preocupações como a importância de justificativas e a busca por uma legitimação mais consistente das decisões democráticas.

Deve-se ressaltar, porém, que a concepção deliberativa continua a omitir o tratamento de determinadas questões. No que se refere à participação política, especificamente, temas como o engajamento cívico e o capital social (enfatizados por PUTNAM, 2000) ou a importância da cultura política de cada sociedade para que seja possível o estabelecimento de fóruns marcados pelos traços deliberativos são raramente examinados com alguma acurácia.

Se, por um lado, questões que cercam as possibilidades de participação, tais como as condições sociais adequadas para que os indivíduos tomem parte no debate político, são contempladas, por outro lado, pouco é questionada pelos deliberacionistas a utilidade desta participação ou esparsamente se pergunta o quão atrativa se mostra aos cidadãos a possibilidade de montar argumentos e justificar cada uma das razões empregadas. Além de especificar melhor a natureza da deliberação pública (quem participa, no quê participa, por qual motivo participa, como participa, que resultados esta participação traz, dentre outras questões), são estes os temas

com os quais os deliberacionistas terão de lidar na intenção de oferecer uma proposta efetivamente viável de participação dos cidadãos nas sociedades políticas contemporâneas.

Antes de terminar esta seção, faz-se necessário um esclarecimento. Este trabalho pode dar a impressão de ter privilegiado o exame dos modelos deliberativo e participativo de democracia, considerando-se o volume e a quantidade de autores evocados para sustentar ou detratar as vertentes em questão. Na verdade, o processo de elaboração deste capítulo buscou ser imparcial quanto à candência dos méritos e deméritos de cada uma das perspectivas apontadas. O que não está a critério da tese, entretanto, é o grau de dedicação e de importância que cada uma das perspectivas apresentadas confere à intromissão dos cidadãos na vida política das sociedades. Em outras palavras, os modelos liberais, por desfavorecerem a participação da esfera civil, acabam, predominantemente, atacando-a, enquanto as sistematizações participativa e deliberacionista procuram, de fato, no dizer de Carole Pateman, "pensar o lugar da participação numa teoria democrática moderna e viável"[91] (PATEMAN, 1992, p. 9), conforme já apresentado. Isto significa que estes modelos são mais específicos em relação aos trâmites que a participação deve ter, bem como em relação às disposições que agentes do estado e das instituições representativas devem procurar modificar de modo a atuarem de feição mais condizente com uma perspectiva diferenciada de soberania popular. O elitismo competitivo não se aprofunda na investigação do tema da participação por ter em conta que boa parte das práticas democráticas contemporâneas já vêm funcionando adequadamente, não havendo motivos para maiores reformas ou transformações. Se esta tese parte do pressuposto de que há um déficit de participação política dos cidadãos, nada mais natural do que detalhar as concepções que compartilham de tal premissa, ainda que isso não implique filiação a uma ou outra sistematização.

[91] Merecendo realce o fato de que o deliberacionismo se dedica a discutir os princípios destes dois modelos anteriores e interpretá-los de acordo com sua própria lógica, o que demanda uma análise mais minuciosa.

1.3 QUE REFERENCIAIS AS TEORIAS DA DEMOCRACIA OFERECEM AO ESTUDO DOS PROBLEMAS QUE AFETAM TAL REGIME DE GOVERNO?

Os modelos teóricos de democracia, em sua essência, não são nada mais do que isso: modelos. Esta afirmação não visa diminuir a importância destas diferentes concepções, sistematizadas em conjuntos de princípios, e das variadas escolas de pensamento que habitam a Ciência e a Filosofia Políticas, pois não se conhece melhor referencial para se iniciar o estudo das práticas democráticas contemporâneas do que a recorrência a livros clássicos que tratam de tais modelos, como *O Futuro da Democracia* (BOBBIO, 2000), *Modelos de Democracia* (HELD, 1987) ou, ainda, *Strong Democracy* (BARBER, 2004). O que se tenciona ao afirmar que os modelos atinentes à teoria democrática não passam de modelos em si mesmos se refere ao fato de que estas sistematizações funcionam mais como guias gerais e ideais para uma arquitetura dos procedimentos e das instituições mais adequados a um estado democrático. Não necessariamente os modelos devem ser vistos como receitas a serem obedecidas passo-a-passo, literalmente, na execução cotidiana dos processos democráticos. O perfeccionismo percebido em determinados traços destes modelos não parece sintonizado com a realidade e as dificuldades factuais das democracias contemporâneas.

Em outras palavras, quer-se esclarecer que os modelos teóricos de democracia atuam mais como fundamento especulativo para a disposição de métodos ou para o apontamento de agentes e instituições necessários ao bom e regular funcionamento de um sistema político, o que não é pouco. Nestes termos, deve ser considerada com maior cuidado a natureza dos serviços que estes modelos prestam quando da efetiva elaboração e implementação de mecanismos de funcionamento prático de estados democráticos. Dito de outro modo: em que medida as reflexões destes modelos constituem fonte de inspiração para a configuração de mecanismos governamentais de democracia? Que contribuições estes modelos oferecem para se resolver, empiricamente, determinados problemas que surgem quando está em curso o jogo democrático?

As questões que marcam a reverberação das contribuições destes modelos não se referem, exatamente, à viabilidade e à possibilidade em se executar alguns de seus princípios ou idealizações, mas, sim, às carências percebidas nos modelos para dar conta de uma estrutura de estado que precisa, necessariamente, (a) ir além da escolha de líderes mais capacitados ou do

simples respeito à manutenção de direitos individuais e busca pela estabilidade; (b) extrapolar a esfera comunitária, compreendendo um escopo numeroso de cidadãos com interesses divergentes; (c) funcionar não apenas de modo a produzir a decisão política de forma legítima e justificável, mas, paralelamente, ofertar serviços e desempenhar outras diversas atividades políticas. Isto significa que, mesmo que se tenha tomado os modelos mais candentes em teoria democrática, nenhum deles parece suficiente para dar conta de tantos e tão variados problemas.

Assim, compreendendo-se os três principais modelos de democracia enfatizados por, dentre outros autores, Habermas (1995), a saber, o modelo liberal, o republicano e o deliberativo, é possível objetar-se à existência de estados democráticos que obedeçam, no melhor da eminente prática, aos ditames de uma destas doutrinas. Por exemplo, não parece haver dados convincentes para se apontar a ocorrência contemporânea de estados democráticos fundamentalmente deliberacionistas ou republicanos. Talvez o modelo mais contemplado quanto à adoção de seus princípios, exatamente por eles serem menos exigentes, deva ser aquele de cariz liberal (observando-se que a acolhida de determinados preceitos pode se dar, em maior ou menor medida, a depender da sociedade examinada).

Os argumentos levantados até aqui neste ponto têm como objetivo apresentar a idéia de que, na presente tese, procura-se evitar a filiação a alguma das escolas de pensamento contemporâneo em teoria democrática apresentadas anteriormente. Tal atitude não é sem motivos. Um destes motivos, certamente, não se encontra na vaidade em “pairar” sobre as idéias ou perspectivas alheias. A empresa aqui delineada consiste, na verdade, em concertar determinados princípios oriundos de diferentes modelos no sentido de se acumular um conjunto de critérios e premissas que sirvam para pensar os problemas dos estados democráticos contemporâneos de forma mais consistente.

A perspectiva admitida neste trabalho, desta forma, não necessariamente se atrela à cartilha liberal, republicana ou deliberativa, mas representa um esforço em congregar as idéias e propostas, ainda que no varejo, que cada uma destas diferentes escolas oferece para a construção de um design de estado que represente um avanço na qualidade de experiências políticas específicas em regimes democráticos. Esta sensação de que os modelos oferecem respostas parciais aos problemas práticos da democracia é apresentada por Held:

> Embora acredito que a forma mais defensável e atraente de democracia seja aquela em que os cidadãos possam participar do processo de tomada de decisões em um amplo

> leque de esferas (política, econômica e social), não creio que qualquer dos modelos existentes, sozinho, proporcione uma elucidação satisfatória das condições, aspectos ou fundamentos lógicos desta forma democrática (HELD, 1987, p. 7).

Considere-se, a título de exemplo, o tema da participação da esfera civil na discussão dos negócios públicos e na produção da decisão política. Tal questão é abordada, com maior ou menor ênfase e rigor, por cada um dos três principais modelos de democracia apontados acima. Algumas tendências do modelo liberal enfatizam a proteção dos direitos e liberdades individuais, optando por uma premente defesa do cidadão contra as ameaças do estado. Este resguardo se dá graças à existência de aparatos como o ordenamento jurídico, que representa, em boa medida, a garantia de estabilidade nas (inter e intra) relações que envolvem esfera civil e instituições do estado. Tal estabilidade, para os liberais clássicos, encontra sua realização facilitada quando os cidadãos cuidam de seus próprios negócios, em vez de se intrometerem, por exemplo, na política, devendo deixá-la a cargo de representantes escolhidos através de métodos justos e transparentes.

Já o modelo republicano se aproxima de um ideal no qual a comunidade, e não o indivíduo, isoladamente, ou aquele eleito representante, deve ser o agente político por excelência. A busca por consensos e a importância da unidade política dos cidadãos caracterizam este modelo, que infere ser a melhor aquela decisão que obtém maior consentimento popular. Gera-se suspeita, argumentam os liberais e demais críticos, sobre a manutenção de direitos individuais e da possibilidade dos cidadãos terem plena liberdade para divergirem ou mesmo para não acompanharem a decisão da maioria sem embaraços. Além disso, depositar esperanças nas virtudes dos cidadãos e dos agentes e instituições da política parece pouco condizente com uma realidade que permite diagnosticar uma variedade de *malaises*.

O modelo deliberativo, por sua vez, reconhece a importância dos direitos e liberdades individuais, ao mesmo tempo em que bem admite as interferências originárias de diferentes grupos quando da produção da decisão política. A junção de aspectos substantivos e procedimentais compõe, no engenhoso projeto deliberativo, a manivela que faz girar a máquina de produzir, por, dentre outros métodos, tentativas de aplacação das divergências e decisões legítimas. A possibilidade de realização e a conveniência da deliberação em determinadas situações causam, porém, hesitação quanto à razoabilidade deste modelo.

A partir da panorâmica sobre a perspectiva de cada modelo em relação uma simples categoria, a participação política da esfera civil, pode-se perceber a existência não apenas de diferentes interpretações acerca do que se considera uma intervenção adequada dos cidadãos,

mas, também, testemunha-se, na interpretação de cada modelo, a ausência da discussão de determinadas questões. Enquanto o modelo liberal pouco debate a importância da participação dos cidadãos para a legitimidade democrática, o modelo republicano não parece ter em vista a preservação dos interesses individuais e das minorias, ao passo que os deliberacionistas levam em conta de modo apenas tangencial os cálculos e artimanhas particularistas de indivíduos ou grupos quando da discussão dos negócios públicos.

Sendo assim, em vez de ordenar as perspectivas oferecidas pelos modelos de maneira oposta ou contraditória, parece ser mais vantajoso adotar um caminho que busque congregar, de maneira consistente, o que cada modelo tem a oferecer do ponto de vista da arquitetação de estruturas mais adequadas para o funcionamento do estado democrático.

Feitos estes esclarecimentos, é importante enfatizar que a intenção deste trabalho não consiste em elaborar uma concepção de democracia cuja intenção seja dar conta das deficiências de seus pares precedentes. Longe dos objetivos atinentes à presente proposta está, igualmente, a busca por um modelo que dê conta, globalmente, dos problemas de diversas dimensões e naturezas que afetam as práticas democráticas contemporâneas.

Argumenta-se, nesta tese, que a abordagem do tema da participação política dos cidadãos é possível sem, necessariamente, ter-se de filiar a uma das teorias da democracia. Isto significa que o tema da participação pode ser discutido paralelamente de modo a considerar as contribuições de todos estes três modelos. Independentemente de registro em alguma das escolas em teoria democrática, pode-se demonstrar que a participação dos cidadãos é fundamental na produção da decisão política, não necessariamente em si mesma, mas porque, além de legitimar decisões (como quer o modelo deliberativo), educar, reunir e fomentar o espírito cívico dos cidadãos (como defende o modelo republicano), uma participação diligente conduz a um cenário mais favorável quanto à estabilidade e quanto ao questionamento da atuação dos deputados pelo voto (de acordo com aquilo ditado pela transparência, requisito primogênito do liberalismo). Ou seja, há condições de se adotar uma concepção de participação política que, ao mesmo tempo, não abra mão de virtudes cívicas, de direitos, liberdades e mecanismos de defesa contra o estado e que atue de modo a conferir legitimidade às decisões que regem a vida democrática.

O reconhecimento dos limites dos princípios contidos nestes modelos aponta, assim, para a necessidade de uma perspectiva que convoque propostas de modelos e concepções de

origens diversas. Há, entretanto, uma outra razão pela qual este trabalho dá preferência a uma abordagem desvinculada, em sua essência, de tal ou qual doutrina em teoria democrática.

Ao contrário de trabalhos a exemplo de Gimmler (2001), que parte do reconhecimento dos ditames de um modelo específico para o diagnóstico (sombrio, na maioria das vezes) das práticas democráticas, o esforço deste empreendimento se concentra em perpetrar um caminho diferenciado no sentido de, partindo da indicação das dificuldades, procurar apontar soluções.

Em outras palavras, enquanto muitas das análises relativas às práticas democráticas partem de um traço ideal e sistematizado, caro às concepções teóricas, para o confronto com aquilo que é encontrado na realidade (quase sempre frustrante), a trama aqui delineada se inicia com o arrolamento de determinados problemas e deficiências encontrados nesta mesma realidade, na intenção de, em instante oportuno, providenciar sugestões e soluções inspiradas, ou não, nas contribuições conjuntas dos modelos.

Nestes termos, enquanto um exame filiado ao modelo deliberativo, por exemplo, tenderia, em um primeiro momento, a ressaltar os princípios teóricos desta concepção, suas peculiaridades, diferenças e críticas em relação a seus concorrentes para, em seguida, sustentar que as determinadas experiências encontradas na realidade satisfazem ou não a critérios de excelência fundados no plano ideal (GUTMANN E THOMPSON, 1996 e 2004), o tipo de exame que aqui se pretende levar à frente identifica certas carências intrínsecas às práticas democráticas e vislumbra maneiras de solucionar estes problemas e de encaminhar sugestões a partir do emprego de ferramentas de comunicação.

Não se pode deixar de dizer que muitos dos problemas relativos às práticas democráticas, a serem elencados mais à frente, encontram correspondência com aqueles identificados pelos trabalhos que partem da abordagem modelo-diagnóstico. A diferença deste empreendimento é que, em vez de fustigar a reunião de elementos para a defesa de um modelo, procura-se incitar sugestões sem um necessário encarrilhamento a uma doutrina específica, demonstrando-se preocupação maior com as deficiências a serem resolvidas nas democracias do que com a defesa de ideais contidos nas sistematizações. Ou seja, as práticas democráticas, se consideradas deficientes, mais necessitam de indicações e emendas do que de teoria.

Até aqui, já são pelo menos três os motivos enunciados para não se acostar este trabalho a uma escola ou outra de teoria democrática. Em primeiro lugar, os próprios modelos

apresentam, a depender da categoria ou questão tratada, limites. O republicanismo pouco diz sobre a importância da transparência e visibilidade no trato da coisa pública; o deliberacionismo se mostra esperançoso, ainda que sem muitos motivos, quanto à possibilidade de um entendimento mútuo entre os cidadãos, que mais parecem perseguir interesses próprios; além disso, a deliberação demonstra plausibilidade apenas em determinadas situações; o liberalismo não se preocupa em compreender a noção de soberania popular de modo minimamente satisfatório a ponto de se considerar a democracia uma forma efetiva de governo do povo.

Segundo, ocorre destes modelos, por se considerarem concorrentes, acabarem deixando de lado, em certas ocasiões, princípios importantes e que, em vez de serem tomados como excludentes, deveriam complementar-se. Há problemas de determinadas naturezas na consumação das realidades democráticas que apenas contando-se com os petrechos de várias destas sistematizações podem receber uma solução razoável e consistente.

Por último, alguns problemas necessitam de indicações que não estão prescritas em modelo algum dentre os mais comuns em teoria democrática, sobretudo porque existem deficiências particulares apenas a determinadas sociedades democráticas.

Assim, de modo análogo ao que defendeu Gomes (2007) acerca da "idéia de democracia", exposta no início deste capítulo, é possível formular uma "idéia de participação" que contemple aspectos ressaltados por diferentes modelos de democracia, estando tais aspectos dispostos de modo tal a oferecerem sugestões para a resolução de certas dificuldades, como a pouca porosidade das instituições. A apresentação de uma idéia de participação minimamente adequada será contemplada no capítulo a seguir.

A discussão empreendida neste ponto teve o objetivo de defender uma alternativa para se refletir acerca das práticas democráticas correntes. Tal alternativa tem como proposta compreender alguns dos problemas das práticas políticas testemunhadas na maioria dos países do Ocidente e apontar sugestões e soluções a estas carências de modo desatado de doutrinas que marcam as teorias da democracia.

Uma vez que se tenha justificada a intenção de adotar uma abordagem que possua como pedra angular o binômio diagnóstico-solução, e não aquele relativo ao tratamento modelo-

diagnóstico, o passo seguinte é identificar a natureza de problemas específicos que afetam as práticas democráticas.

O próximo capítulo tem como objetivo possibilitar, a partir de um exame da relação entre o formato geral dos Estados democráticos e as práticas decorrentes de suas configurações, a identificação de um conjunto de deficiências que caracteriza o fazer político nas sociedades democráticas contemporâneas. Acredita-se que determinados estorvos no aperfeiçoamento das experiências democráticas têm parte de sua origem numa constituição inadequada do Estado e de suas instituições, o que demanda ponderações acerca de como a adoção de certos mecanismos possibilitaria um progresso na resolução de carências específicas. O papel das teorias da democracia, neste contexto, é auxiliar no apontamento de caminhos para a reelaboração de designs de estados.

CAPÍTULO 2. DO PROVIMENTO DE OPORTUNIDADES DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

> "Eu chamo, pois, república todo Estado regido por leis, independente da forma de administração que possa ter; porque então somente o interesse público governa, e a coisa pública algo representa. Todo governo legítimo é republicano" (ROUSSEAU, 2002, p. 20).

2.1 SOBRE A IMPORTÂNCIA DE SE PROMOVER MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA PARA A ESFERA CIVIL

Não se pode duvidar do quão importante é, para a idéia de democracia, a manutenção de cada um dos valores que a compõem. Boa parte destes valores está contida na reivindicação democrática moderna original, elaborada em contraposição aos regimes absolutistas, ecoando-se, enquanto meta essencial, a substituição da soberania do monarca, detentor do poder uno de decidir acerca dos rumos políticos da sociedade sob sua tutela de acordo com julgamentos particulares, pela soberania popular.

A democracia trouxe concepções como a de que os cidadãos são todos iguais, inclusive em direitos e obrigações; aqueles que prestam serviço ao aparato estatal estão sujeitos a penalidades e à imputação de crimes de responsabilidade, caso não cumpram suas tarefas com destreza, afastando-se, assim, os riscos do patrimonialismo e do desmando para o interesse público; o cidadão está abrigado de eventuais abusos do estado graças a mecanismos tais como o constrangimento imposto pela requisição de publicidade e transparência no que se refere à

administração pública e em relação ao estabelecimento de um marco jurídico regulatório (com a função de garantir proteção aos indivíduos e de evitar que o estado continuasse a gozar de um poder opressor indefinido); foi retomada a idéia de discussão da coisa pública fundamentada na reflexão e na primazia do melhor argumento, o que deprimiu o emprego da força enquanto ferramenta da imposição de vontades particulares. De acordo com o que pode ser percebido, nestes termos, cada um dos valores que fazem parte da idéia de democracia possui importância e função peculiares na montagem institucional do estado moderno (HELD, 1987).

O que o trabalho procurou diagnosticar até aqui foi a pouca relevância concedida a um dos valores caros à idéia de democracia, a saber, a participação política dos cidadãos. Enquanto outros valores que fazem parte desta mesma idéia de democracia viram seus mecanismos serem aprimorados, os parcos recursos de cunho institucional direcionados a aprofundar a participação da esfera civil acabaram sendo mantidos, à exceção de pontuais experiências, desde a Era Moderna.

Se parece consenso a noção de que valores como a liberdade e a transparência são imprescindíveis, ainda que em maior ou menor medida, a depender do enfoque teórico selecionado, o mesmo não pode ser dito em relação à participação da esfera civil, conforme ilustrado na seção anterior. Mas é preciso enxergar que, por detrás do debate teórico acerca da desejabilidade, da extensão e da natureza que deve ter a participação, encontram-se duas outras questões fundamentais para se compreender a relevância deste tema. A primeira se refere à importância da participação para a manutenção, o aperfeiçoamento e a consolidação da democracia e de sua legitimidade; a segunda tem a ver com as utilidades empíricas que podem ser apontadas como argumento favorável ao oferecimento oportunidades de participação aos cidadãos.

Faz-se necessária, então, uma discussão que sustente, ainda que em linhas gerais, o porquê da necessidade de se promover a participação dos cidadãos enquanto um dos valores mais importantes da idéia de democracia e de suas práticas. Este é o empreendimento desta seção.

Determinados autores vão falar que a participação é importante por estar relacionada à satisfação dos cidadãos com o regime político, ressaltando, assim, aspectos caros às dimensões

sociais e psicológicas; outros estudiosos vão lembrar da questão da estabilidade política, uma vez que enfatizam o grau maior de comprometimento dos cidadãos com determinada decisão da qual tomaram parte; um outro grupo vai realçar fenômenos indiretos, como o grau maior de educação dos cidadãos ou o alívio de tensões sociais. Como todas estas questões são convergentes e acabam reverberando uma sobre a outra, este trabalho opta agregar a questão dos benefícios da participação, a fim de mostrar sua importância e utilidade, em dois pontos: 1) Maior legitimidade das decisões e das políticas públicas adotadas e, conseqüentemente, do regime democrático; 2) Maior eficácia na implementação destas políticas públicas e decisões.

2.1.1 PARTICIPAÇÃO E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

É possível investigar a questão da legitimidade[92] política a partir de uma variedade de abordagens: desde aquelas situadas em uma perspectiva economicista e que dão conta da importância da promoção de bem-estar e justiça social a fim de que os cidadãos se mantenham leais a um regime específico (PRZEWORSKI et al., 2000) até aquelas que investigam a legitimidade da promoção de uma guerra contra outro país (AYBET, 2000), passando pela investigação da legitimidade política em estados fundamentalistas (ALMOND, APPLEBY e SIVAN, 2003).

Sendo assim, é necessário realçar que esta seção do trabalho não tem a intenção de examinar todos os aspectos que cercam a idéia de legitimidade política. O objetivo é apenas esclarecer determinados pontos acerca da legitimidade na democracia associada à participação dos cidadãos. O argumento central deste tópico se refere à tese de que a participação política dos cidadãos é importante por consistir em um ponto fundamental para se afirmar a legitimidade das práticas democráticas.

---

[92] Há uma distinção feita, sobretudo, por autores ligados à Filosofia e à Teoria do Direito, entre legitimidade e legitimação. Legitimidade seria o consenso sobre o quão aceito e adequado determinado sistema é. Legitimação se liga à característica dos processos internos referentes a este sistema (ADEODATO, 1989). No capítulo anterior, por exemplo, pôde-se notar que os autores deliberacionistas se referiam com freqüência ao termo “legitimação” para se referirem ao processo de deliberação pública. Nesta seção da tese, a discussão enfatiza a noção de legitimidade na medida em que examina determinados aspectos acerca da aceitação em maior ou menor medida do regime democrático de governo por parte dos cidadãos.

Por quais motivos promover a participação dos cidadãos agrega legitimidade ao regime democrático? Quais são os mecanismos e características da participação que podem ser tomados como elementos fundamentais para se garantir a legitimidade?

Um aspecto precisa ser esclarecido a fim de se compreender melhor a questão da legitimidade democrática. Ele se refere ao fato de que a democracia não mais parece sofrer concorrência paritária de qualquer outro regime político no mundo. A defesa de regimes democráticos se tornou uma posição padrão, estando as divergências fundamentadas na quantidade e qualidade desejável de democracia e de seus valores. Ou seja, deste ponto de vista específico de princípios, e em oposição a regimes ditatoriais ou tirânicos, a legitimidade atribuída ao regime democrático de governo é praticamente inquestionável.

Porém, uma interpretação diferente da noção de legitimidade emerge dos debates mais recentes em teoria política. A questão enfatizada por esta acepção peculiar de legitimidade é concernente não à disputa entre regimes (democracias *versus* ditaduras), mas, na verdade, tem a ver com o quão diferentemente legítimos podem ser interpretados os arranjos, as configurações e as práticas que distinguem as democracias. Quesitos de essências diversas podem ser arrolados para se aferir em que medida as práticas democráticas estão mais próximas ou afastadas de um ideal de legitimidade. Este trabalho ressalta a questão determinada da participação dos cidadãos como um dos aspectos mais importantes a marcar o quão intensa pode ser a legitimidade de diferentes regimes democráticos.

Democracia e legitimidade: aspectos gerais

Todo regime político procura preservar sua condição hegemônica. Pode-se dizer que uma das diferenças entre democracia e regimes autoritários ou tirânicos se encontra na forma pela qual esta preservação se dá. Nas ditaduras, o emprego da força busca garantir alguma forma de estabilidade ao governante, que, assim, obtém a prerrogativa de impor normas e políticas. Nas democracias, a estabilidade tem muito de seu fundamento na legitimidade das decisões

engendradas através de seus métodos característicos, como, por exemplo, a soberania da maioria dos cidadãos.

É certo que determinados regimes autoritários podem, a depender da circunstância, tomar decisões consideradas legítimas; por outro lado, decisões tomadas sob os auspícios dos princípios democráticos mais vigorosos podem, vez por outra, serem consideradas ilegítimas sob certo ângulo. A diferença reside na forma pela qual foram processadas (ou mesmo impostas) as decisões ilegítimas nestes dois regimes de governo.

Governos ditatoriais ou tiranias tendem recorrer a suportes externos ao campo político, como a coerção física, para se manterem no poder e fixar medidas. A democracia, por sua vez, dada a pressuposição de que é um regime de governo disposto a abrir mão do emprego da força, tem na busca pela renovação da legitimidade perante os cidadãos a essência não apenas de seu funcionamento, mas de sua sobrevivência[93]. Daí o cuidado reservado com os procedimentos e substâncias de suas decisões.

David Easton (1965) é um dos autores clássicos a tratar da questão da legitimidade governamental. O estudioso identifica duas dimensões que compreendem o apoio político a um determinado regime. A primeira dimensão é chamada de "apoio difuso", e se manifesta quando os cidadãos argumentam a favor da manutenção das instituições e das práticas políticas que caracterizam um regime ou governo particular. Contam para a solidificação de apoio desta natureza o caráter da socialização política e os aspectos relativos à consolidação de comportamentos políticos dos cidadãos, assim como a internalização de valores específicos, a exemplo daqueles apontados por Almond e Verba (1963).

A segunda dimensão foi batizada de "apoio específico" e ganha expressão quando um grupo ou personalidade determinada que vigore no poder recebe a deferência dos cidadãos graças a seu desempenho. Geralmente, o apoio político específico dos cidadãos se refere à conjuntura que marca uma época ou às atitudes de um grupo que está no governo (EASTON, 1965).

Esta diferenciação entre as formas de apoio permite uma melhor distinção entre, de um lado, a rejeição a um determinado governo ou grupo político que se encontra no poder e, de outro lado, a rejeição ao regime político em vigência. Em outras palavras, deve-se ressaltar o fato

---

[93] Bresser-Pereira faz uma observação importante sobre a legitimidade. Nem todo regime considerado legítimo pelo seu povo é democrático. A sociedade pode, por exemplo, apoiar a manutenção de um monarca no poder. Do mesmo modo, um representante eleito pelo povo pode perder legitimidade na medida em que fatores a exemplo do seu desempenho vão sendo avaliados de modo desfavorável. Em outras palavras, o autor atenta para a necessidade de se adicionar ao substantivo "legitimidade" o adjetivo "democrática" (BRESSER-PEREIRA, 1995).

de que a recusa a um governo não necessariamente significa que um regime deixou de ser legítimo ou que, no caso da democracia, a esfera civil se encontra tensa a ponto de apoiar ou se mobilizar pela promoção de modificações mais radicais em termos políticos.

Easton tem em conta, então, que o apoio difuso é mais importante para a manutenção e estabilidade longeva de um regime do que o apoio específico e, por isso, a crença dos cidadãos nos valores democráticos é uma fonte de reserva fundamental de legitimidade para se manter o equilíbrio do regime (EASTON, 1965).

Em livro organizado por Pippa Norris (1999), a questão do apoio político difuso e específico pensada por Easton aparece ligada de modo mais exato com a legitimidade dos regimes democráticos. A autora propõe uma escala que trata das duas modalidades de apoio a partir do exame de cinco aspectos: a) importância que os cidadãos particularmente atribuem à comunidade política (sentimento que os liga uns aos outros no sentido de estarem dispostos a cooperarem politicamente); b) valores defendidos pelo regime em questão que são compartilhados pelos cidadãos (concordância com a desejabilidade na consecução de princípios tais como liberdade, participação e tolerância); c) avaliação do desempenho do regime vigente (satisfação dos cidadãos com o desempenho do sistema em oposição com o prometido ou considerado ideal); d) apoio às próprias instituições existentes (parlamentos, governos e demais órgãos integrantes da burocracia); e) satisfação com os agentes e elites que se encontram no poder (NORRIS, 1999, p. 9-13). Norris, assim, aprofunda a idéia de Easton de que a legitimidade deve ser compreendida a partir de uma multiplicidade de aspectos, o que torna variável a intensidade de apoio que os cidadãos podem prestar aos regimes democráticos.

Os aspectos apontados por Easton e Norris como fundamentais para o apoio político levam em conta, de forma singular, o suporte oferecido pela esfera civil para se averiguar a legitimidade e o quociente de estabilidade de determinado regime. Esta sustentação, conferida pelo apego político dos cidadãos a instituições ou a alguns de seus agentes, é acentuada quando se está referindo à democracia, visto que este é o regime que mais se propõe a defender um ideal de soberania popular.

O que um determinado grupo de autores vem defendendo com vigor cada vez maior é a idéia de que o regime democrático está a perder apoio, tanto difuso quanto específico, e conseqüentemente, legitimidade ante os cidadãos. A causa principal deste fenômeno se encontraria, para os especialistas em pauta, na insatisfação dos cidadãos com as práticas

democráticas na medida em que se constata a persistência de problemas relativos à administração do interesse público, à justiça social e a um arranjo que pouco parece se interessar pelas disposições e contribuições da esfera civil em relação à produção da decisão política.

A inquietação mais candente destes estudiosos é relativa, assim, ao risco de serem corrompidas as bases da legitimidade do regime democrático ao passo em que se aprofunda uma sensação de instabilidade ou, conforme discutido no capítulo anterior, de crise.

Legitimidade democrática e a carência de recursos participativos

Se o suporte oferecido pela esfera civil é tão importante para se compreender de quanta legitimidade um dado regime dispõe, é certo afirmar que algumas características que marcam a atuação política dos cidadãos nas democracias contemporâneas merecem atenção. Muitos daqueles autores que apontam uma crise da democracia, de acordo com o que foi exposto no capítulo primeiro, também insistem que tal crise se reflete na carência de legitimidade deste regime, comprovada, segundo eles, por fenômenos crescentes como a apatia, o cinismo, a insatisfação e a sensação de escasso poder político por parte da esfera civil (BENNETT, 1986; ELIASOPH, 1998; PHARR, PUTNAM, DALTON, 2000; GASTIL, 2000; NYE, ZELIKOW e KING, 1997; EISENBERG e CEPIK, 2002). Nye, Zelikow e King resumem a perspectiva deste conjunto de autores:

> Today's cynicism, however, is not just the latest manifestation of traditional skepticism toward government, nor is it simply a response to the unpopularity of particular incumbents or parties. Today's cynicism is fueled by a deeper set of accumulated grievances with political authority, institutions and processes in general – grievances that cut across party and ideology. Not just a temporary slump, the ensuing cynicism has lasted for three decades, during which time mild discontent has for many citizens turned to outrage and loathing[94] (NYE, ZELIKOW e KING, 1997, p. 79).

[94] Tradução própria: "O cinismo de hoje, entretanto, é não apenas a última manifestação do ceticismo tradicional em relação ao governo, nem é, simplesmente, uma resposta à impopularidade de pessoas particulares ou partidos. O cinismo de hoje é reforçado por um conjunto mais profundo de queixas acumuladas no que concerne à autoridade política, instituições e processos em geral – queixas que desconsideram partido ou ideologia. Não apenas um fracasso temporário, o cinismo resultante tem tido lugar nas últimas três décadas, um tempo durante o qual o suave descontentamento transformou-se, para muitos cidadãos, em injúria e repugnância".

John Gastil (2000), ao afirmar que a falta de confiança dos cidadãos em seus representantes acaba por comprometer o próprio sentimento de legitimidade das instituições políticas, afirma que as práticas democráticas atuais não podem, sequer, ser consideradas representativas, pois (1) os cidadãos não sentem que os eleitos zelam por seus interesses, (2) não se pode constatar a existência de um diálogo franco e aberto entre esfera civil e instituições políticas do estado democrático e (3) o público duvida da integridade e do espírito responsável de seus governantes (GASTIL, 2000, p. 4-5).

Para fundamentar sua idéia de que a democracia enfrenta uma crise de legitimidade, dadas as condições inadequadas de relacionamento entre esfera civil e esfera política, Gastil faz uma analogia com a perspectiva de Albert Hirschman (economista nascido na Alemanha e de grande influência nos Estados Unidos) acerca das atitudes de consumidores insatisfeitos com empresas ou de cidadãos descontentes com instituições políticas, a exemplos de partidos. Hirschman considera que os clientes, quando não se sentem contemplados por determinado produto, podem tomar três diferentes atitudes em relação a seu fornecedor: voz (quando não gostam de algo, reclamam), saída (procuram uma opção diferenciada, isto é, um outro provedor de serviços e bens) e lealdade (mantêm sua fidelidade mesmo que estejam desgostosos com algo).

No caso dos sistemas políticos representativos, o argumento de Gastil é o de que a esfera da cidadania tem poucas oportunidades de tornar sua voz política efetiva. Ao mesmo tempo, ela quase nada pode fazer, estando seus integrantes dispostos isoladamente, para modificar as estruturas do contrato social no qual está inserida, o que limita o emprego do recurso de saída do sistema. Estas condições acabam pondo em risco a lealdade dos cidadãos em relação ao regime democrático, na argumentação deste autor, uma vez que, ao não se sentirem contemplados, ou ao não reconhecerem traços de correção no exercício de práticas tais como a representação, pode-se deixar de acreditar na democracia a ponto de não mais se ver necessidade de defendê-la (GASTIL, 2000, p. 176).

Desta forma, ao avaliarem os mecanismos participativos existentes e perceberem que possuem pouca influência sobre as decisões tomadas, ou ao tomarem conhecimento de casos de corrupção e de denúncias de modo persistente, ou, ainda, ao perceberem escassos ganhos materiais e progressos no que se refere à promoção de justiça social, os cidadãos acabariam se tornando apáticos ou, mesmo, cínicos em relação a temas de interesse público.

De acordo com Luís Felipe Miguel, a causa para esta apatia dos cidadãos não é, necessariamente, resultado da "alienação" civil. Ela é atinente, na verdade, aos aspectos problemáticos que caracterizam a relação entre instituições políticas e a esfera da cidadania. O autor aponta, por exemplo, a inexistência de mecanismos de *input* que permitam que se fale em algo além de "democracia eleitoral". Fatos como o comparecimento declinante às urnas, a desconfiança crescente dos cidadãos e o esvaziamento de entidades ligadas ao campo político, tais como os partidos, são resultantes da sensação de que privilégios são concedidos a grupos particulares e que os cidadãos não possuem espaço efetivo de influência política (MIGUEL, 2003). Para o autor, a possibilidade de participação política se trata de uma precondição para o funcionamento das democracias.

> É possível detectar uma crise do sentimento de estar representado, que compromete os laços que idealmente deveriam ligar os eleitores a parlamentares, candidatos, partidos e, de forma mais genérica, aos poderes constitucionais. O fenômeno ocorre por toda a parte, de maneira menos ou mais acentuada, atingindo novas e velhas democracias eleitorais (MIGUEL, 2003, p. 123).

Neste contexto de discussão de legitimidade das democracias, deve-se destacar a importância especial da variável relativa às condições sócio-econômicas dos cidadãos nas democracias. Celia Kerstenetzky (2003) afirma que o declínio nas taxas de eleitores que compareceram às eleições em países como os Estados Unidos foi mais pronunciado entre os indivíduos mais carentes e com menor grau de instrução. Este seria, portanto, mais um fator a colocar em risco a adoção de práticas democráticas, que, até agora, de acordo com a autora, não foram suficientes para solucionar problemas desta natureza[95].

---

[95] O diagnóstico que alia a estabilidade das democracias a um bom desempenho econômico obtido sob os auspícios deste regime é reforçado por referências como Przeworski et al. (2000) e Przeworski (2004). Nas palavras deste autor: "… the evidence is overwhelming that if democracy emerges in a country that is already modern, then it is much more likely to survive. No democracy ever fell in a country with a per capita income higher than that of Argentina in 1975—US$6055. This is a startling fact given that throughout history about 70 democracies have collapsed in poorer countries. In contrast, 35 democracies spent a total of 1,000 years under more affluent conditions, and not one collapsed. Affluent democracies survived wars, riots, scandals, and economic and governmental crises" (PRZEWORSKI, 2003, p. 46). Tradução própria: "… a evidência predominante é a de que, se a democracia emerge em um país já moderno, ela é mais capaz de sobreviver. Nenhuma democracia foi suprimida em um país que tenha uma renda per capita maior do que aquela registrada na Argentina em 1975 – US$ 6055. Este é um fato surpreendente, dado que, através da história, cerca de 70 democracias entraram em colapso em países mais pobres. Em contraste, 35 democracias viveram um total de 1000 anos sob condições mais favoráveis e nenhuma delas recrudesceu. Democracias ricas sobreviveram a guerras, rebeliões, escândalos e crises econômicas e governamentais". Esta perspectiva desconsidera, então, a importância das práticas políticas para a manutenção da legitimidade em determinadas ocasiões.

> À lista de malefícios da desigualdade pode-se acrescentar, ainda, a apatia política dos grupos sociais menos favorecidos. O declínio, por exemplo, nos Estados Unidos, da mais convencional das formas de participação política, o voto, a partir dos anos de 1970, se não pode ser associado ao crescimento da desigualdade (que ocorre apenas a partir dos anos de 1980), é mais pronunciado entre os mais pobres e menos educados, e os afeta cada vez mais. A influência política desse segmento tende a ser sempre menor, entre outras razões, pelo peso crescente das contribuições pecuniárias nas campanhas políticas (KERSTENETZKY, 2003, p. 133).

Determinadas sociedades vão demandar uma maior atenção quanto às suas estabilidades. Segundo pesquisa do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), 54,7% dos cidadãos latino-americanos afirmaram que desprezariam a democracia e seus valores em favor de um regime autoritário caso este trouxesse maior prosperidade econômica. Tal fenômeno pode ser considerado peculiar na América Latina, marcada por tensões sociais candentes e por uma tradição não muito longeva de estabelecimento de democracias, mas serve de fundamento para a idéia de que há uma insatisfação que pode comprometer a legitimidade deste regime caso não sejam apontadas soluções (PNUD, 2004b).

Este padrão identificado no subcontinente acima referido se repete, de alguma maneira, no Brasil. Mesmo após eventos como a supressão do regime ditatorial, da promulgação de uma Constituição democrática e da previsão de mecanismos institucionais de participação, estudiosos a exemplo de Marcelo Baquero (2001) sustentam que os cidadãos brasileiros continuam sem confiar nas instituições políticas representativas. Nas palavras do autor:

> Não surpreende, por exemplo, a pouca participação dos brasileiros na política num sentido mais amplo, que vá além do simples ato de votar. Vivemos presentemente uma situação de elevados déficits de capital social, que permite a permanência de uma cultura política desafeta à participação (BAQUERO, 2001, p. 104).

José Moisés (2005) compartilha da mesma preocupação do estudioso acima, mas parece se posicionar de modo menos fatalista ao afirmar que, em termos gerais, as instituições democráticas estão consolidadas no Brasil. Porém, isto não significa que os brasileiros demonstrem confiança na atuação destas instituições. De acordo com este especialista[96].

---

[96] Sabe-se que o tema da confiança política em teoria social é bem mais amplo do que o escopo desta tese tem condições de tratar. O tema não é tratado aqui em maior profundidade porque o que interessa para a condução do argumento se relaciona apenas ao diagnóstico geral de suspeição da esfera civil quanto à administração da *res publica*. José Moisés (2005) oferece uma panorâmica interessante sobre os modelos explicativos mais importantes nesta área.

> Pesquisas recentes mostram que, apesar do apoio ao regime democrático *per se*, cerca de 2/3 dos brasileiros não confiam – em diferentes graus – em parlamentos, partidos, executivos, tribunais de justiça e serviços públicos de saúde, educação e segurança. *Surveys* realizados entre 1989 e 1993 revelaram que a percepção negativa das instituições atravessa todos os segmentos de renda, escolaridade, idade e distribuição ecológica, chegando a influir sobre a disposição dos cidadãos para participar de processos políticos, como a escolha de governos (MOISÉS, 2005, p. 34).

Em suma, os estudiosos arregimentados até este ponto vão se referir à idéia de que a legitimidade do regime democrático está cada vez mais em xeque na medida em que os cidadãos não mais se sentem contemplados pelos dispositivos atualmente oferecidos a eles para se envolverem na discussão da coisa pública. Mas há questionamentos a esta hipótese acerca da relação entre participação e legitimidade.

Seymour Lipset (1981) apresenta, em seu livro clássico *Political Man*, publicado originalmente em 1960, um estudo acerca das condições mais favoráveis para se manter a estabilidade das democracias. De acordo com este autor, sistemas de partido único ou de vários partidos tendem a ser mais turbulentos que regimes bipartidários; da mesma forma, estados unitários enfrentam mais resistências que suas contrapartes federativas. Lipset demonstra preocupação especial com um fator de interesse para esta tese: para ele, o baixo comparecimento dos cidadãos às urnas, contrariamente ao diagnóstico dos especialistas acima apresentados, não deve ser tomado como algo necessariamente ruim. A abstenção é fruto, ele afirma, não de uma insatisfação, mas tem sua causa em três diferentes fatores: estabilidade do sistema político; redução de conflitos sociais; maior compartilhamento de valores e diminuição de disputa ideológica. Ou seja, a idéia é a de que não haveria razões de maior importância para os cidadãos estarem mobilizados[97], sendo a apatia um fenômeno natural.

Lipset ressalta que os grandes momentos de efervescência e manifestação dos cidadãos, expressos através do alto comparecimento às urnas, por exemplo, ocorre quando o sistema passa por instabilidade ou enfrenta problemas de coesão social. Desta forma, Seymour Lipset reproduz a idéia de Schumpeter (1942) de que, se não há questionamentos por parte dos

[97] Norberto Bobbio concorda com esta linha argumentativa ao afirmar que "... a apatia política não é de forma alguma um sintoma de crise de um sistema democrático mas, como habitualmente se observa, um sinal da sua perfeita saúde: basta interpretar a apatia política não como recusa ao sistema mas como benévola indiferença" (BOBBIO, 2000, p. 82).

cidadãos, é porque as instituições políticas e suas práticas vêm atuando adequadamente do ponto de vista da legitimidade.

A perspectiva exposta mais claramente por Lipset parece desprezar que há uma diferença fundamental entre apatia e insatisfação. Ou seja, ao estabelecer uma relação positiva entre o baixo comparecimento dos cidadãos às urnas e a legitimidade democrática, o argumento deste especialista não se debruça sobre a hipótese de que tal afastamento pode ser resultado de um descontentamento com as estruturas existentes e de uma falta de recursos para se fazer valer a influência e o controle públicos no que concerne aos negócios de interesse da esfera da cidadania.

O mais curioso é que Lipset não chega a considerar como preocupante nem mesmo o emprego deficiente do único mecanismo de participação que modelos a exemplo do elitismo propõem como fundamental, qual seja, as eleições[98]. Além disso, o comportamento dos cidadãos e a legitimidade das práticas democráticas não podem ser medidos apenas através do comparecimento eleitoral, merecendo estima, assim, outras dimensões e índices, como a filiação partidária, a mobilização cívica e o interesse por notícias relativas ao domínio político. Ou seja, um único índice, o número maior ou menor de eleitores de uma eleição para outra, parece pouco para se aferir com precisão o apego da esfera da cidadania às instituições que caracterizam o regime democrático.

Adicionalmente, a explicação destes autores não responde a uma simples questão: por qual motivo o número de votos em branco e nulos, sobretudo em países onde o voto é obrigatório, vem insistindo em se manter em taxas incômodas a cada eleição? A hipótese mais consistente parece ser aquela relativa à insatisfação com as práticas democráticas do que com a apatia dos cidadãos por considerarem que o andamento dos negócios públicos segue um rumo adequado.

Mas suponha-se que, de fato, o não comparecimento dos cidadãos às eleições implique devoção às regras da democracia, garantindo-se, assim, uma reserva formidável de estabilidade. Isso significaria, nos termos apresentados por Easton (1965), que a reserva de legitimidade fundada no apoio difuso estaria em alta conta. É de se duvidar, porém, que não houvesse uma ocasião sequer na qual parte dos cidadãos se sentisse descontente, seja com uma política, seja com uma decisão particular, abalando-se, assim, o chamado “apoio específico”. Ora,

---

[98] A idéia de que a participação vem se tornando menos intensa é reforçada por pesquisas relativas ao comparecimento dos cidadãos às eleições em países onde votar é opcional, como aquelas realizadas por Cassell e Luskin (1988).

qual canal ou que outros mecanismos estariam à disposição dos cidadãos para manifestarem este posicionamento? O fato é que praticamente não há espaço para este tipo de recurso na montagem institucional das democracias modernas. Desta forma, como expôs Hirschman, uma vez que não há artifícios para se exercer voz, por um lado, e, se não existe opção plausível de ser considerada além do regime democrático, por outro, mostra-se consistente a tese de que a legitimidade do regime democrático passa a correr algum risco[99].

Em outras palavras, ainda que se diga das argumentações céticas em relação à participação e à legitimidade serem diagnósticos exagerados ou que apontem para direções equivocadas, deve-se reconhecer a presença de um incômodo relativo à inadequada disposição institucional em processar demandas caras à esfera civil. Não há oportunidades, sequer, de se discutir a própria legitimidade do sistema político por parte daqueles que são por ele afetados. É neste ponto onde reside o questionamento acerca do grau de legitimidade de regimes democráticos que não municiam os cidadãos de dispositivos de *input*.

A questão de legitimidade democrática associada à participação da esfera civil encontra sua preocupação mais candente na ausência de artifícios que possam contemplar de modo minimamente satisfatório as manifestações daqueles que são os reais soberanos do regime de governo em questão. Nestes termos, são comuns perspectivas que vão defender a necessidade de modificações institucionais a fim de se corrigir estas deficiências na atual configuração das democracias. Estes argumentos são sustentados não apenas no plano teórico, mas já vêm sendo aceitos e apregoados, em alguma medida, por agentes internos ao campo político, o que culmina na realização de experimentos cujo intuito é favorecer uma maior parcela de interferência e controle dos cidadãos sobre os negócios públicos, conforme será explorado em breve.

---

[99] José Eisenberg e Marco Cepik concluem que mesmo quando os cidadãos fazem questão de votar, eles o fazem, na maioria das vezes, estimulados por uma avaliação negativa acerca da atuação de seus representantes do que por convicção acerca de um ou outro projeto de governo. Para os autores, “Embora a alternância no poder seja uma virtude das democracias quando ela é conseqüência de um desejo positivo de renovação da liderança, na realidade ela normalmente está ligada a uma atitude negativa de falta de aprovação em relação aos ocupantes dos cargos. Isto ocorre porque, sem as instituições participativas, os cidadãos culpam os representantes pelos resultados das políticas e não se sentem responsáveis nem assumem qualquer responsabilidade pelos resultados” (EISENBERG e CEPIK, 2002, p. 307-308).

Da necessidade de mecanismos participativos para a manutenção da legitimidade democrática

Por mais controversa que seja a atribuição de importância e desejabilidade a alguns dos valores integrantes da idéia de democracia, qualquer uma das concepções que lide com a conceituação deste regime de governo prevê um componente que confere aos cidadãos um poder fundamental na vida política das sociedades. O poder da esfera civil é a tradução do que se chama teoricamente de "soberania popular", segundo a qual o conjunto dos cidadãos é a verdadeira e única autoridade distinta, dispensando-se e rechaçando-se a necessidade, por exemplo, de um monarca.

O que se discute em teoria democrática é a extensão e a natureza desta soberania popular. Alinhando-se *grosso modo* duas das diversas interpretações que lidam com a relação entre soberania e legitimidade, pode-se dizer que há quem afirme que a soberania só existe quando exercida de fato e continuamente pelo conjunto dos cidadãos, aproximando-se, assim, de uma perspectiva de democracia participativa ou até mesmo direta. Por outro lado, existem estudiosos a reconhecerem a idéia de soberania popular enquanto o poder dos cidadãos de instituir as constituições - e não necessariamente de governar uma vez que elas estejam aprovadas - que vão direcionar a vida política de sociedades que optaram pelo regime democrático. Isto é, nesta última perspectiva, a soberania dos cidadãos é demonstrada pela capacidade destes em serem fundadores do marco jurídico que rege a sociedade e em delegar mandatários. A pedra angular da divergência destes dois pontos de vista, conforme é possível perceber, encontra-se, na prática, na concepção de participação política que cada conjunto de autores considera mais adequada.

Andreas Kalyvas (2005) é um dos autores que interpreta a idéia de esfera civil soberana enquanto detentora do poder de fundar constituições. "The sovereign is the original author of a new constitutional order…", afirma (p. 226). Para o estudioso, é a participação dos cidadãos nesse processo criador que reafirma a soberania e sustenta a legitimidade do conjunto de dispositivos jurídicos mais fundamentais de uma sociedade democrática. Uma vez aprovada a

constituição, os soberanos encontram no poder de delegação de cargos políticos aos representantes a manifestação mais fiel de sua força[100].

> The constituent power answers the need for democratic legitimacy and allows for a rethinking of the problem of the legitimation deficit that unavoidably plagues the normal politics of all modern constitutional, representative democracies. […] In a democratic regime, the legitimacy of the fundamental norms and institutions depends on how inclusive the participation of the citizens is during the extraordinary and exceptional moment of constitution making[101] (KALYVAS, 2005, p. 237).

De modo distinto, há uma interpretação que considera a interferência limitada dos cidadãos na elaboração da Constituição e na indicação de representantes como insuficiente para se garantir legitimidade à democracia[102]. Seyla Benhabib (1996), por exemplo, reafirma a necessidade de se reforçar a legitimidade do regime democrático enquanto um bem público através da promoção de espaços de deliberação que contem com a participação da esfera civil. A autora enfatiza que quanto mais discursivo, aberto e coletivo for o processo de produção da

---

[100] Se for possível tomar esta perspectiva de soberania insuficiente, perigo maior a comprometer a legitimidade democrática, porém, ocorre quando os cidadãos nem mesmo têm a oportunidade de participar da fundação da Constituição. Simone Chambers destaca dois casos em que a questão da legitimidade e da participação estiveram imbricadas quando de momentos cruciais pelos quais democracias em consolidação estavam passando. Ela relata o caso do processo de elaboração da Constituição da África do Sul pós-Apartheid, que, ao contar com a participação de diferentes estratos sociais, passou por poucas turbulências uma vez aprovada, diferentemente do que aconteceu quando da reunificação das Alemanhas Ocidental e Oriental. Neste último caso, acabou-se por submeter os cidadãos da parte Leste aos dispositivos jurídicos já existentes no Oeste, não havendo, assim, maiores iniciativas para se promover o engajamento da esfera civil na discussão acerca das leis a regerem os países agora unificados. Como resultado, Chambers aponta que: "What was needed was a process whereby all Germans, but particularly East Germans, could become part of a constitutional tradition. […] Such a process, however, never took place. […] East Germans do not see their experiences or identities reflected in national institutions. […] A popular constitutional moment might have, at a minimum, shone the light of publicity on the deepest principles and commitments that define the German people" (CHAMBERS, 2004, p. 167-168). Tradução própria: "Seria necessário um processo a partir do qual todos os alemães, mas, particularmente, aqueles do lado oriental, poderiam se tornar parte de uma tradição constitucional. [...] Tal processo, entretanto, nunca teve lugar. […] Os alemães orientais não percebem suas experiências ou identidades refletidas nas instituições nacionais. [...] Um momento constitucional popular poderia, no mínimo, ter lançado a luz da publicidade sobre os princípios mais profundos e comprometimentos que definem o povo alemão".

[101] Tradução própria: "O poder constitutivo responde à necessidade de legitimação democrática e permite uma nova reflexão acerca do problema do déficit de legitimação que, inevitavelmente, infesta a política cotidiana de todas as democracias modernas constitucionais e representativas. [...] Em um regime democrático, a legitimidade das normas fundamentais e das instituições depende do quão inclusiva a participação dos cidadãos é durante o extraordinário e excepcional momento da elaboração da constituição".

[102] Historicamente, esta concepção é defendida por Rousseau (2002), ao afirmar que nenhuma legitimidade pode ser auferida a um regime que lança mão de representantes do povo, alienando-se a verdadeira soberania dos cidadãos. Um governo tem sua legitimidade alcançada, afirma Rousseau, na medida em que obedece aos preceitos do que indica a "vontade geral". "Digo, pois, que outra coisa não sendo a soberania senão o exercício da vontade geral, jamais se pode alienar, e que o soberano, que nada mais é senão um ser coletivo, não pode ser representado a não ser por si mesmo; é perfeitamente possível transmitir o poder, não porém a vontade" (ROUSSEAU, 2002, p. 14).

decisão política, mais se estará aproximando de um ideal de legitimidade e racionalidade democráticas.

Como parte da empreitada deliberacionista, Jürgen Habermas (2003) afirma que a relação entre soberania popular e legitimidade se revela na participação dos cidadãos na produção das leis e regras a regerem a vida em sociedade. Isto significa que apenas aquelas normas que são fruto de um processo discursivo e que contou com a concordância de todos os cidadãos podem ser tidas como legítimas. Bohman (1996) está de acordo apenas parcialmente com Habermas ao defender que nem todos os cidadãos precisam concordar com o resultado final para se reputar uma decisão como legítima; na verdade, o necessário, além do próprio processo de legitimação, encontra-se na abertura do processo a qualquer cidadão interessado; na disponibilidade de razões publicamente acessíveis; e no consenso não acerca das decisões, mas sobre os métodos e substâncias indispensáveis que servem de fundamento para estas decisões[103] (BOHMAN, 1996, p. 183-184). Segundo o autor:

> Laws are legitimate on the following conditions: (1) if they result from a fair and open participatory process in which all publicly available reasons have been respected; (2) if the outcome is such that citizens may continue to cooperate in deliberation rather than merely comply, and (3) if this process makes the public deliberation of the majority the source of sovereign power[104] (BOHMAN, 1996, p. 186-187).

Há alguma razão em afirmar, assim, que a ligação entre soberania popular e legitimidade se traduz na ânsia destes autores pela promoção de modificações institucionais a fim de se propiciar mecanismos de participação mais adequados aos cidadãos. A intervenção por estes mecanismos, todavia, não é justificada apenas graças à filiação teórico-ideológica ou pela simples convicção de que a participação é boa para a democracia, mas, também, porque a introdução de artifícios desta natureza promove, na visão a eles peculiar, bens empíricos

---

[103] Em outras palavras, de acordo com Bohman, o sistema democrático é legítimo na medida em que prevê uma deliberação pública caracterizada pela intervenção contínua dos cidadãos e de agentes políticos dispostos a colaborar na elaboração das decisões e a obedecer àquilo que foi decidido. "Because deliberation requires the public exercise of capacities for autonomy, legitimacy derives in the first instance from citizens' participation in decision making. In deliberation, citizens govern themselves and give themselves rules for common life" (BOHMAN, 1996, p. 151). Tradução própria: "Porque a deliberação requer o exercício público das capacidades para a autonomia, a legitimidade deriva, em primeiro lugar, da participação dos cidadãos na produção da decisão. Na deliberação, os cidadãos governam a si mesmos e dão a si regras de vida comum".

[104] Tradução própria: "As leis são legítimas sob as seguintes condições: (1) se elas resultarem de um justo e aberto processo participativo no qual toda a publicidade das razões disponíveis tenha sido respeitada; (2) se o resultado é tal que os cidadãos possam continuar a cooperar na deliberação, em vez de, meramente consentir e (3) se este processo tornar a deliberação pública da maioria a fonte do poder soberano".

importantes para se aperfeiçoar as práticas do regime em pauta. De acordo com Iris Marion Young:

> … citizens can only legitimately authorize representatives and hold them accountable if there are many avenues and institutions through which they engage with both each other and their representatives. Systems of representation are most inclusive, furthermore, when they encourage the particular perspectives of relatively marginalized or disadvantaged social groups to receive specific expression[105] (YOUNG, 2000, p. 8).

James Bohman reforça a defesa desta perspectiva ao sustentar que, para se manter um mínimo de controle público e para se continuar mantendo apoio e garantindo legitimidade às práticas democráticas, evitando-se, assim, a possibilidade de instalação de regimes tirânicos ou autoritários, faz-se imprescindível a participação[106].

> … institutions and their resources cannot remain under democratic control without some mechanism for giving public input the ultimate determining role. […] Thus, the state requires constant public input in order to solve problems and to be legitimate; but some institutional structure is needed to collect the diverse inputs from civil society[107] (BOHMAN, 1996, p. 197-198).

O incômodo mais visível destes especialistas que defendem uma perspectiva forte de soberania popular se refere, fundamentalmente, à limitação da intervenção dos cidadãos às contendas eleitorais[108]. Estes eventos, afirmam tais estudiosos, são apenas um momento específico

---

[105] Tradução própria: "… cidadãos podem apenas legitimamente autorizar os representantes e mantê-los responsáveis [*accountable*] se existirem diferentes ocasiões e instituições através das quais eles estejam engajados tanto uns com os outros quanto com seus representantes. Sistemas de representação são mais inclusivos, assim, quando eles encorajam as perspectivas particulares de grupos sociais relativamente marginalizados ou em desvantagem para receber uma expressão específica".

[106] Bohman deixa clara sua visão de que instituições que não procuram levar em consideração as contribuições dos cidadãos e se mantêm afastadas da influência civil perdem sua legitimidade. "Certainly, minimally democratic institutions ensure some stability and continuity; nonetheless, when the existing state loses touch with the dynamic public in complex societies, it no longer fulfills or expresses that public's needs. […] Institutions that do not remain responsive to new publics lose their legitimacy" (BOHMAN, 1996, p. 201-202). Tradução própria: "Certamente, instituições minimamente democráticas asseguram alguma estabilidade e continuidade; entretanto, quando um estado existente se distancia da dinâmica pública em sociedades complexas, ele não mais preenche ou expressa as necessidades públicas. [...] Instituições que não permanecem responsáveis aos novos públicos perdem sua legitimidade".

[107] Tradução própria: "… as instituições e seus recursos não podem permanecer sob controle democrático sem algum mecanismo para dar ao *input* público o papel determinante e último. [...] Assim, o estado requer um *input* público constante de modo a resolver problemas e para ser legítimo; todavia, alguma estrutura institucional é necessária para coletar os diversos *inputs* da sociedade civil".

[108] Denise Vitale Mendes (2007) concorda com esta perspectiva conforme expõe no trecho seguinte: "... as eleições não são um mecanismo suficiente para assegurar a realização da vontade popular. Os mandatos, legislativo ou executivo, são períodos longos durante os quais os cidadãos ficam desprovidos de meios de avaliação, controle e

do desenrolar da vida democrática das sociedades, chancelando a autorização para uma representatividade formal. É forçoso notar, segue o argumento, que mesmo ditaduras podem lançar mão de recursos eleitorais na tentativa de agregar legitimidade ao regime sem, contudo, atuar verdadeiramente de modo democrático. Daí se aponta a necessidade de pensar a democracia com traços mais consistentes de participação, inclusive institucionais.

Pelo que foi exposto até aqui, é possível, de fato, identificar a existência de uma relação positiva entre participação e legitimidade democrática. Aqueles autores que defendem uma noção mais limitada de soberania podem até questionar a utilidade e a qualidade das decisões políticas que envolvem os cidadãos, mas não apresentam elementos suficientes para refutar o benefício fundamental de que uma participação mais alargada confere uma sensação de maior legitimidade às práticas democráticas.

A hipótese desta tese é a de que, de modo análogo ao que vem acontecendo em relação a valores que compõem a idéia de democracia, os patamares de exigência que se referem ao aprofundamento e incremento dos instrumentos de legitimidade também vêm crescendo. Neste sentido, a participação desempenha um papel fundamental porque, além de permitir a fiscalização da coisa pública, expande a aceitação das decisões governamentais ao envolver os cidadãos.

2.1.2 A PARTICIPAÇÃO COMO INDUTORA DA EFICÁCIA DE DECISÕES E DE POLÍTICAS PÚBLICAS

James Creighton (2005) alerta para o fato de que o século XX viu crescer não apenas o número de democracias em todo o mundo, mas foi uma época em que se verificou, concomitantemente, a extensão do aparato burocrático necessário para dar conta de tantos assuntos que envolvem a administração pública. Neste contexto, a hipótese de Creighton e de

---

sanção das ações de seus representantes. Ao longo de cada mandato, enquanto os governos tomam milhares de decisões que afetam a vida dos cidadãos, estes não têm nenhuma forma de controlar os representantes, restando apenas a possibilidade de não-reeleição e de alteração no próximo mandato" (VITALE, 2007, p. 149).

alguns outros autores ligados tanto à questão da organização da sociedade civil quanto à busca por maior eficiência da burocracia é a de que o leque de demandas com as quais as instituições do estado têm de lidar acabou por exigir que tais entidades passassem a solicitar uma maior contribuição por parte dos cidadãos a fim de aperfeiçoar as políticas públicas e de tornar mais efetiva a aplicação destas (CREIGHTON, 2005; FERNANDES, 2002).

Assim, a idéia de que a participação da esfera civil nos negócios públicos é incompatível com uma gestão eficiente do estado, conforme argumentavam os economistas e administradores liberais de marcada influência após a Segunda Guerra Mundial, vem sendo questionada já há algum tempo. Se for possível afirmar com alguma certeza que as reformas promovidas por estados a partir da década de 80 tiveram como intento diminuir o espectro de atuação de certas instituições (delegando funções ou fazendo parcerias com entidades civis, por exemplo), por outro lado, há elementos suficientes para se constatar a promoção de mecanismos que favorecem o controle público e a influência dos cidadãos em determinados âmbitos, ainda que limitados, da produção da decisão política. Isso porque, se um dos eixos de preocupação destas reformas foi uma maior eficiência administrativa, autores ligados à área de administração pública, como Leonardo Valles Bento (2003), reforçaram a idéia de que auferir oportunidades de participação aos cidadãos traz benefícios como maior sustentabilidade política e legitimidade à formulação e implantação de políticas públicas.

Deve-se levar em consideração, assim, que determinadas políticas e programas públicos possuem uma eficácia reconhecidamente maior quando há um envolvimento direto da comunidade na execução do projeto. Por exemplo, destaque-se o funcionamento adequado de escolas públicas a partir da intervenção e contribuições dos pais na gestão da educação (GASTIL, 2000). Vera Coelho (2007), paralelamente, defende a idéia de que o sucesso das políticas públicas está condicionado à auscultação da população no que se refere às suas necessidades. “Afinal, quem melhor do que a própria população para conhecer os problemas que a afetam ou saber a qualidade dos serviços que está recebendo?”, pergunta a autora (COELHO, 2007, p. 78).

De modo mais específico, Creighton (2005), Gastil (2000), Coelho (2007), Souza (2001) e outros autores defendem a adoção de mecanismos participativos mais efetivos a fim de trazer os seguintes benefícios à elaboração e à execução de políticas públicas:

a) Lide com informações importantes para o aperfeiçoamento de planejamentos e políticas. Ao considerar criticamente as demandas encaminhadas pelos cidadãos e os arrazoados que as fundamentam, os agentes públicos têm a possibilidade de obter contribuições substantivas daqueles atingidos pelos projetos, conhecendo suas reais necessidades e possíveis dificuldades na implementação de programas ou políticas. Estes fatores acabam por colaborar no sucesso destas iniciativas.

b) Otimização dos prazos e custos quanto à implementação de políticas. Mesmo que se possa dizer que a previsão de mecanismos de participação torne o processo decisivo mais lento, uma vez que diversos agentes terão de ser ouvidos e reivindicações cautelosamente avaliadas, Creighton (2005) argumenta que este tempo pode ser compensado de duas formas: uma vez concluído o processo de elaboração de uma iniciativa específica, sua implementação será, possivelmente, mais rápida, visto que não enfrentará dificuldades como ações judiciais, por exemplo. Ou seja, uma vez que os cidadãos reconheçam que suas demandas foram efetivamente debatidas, aumenta-se a possibilidade de se portarem de maneira favorável ou menos opositora. Além disso, uma vez que os cidadãos forneçam informações e opinem sobre quais políticas seriam as melhores em longo prazo, oferecendo motivos, os custos podem ser diminuídos.

c) Imposição de dificuldades à prática do clientelismo e do patrimonialismo. Uma vez que mecanismos institucionais de participação efetiva estejam disponíveis, e a depender da dimensão decisória com a qual se está lidando, a tendência é de diminuição da necessidade de intermediários burocratas para se levar à frente reivindicações como agilidade na execução de obras ou de processos de interesses dos cidadãos. A troca de favores e a perpetuação de práticas clientelistas e patrimonialistas, identificada historicamente nas instituições do estado brasileiro por autores como Raymundo Faoro (1995), estão propensas a serem amenizadas com a implementação de recursos participativos.

d) Estímulo à atividade cívica e à aquisição de repertório cognitivo sobre o funcionamento dos processos políticos institucionais e não-institucionais. A existência destes artifícios aumenta a competência política dos cidadãos através do desenvolvimento de habilidades como o encaminhamento de documentos, procedimentos para reivindicações, sustentação de argumentos e razões em debates, contato com representantes, dentre outras aptidões. Estes aspectos são enfatizados por Almond e Verba (1963) como importantes para evitar que burocratas desconsiderem as requisições da esfera civil. “The more politically

competent a population is, the more inhibited is the bureaucracy in its ability to act arbitrarily and without consideration of the individual"[109] (ALMOND e VERBA, 1963, p. 171-172).

e) Organização da sociedade para requisições de cunho político. Jacobi e Barbi (2007) ressaltam que iniciativas desta natureza, impetradas pelas instituições do estado, podem ter o mérito de provocarem uma forma de envolvimento que leva em conta não só o emprego de recursos de participação oferecidos, mas, também, a organização e uso de mecanismos de mobilização internos à sociedade civil e suas entidades.

f) Oportunidade de cidadãos de renda mais baixa tomarem parte no processo de decisão política. Este fenômeno, de acordo com Celina Souza (2001), diminui o desequilíbrio do poder decisório e reforça a idéia de que os cidadãos podem perceber a prestação de serviços e bens por parte do estado não como favor, mas como direito deles. Isso não quer dizer que grupos mais organizados ou de renda mais alta abram mão de participar de iniciativas como o orçamento participativo. Muitos dos participantes já asseguravam lugar em debates anteriores à instalação destes mecanismos, conforme pesquisa citada por esta autora. A diferença é que os cidadãos mais pobres, segue o argumento, enxergam uma chance efetiva de apresentarem suas reivindicações, ainda que experiências desta natureza se limitem à discussão sobre a alocação de recursos públicos.

g) Modificações na maneira como as instituições políticas percebem as demandas do público. Gastil (2000) argumenta mais especificamente que há experiências nas quais os agentes políticos modificaram sua impressão de que os cidadãos pouco teriam a contribuir dada uma suposta falta de capacidade e conhecimento de aspectos técnicos. Ou seja, a depender do caso, o ceticismo dos governos em relação aos cidadãos pode diminuir.

h) Credibilidade das instituições que promovem mecanismos de *input* participativos. Em geral, os cidadãos demonstram uma melhor impressão no que se refere à transparência acerca da atuação das instituições políticas e conferem maior credibilidade geral ao governo (fortalecendo, por tabela, a legitimidade do regime democrático), e não apenas às suas decisões e políticas. Almond e Verba (1963) detectam um crescimento na sensação de legitimidade do sistema uma vez que os cidadãos se sentem habilitados a participar politicamente. Esta mesma legitimidade leva o regime a gozar de uma maior estabilidade política.

---

[109] Tradução própria: "Quanto mais politicamente competente é uma população, mais constrangida está a burocracia no que concerne à sua habilidade de agir arbitrariamente e sem consideração ao indivíduo".

Algumas das iniciativas governamentais cuja intenção é fomentar a participação da esfera civil já demonstram ser possível alcançar, em maior ou menor medida, estes benefícios. Um grupo considerável de estudiosos, sobretudo brasileiros, sustenta que uma das experiências de participação mais conhecidas no Brasil e no mundo, o Orçamento Participativo (OP), vem obtendo êxito na consecução destes benefícios, citando-se, sobretudo, o exemplo de cidades como Belo Horizonte e Porto Alegre[110].

Deve-se levar em consideração, porém, que nem todos os benefícios apontados na lista acima se manifestam da mesma maneira, dão-se na mesma intensidade ou ocorrem com a mesma freqüência nas diversas iniciativas de participação que já vêm sendo empreendidas. Isso se deve ao fato de que há uma série de questões a serem estimadas quando se está pensando na dinâmica dos recursos de participação a serem tornados disponíveis.

Uma participação mais ou menos alargada está condicionada por fatores como a disposição dos cidadãos e a cultura cívica que marca determinadas sociedades, bem como pela forma pela qual as instituições estão efetivamente comprometidas em atuar de maneira favorável à participação da esfera da cidadania.

Em algumas ocasiões, os resultados de uma maior participação dos cidadãos podem, inclusive, ir de encontro àquilo sugerido pela lista de benefícios apresentada logo acima. Há possibilidades, por exemplo, de instituições e organizações civis não chegarem a um acordo mesmo quando se dispõem a discutir. Veja-se o caso de audiências públicas sobre determinadas questões polêmicas, como a transposição do Rio São Francisco.

Ademais, podem ser testemunhadas ocasiões em que os agentes demonstram indisposição em considerar os argumentos e reivindicações alheias, ou que, simplesmente, não conferem a devida atenção às informações providas pelos cidadãos, ainda que, institucionalmente, o processo tenha previsto tal fenômeno. Há casos, ainda, em que males como o clientelismo e o patrimonialismo encontram formas de se perpetuarem, ou nas quais aqueles mesmos líderes políticos e intermediários atuam de modo a coordenar e manipular a forma pela qual os cidadãos participam.

---

[110] Celina Souza (2001) destaca como um dos principais méritos destes programas a delegação de poder a grupos sociais anteriormente excluídos do processo político. Diz a autora: "... o mérito do OP parece não estar necessariamente nos ganhos materiais para segmentos de baixa renda, mas sim na ampliação da participação e do poder de decisão para grupos anteriormente excluídos do processo decisório" (SOUZA, 2001, p. 94).

Nada garante que o processo de emprego das oportunidades de participação, uma vez que elas estejam disponíveis, vá se desenvolver com estes resultados. Deve-se salientar, assim, que os benefícios apontados são apenas possibilidades, que dependem de uma elaboração cuidadosa dos mecanismos envolvidos com a participação e da consideração consistente de uma rede de fatores para obterem o sucesso esperado. O importante, a partir destas colocações, é que se avance na reflexão sobre como evitar que os problemas apontados persistam ou façam com que as iniciativas de participação fracassem.

Em outras palavras, existe a necessidade de se pensar em um cuidadoso redesenho de instituições e das práticas que elas fomentam a fim de se possibilitar uma participação produtiva e que aponte na direção em se alcançar os benefícios acima listados com maior eficácia.

2.2 COMO INSTITUIÇÕES E INICIATIVAS SÃO DESENHADAS NO ESTADO DEMOCRATA-LIBERAL PARA O PROVIMENTO DE OPORTUNIDADES DE PARTICIPAÇÃO

Há determinados agentes do campo político que sugerem como resolução para os problemas relativos à participação apontados nos tópicos anteriores uma reforma no sistema eleitoral com vistas a fortalecer a ligação entre cidadãos e representantes. Existem projetos no Congresso brasileiro relativos, por exemplo, à adoção do voto distrital, na intenção de se contemplar áreas geográficas específicas com um representante eleito que supostamente zelará pelos interesses daquela região[111]. Além desta tentativa de se apontar para o aperfeiçoamento da relação entre representantes e representados, existem outros projetos tramitando no Legislativo Federal concernentes a modalidades de participação que vão além do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, já previstos na Constituição de 1988 (BRASIL, 1999). Mecanismos presentes em outras constituições, como o "direito de revogação"[112] e o "veto popular"[113], por

[111] No Brasil, já há algum tempo, discute-se a adoção do voto distrital e suas variantes. Quando senador em 1979, José Sarney elaborou um projeto neste sentido, que foi arquivado. Mais recentemente, a Câmara discute o tema dentro da proposta de reforma política, podendo-se citar o Projeto de Emenda à Constituição nº 523 de 2006, de autoria do deputado Sílvio Torres (PSDB-SP).

[112] De acordo com Paulo Bonavidades, o "direito de revogação" pode ser compreendido em duas modalidades de exercício de poder por parte da esfera civil no que concerne ao mandato de seus representantes, o recall e o

exemplo, procuram conferir à esfera civil uma margem de manobra mais clara quanto à influência sobre as decisões que os eleitos tomam ao longo dos mandatos[114].

Ainda que estas propostas para se aperfeiçoar a representação eleitoral ou para aumentar a freqüência com a qual os cidadãos votam sejam interessantes, elas não parecem suficientes para dar conta de problemas como a escassa consideração às disposições da esfera civil quando da discussão dos negócios públicos. Determinadas divergências de opinião ou morais, por exemplo, não podem ser resolvidas apenas através de eleições ou do emprego de plebiscitos e referendos. Ademais, não há garantia alguma de que estes dispositivos irão reverter tendências identificadas anteriormente, tais como a apatia ou a insatisfação dos cidadãos com as práticas democráticas. Sendo assim, por oferecerem recursos limitados para uma maior instrução e envolvimento dos cidadãos quanto ao processo de produção da decisão política cotidiana, estas iniciativas não podem ser consideradas as mais completas e adequadas (MIGUEL, 2003; GASTIL, 2000).

Neste contexto, propostas de modificações institucionais mais profundas vão ganhando espaço e, em alguma medida, já vêm sendo implementadas no intuito de facilitar a participação e o controle dos cidadãos quanto ao processo de discussão da coisa pública e da produção da decisão política. Tais modificações são pensadas, de maneira mais clara, enquanto propostas para uma reelaboração do desenho das instituições do estado com vistas a se aperfeiçoar determinadas práticas vigentes desde a adoção da democracia a partir do século XVIII.

Ou seja, uma vez que as instituições democráticas não prevêem mecanismos aptos a receber e a processar as demandas dos cidadãos no intuito de servir a um ideal de legitimidade e

---

Abberufungsrecht. De acordo com o autor: "O Recall – é a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando. [...] Doze dos Estados-membros da União americana aplicam o recall, que tem mais voga na esfera municipal do que na estadual. Cerca de mil municípios americanos o adotam. A instituição inexiste no plano federal. [...] Na antiga União Soviética, os publicistas do regime jactavam-se do direito de revogação, previsto no artigo 142 da Constituição, que instituía uma espécie de mandato imperativo dos chamados representantes das classes trabalhadoras. Os deputados ficavam obrigados a prestar conta aos eleitores de seu trabalho, e podiam ter o mandato revogado a qualquer momento. [...] O *Abberufungsrecht* - é a forma de revogação coletiva. Aqui não se trata como o recall, de cassar o mandato de um indivíduo, mas o de toda uma assembléia. [...] Sete cantões da Suíça e um semicantão desse mesmo país admitem em suas instituições o *Abberufungsrecht*" (BONAVIDES, 1994, p. 291-294).

[113] Mecanismo jurídico que permite que a população rejeite, através de referendo revocatório (e não apenas consultivo), uma determinada decisão tomada pelo Congresso.

[114] O Projeto de Lei nº 4718 de 2004 é um dos que busca aprimorar estes mecanismos de participação previstos constitucionalmente, regulando, de acordo com sua ementa, "o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular".

de soberania popular fortes, bem como para incrementar a formulação e aplicação destas políticas, é necessário que se reflita acerca de um design institucional mais apropriado para se poder lidar com este tipo de dificuldade.

2.2.1 DA RELAÇÃO ENTRE O DESIGN INSTITUCIONAL E AS PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS

Em termos práticos, por design institucional é possível compreender a maneira pela qual são moldadas as instituições políticas e as práticas a elas concernentes, sendo este desenho um dos fatores mais relevantes a caracterizar as diferenças entre as democracias nos diversos países. Desta forma, quando se pensa em design institucional, a discussão recai sobre o modo a partir do qual estão dispostos os sistemas eleitorais, a adoção do sistema presidencialista ou do parlamentarista, a maior ou menor centralização das decisões governamentais, as responsabilidades e jurisdições de agentes específicos, o grau de independência do Poder Judiciário e a relação com seus órgãos de controle, e o jogo de poder entre o Executivo e o Legislativo. Estes tópicos, e mais alguns outros, vão distinguindo, então, a forma pela qual a democracia é praticada em cada sociedade[115].

Pode-se afirmar haver, então, diferentes alternativas a serem consideradas quando da formatação das instituições democráticas, sendo que cada alternativa corresponde a um favorecimento maior ou menor para a consecução de aspectos tais como transparência, visibilidade, equilíbrio de poderes republicanos, mecanismos para se evitar a corrupção e o patrimonialismo ou mesmo para se favorecer a participação. Pode-se perguntar, destarte, que instituições podem melhor assegurar a consecução de determinados valores.

Este trabalho não tem a intenção de tratar de um leque tão amplo de questões caras à área de Ciência Política, mas leva em conta a questão do design de maneira especial por

[115] O estudo do design institucional é tradicionalmente contemplado na linha de estudos de Política Comparada, uma das especialidades da Ciência Política. Dentre as preocupações centrais dos autores deste assunto, está o processo de democratização que teve lugar em vários países nas últimas décadas. A intenção destes estudiosos é identificar e investigar as condições mais favoráveis para o estabelecimento de democracias duradouras e estáveis. Robert Dahl (2001), Arendt Lijphart (1992) e Giovanni Sartori (1994) estão dentre aqueles com trabalhos relevantes neste campo ao se dedicarem ao exame dos fatores institucionais que influenciam a estabilidade das democracias.

considerar que o oferecimento de oportunidades de participação aos cidadãos passa, em alguma medida, pela discussão sobre os modelos que determinadas instituições podem vir a adotar a fim de darem conta de um conjunto de dificuldades[116]. Isto é, acredita-se que, a depender da configuração adotada, o modo pelo qual se encaminhará o papel político atribuído aos cidadãos, por exemplo, poderá seguir um curso específico.

Não obstante sua reconhecida importância para os estudos de Teoria Política, contudo, é possível identificar, dentre os autores da área de Ciência Política, divergências acerca de quanta influência exerce o design institucional sobre as práticas que caracterizam o regime democrático de governo (FREY, 2003).

Robert Putnam (1993), ao sugerir explicações para a diferença de comportamento político identificada nos cidadãos oriundos do norte e do sul da Itália, considera três fatores para refletir sobre este fenômeno: 1) aqueles relativos ao design institucional; 2) as questões sócio-econômicas; e 3) aquelas de cunho sócio-cultural. Uma das conclusões do autor é a de que o design institucional exerce uma fraca influência sobre a participação dos cidadãos, visto que padrões distintos de engajamento político são apresentados, ainda que os cidadãos estejam alocados em um mesmo cenário constitucional-jurídico e institucional. Em outras palavras, para Putnam, se as instituições são as mesmas e os comportamentos políticos se mostram tão díspares, a explicação deve se encontrar, em maior conta, nos aspectos sócio-econômicos e, preponderantemente, nas questões sócio-culturais (PUTNAM, 1993).

De fato, é necessário reconhecer que o design institucional não é o único fator a explicar uma maior ou menor capacidade de atuação cívica dos cidadãos, visto que, em um mesmo país e sob os mesmos códigos e oportunidades, eles se portavam de maneira diferente, de acordo com a argumentação de Putnam. Mas se deve perguntar se este especialista não estaria supervalorizando a cultura cívica dos cidadãos enquanto o elemento mais fundamental. Ou seja, o raciocínio de Putnam dá a entender que as instituições do governo pouco podem fazer para, por

[116] O tema do design institucional é tratado de forma mais elaborada em algumas referências clássicas na literatura internacional (DAHL, SHAPIRO e CHEIBUB, 2003; ELSTER, OFFE e PREUSS, 1998; LINZ e VALENZUELA, 1994; LIJPHART e WAISMAN, 1996). No Brasil, a questão do design institucional vem sendo pensada em grande conta a partir do estudo das agências reguladoras que atuam em setores privatizados ao longo da década de 90, tais como eletricidade e telefonia (MELO, 2002; PO e ABRUCIO, 2006).

exemplo, reverter índices decrescentes de engajamento cívico, pois a base de todas as convicções e inspirações para a atuação política estaria localizada na comunidade.

É de se duvidar da consistência do argumento de Putnam, conforme expõe Klaus Frey (2003). Isso pelo simples fato de que aos cidadãos pareceria de pouca utilidade uma mobilização e um engajamento que não provocam efeito algum nas instituições políticas. De que serviria protestar se os cidadãos não acreditam que as instituições darão ouvidos às suas demandas? Qual seria a utilidade do emprego de mecanismos de pressão, como abaixo-assinados e propagandas pagas para serem veiculadas através dos *mass media*, se os cidadãos tivessem a convicção de que os mecanismos institucionais de *input* não gozassem de aptidão alguma para levar em conta as demandas endereçadas? Conforme explicam Almond e Verba (1963), então, o modo pelo qual as instituições se dispõem a considerar as contribuições dos cidadãos reflete, de modo decisivo, naquilo que estes autores chamam de sentimento de eficácia política.

Em outras palavras, ainda que associadas a outros fatores, a configuração institucional e a adequação de canais convenientes a prestar atenção aos cidadãos são pontos fundamentais a influenciar a forma pela qual a esfera civil atua politicamente. Segundo Frey:

> A percepção de Putnam é bastante fatalista na medida em que as raízes históricas e culturais são sobrevalorizadas. [...] É imprescindível avaliar a relevância do desenho institucional para a relação entre capital social e democracia e o desempenho governamental em geral. [...] Pelo menos, o que os recentes estudos sobre experiências brasileiras em democracia local mostram é que inovações concernentes ao desenho institucional fazem de fato a diferença, não apenas para a ampliação da participação política mas também para o fortalecimento da sociedade civil local e, conseqüentemente, a criação de capital social (FREY, 2003, p. 170).

Assim, a idéia aqui defendida é a de que o design não pode ser tomado como fator único ou preponderante a influenciar a oferta e o emprego dos mecanismos de participação, mas, ainda assim, ele representa um vetor importante para se afirmar os diversos padrões de interferência e engajamento dos cidadãos[117]. Para evitar uma oposta supervalorização do design

[117] Philip Pettit sumariza a interação destes diversos fatores a influenciarem a forma pela qual os cidadãos participam. "The behavior of people in society - their individual behavior, their behavior as the agents of corporate bodies, and their behavior in official capacities - is sensitive to the opportunities and the incentives available to them as a result of their social set-up, as it is sensitive to other factors: for example, to the values and representations and modes of discourse that they inherit, in good part, from their social background" (PETTIT, 1996). Tradução própria: "O comportamento das pessoas em sociedade – seu comportamento individual, seu comportamento como agentes de coletivos corporativos e seu comportamento em capacidades públicas – é sensível às oportunidades e aos incentivos disponíveis a elas como resultado de sua configuração social, como é sensível a outros fatores: por exemplo, para os valores, representações e modos de discurso que elas herdam, em boa parte, de seu quadro social de referências".

institucional, nestes termos, é preciso definir alguns de seus limites de modo a se compreender de maneira mais adequada como os estados podem ser redesenhados a fim de se fomentar a participação dos cidadãos.

Em primeiro lugar, este elogio ao potencial das instituições em promover modificações nos padrões de ativismo e engajamento da esfera da cidadania não deve ser exagerado. Isso porque uma ênfase excessiva nas instituições, conforme sustenta Frey (2003), fortalece uma burocracia que, se não controlada de modo adequado, pode acabar minando as tentativas de se oferecer mecanismos de participação mais efetivos aos cidadãos. Conforme será argumentado mais à frente, há autores a apontar riscos em se limitar ou centralizar as oportunidades de participação apenas à dimensão institucional, devendo-se prever e manter espaços de debate e mobilização em instâncias eminentemente civis.

Em segundo lugar, atente-se para o fato de que mesmo um design institucional direcionado ao favorecimento da participação dos cidadãos não garante que tal participação ocorrerá de maneira fluida, exatamente por conta da retro-influência de outros fatores, notadamente aqueles já referidos, como as condições sócio-econômicas (que influenciam a organização política e a aquisição de um repertório de habilidades) e as características sócio-culturais (que apontam para a necessidade de esforço para o cultivo de motivação da esfera civil e disposição dos representantes políticos em convidar outros atores a participarem da produção da decisão política). Desta forma, um design institucional completo deve estar atento a estas dificuldades e procurar transformá-las ou aliviá-las a fim de possibilitar que o esforço de redesenho obtenha êxito.

Adicionalmente, é preciso reconhecer que nem todos os problemas relativos às práticas democráticas podem ser resolvidos a partir de um redesenho das instituições do estado. Existem distorções, como negociações de gabinetes ou determinadas modalidades de corrupção, que mesmo uma reformulação do desenho das instituições pouco pode contribuir para debelar.

De fato, se os problemas mais candentes identificados quanto às práticas democráticas em determinadas sociedades precisam de soluções que não se limitam ao provimento e ao aperfeiçoamento das oportunidades de participação, extrapolando, assim, a dimensão da quantidade e qualidade dos *inputs* ofertados aos cidadãos, um redesenho do estado com vistas a favorecer a participação e o controle públicos também tem uma capacidade limitada, mas não desconsiderável, de contribuição.

Deve-se atentar, por último, para o fato de que a configuração do design institucional não é uma tarefa puramente administrativa ou técnica, mas carrega fortes componentes políticos. Em outras palavras, deve-se levar em conta a força de interesses políticos quando da formatação destes mecanismos, bem como as resistências quanto, por exemplo, ao compartilhamento de poder por parte dos representantes[118]. De acordo com Lijphart e Weisman:

> … political self-interest, that of both politicians and their parties, is the dominant motivation behind the choice of institutional designs. And these politicians are not just self-interested thinkers but also short-term thinkers...[119] (LIJPHART e WEISMAN, 1996, p. 244).

Assim, vão sendo delineados os requisitos de um design mais poroso das instituições do estado à participação, ao mesmo tempo em que são abordados determinados limites e constrições que devem estar refletidos em qualquer proposta de redesenho para se atingir tal fim.

Design institucional e características das diferentes realidades democráticas

Pelo que se pôde depreender da explanação acima, a cada sociedade democrática corresponde um design específico de estado. Isso ocorre porque uma sociedade específica que adota o regime democrático enfrenta dificuldades particulares e, por conta de suas tradições, valores, costumes, agentes e condições sócio-econômicas, dentre outros fatores, acaba lidando com peculiaridades distintas na moldagem de seu desenho. Assim, mesmo possuindo aspectos em comum, os designs de estados que servem a determinadas democracias admitem contornos

---

[118] Klaus Frey (2003) sustenta que não se pode esquecer que a formatação das instituições é fruto de jogo de poderes entre atores que nem sempre se valem dos métodos mais aconselháveis eticamente e nem sempre os cidadãos comuns têm a chance de opinar neste processo de formatação das instituições. Adicionalmente, Peschard e Valdes afirmam o seguinte: "In effect, although elected officials in Latin America can now claim democratic legitimacy, they are limited in their capacity to design and enforce the policies required for democratic consolidation. These difficulties can be partly attributed to the unfavorable correlation of political forces, the conditions imposed by economic stabilization, and the coincidence of economic and political change" (PESCHARD e VALDES, 1997, p. 63). Tradução própria: "De fato, ainda que os representantes eleitos na América Latina possam, agora, reivindicar legitimidade democrática, eles estão limitados em sua capacidade de elaborar e de pressionar por políticas requeridas para uma consolidação democrática. Estas dificuldades podem ser parcialmente atribuídas à correlação pouco favorável de forças políticas, a condições impostas pela estabilização econômica e à coincidência de modificações políticas e econômicas".

[119] Tradução própria: "... o interesse político particular, aquele tanto dos políticos quanto de seus partidos, é a motivação dominante por trás da escolha dos desenhos institucionais. E estes políticos não são apenas interesseiros, mas, também, pensam a curto prazo...".

excepcionais, sendo tais pontos similares e divergentes aqueles a conformarem, de modo ímpar, a configuração de cada estado.

Nestes termos, mesmo que Brasil e Estados Unidos sejam considerados países democráticos, adotando o sistema presidencialista, há diferenças marcantes na constituição do desenho de estado intrínseco a cada uma destas nações. Em termos gerais, os norte-americanos, nas dimensões econômica e política, adotam um comportamento liberal por excelência, favorecendo uma perspectiva na qual cada cidadão deve buscar seu interesse próprio e onde o estado deve intervir o mínimo possível nas relações que dizem respeito aos indivíduos. Para que os cidadãos possam desenvolver suas capacidades de modo independente e livre de intromissões (adjetivadas de indesejáveis, pelo menos de acordo com os parâmetros liberais, mais uma vez), faz-se necessário que o estado limite sua atuação a determinados aspectos da vida em sociedade, e que esta atuação, com fronteiras bem estabelecidas, seja fiscalizável através da adoção de mecanismos que estimulem, dentre outros pontos, transparência e visibilidade. Isso significa que, para se proteger a sociedade de intervenções indevidas, é imprescindível à esfera civil a possibilidade de verificar, perquirir e protestar contra qualquer tipo de exercício obscuro do poder político.

A bem da verdade, o desenho do estado norte-americano, ao aderir a estes princípios, molda-se de maneira a permitir a fiscalização plena de suas ações. Por outro lado, exatamente graças à sua natureza marcadamente liberal, cuja tendência é desconfiar de um estado grande e interventor, a prática democrática americana não vê maiores problemas em oferecer, através de suas instituições e representantes políticos, oportunidades escassas de participação dos cidadãos na discussão dos negócios públicos. O contato dos cidadãos com a esfera política se dá, fundamentalmente, através de representantes escolhidos de acordo com conveniências particulares e por meio da formação de grupos de interesse. A opção pelo voto distrital é, talvez, a tradução mais perfeita deste tipo de disposição.

Assim, quando algum mecanismo de *input* é tornado disponível à esfera civil, conta-se, na maioria das vezes, com um recurso que tem a característica de atender, de modo especial, a demandas individuais ou de *caucuses* específicos, sem, necessariamente, apelar para uma perspectiva que envolva os cidadãos em discussões públicas mais amplas, aprofundadas e demoradas.

Uma visita aos websites de casas legislativas dos Estados Unidos, por exemplo, permite comprovar que são poucas as oportunidades de *input* e discussão pública que os cidadãos têm nestes ambientes, enquanto que os recursos disponíveis para se vigiar a atuação destas entidades e de seus componentes são de alta qualidade. Tal fenômeno fornece indícios para se confirmar a hipótese de que, a depender da sociedade democrática em foco e dos princípios a ela subjacentes, cada estado contará com um design específico, disposto lidar com um conjunto de questões e problemas que parecem mais prementes e de solução indispensável.

No Brasil, a existência de outras variáveis é um dos fatores a exigir uma disposição diferenciada, e, logo, um design singular do estado, frente a dificuldades típicas que podem estar a acometer as práticas democráticas deste país mais do que em outro. Tome-se a questão da desigualdade social como um exemplo. Não se pretende aqui fazer uma análise sociológica deste assunto. Porém, ainda que haja divergências entre estudiosos quanto à função da democracia em gerar justiça social, e não apenas justiça política, deve-se levar em consideração que um ambiente incomodamente desigual de convivência afeta os mecanismos de exercício da democracia e, por conseguinte, a justiça política. Assim, a deficiência da sociedade brasileira em gerar um melhor compartilhamento da riqueza produzida exige do estado uma postura mais interventora, o que demanda, adicionalmente, artifícios tidos como pouco convencionais em sociedades com menor desigualdade de renda.

Gomes (2007) aponta um outro problema persistente a marcar a democracia brasileira: a existência de um estado patrimonialista. Ou seja, a burocracia estatal é constituída por extensas redes de mando administradas pelos sucessivos governos (considerando-se os níveis municipal, estadual e federal), ofertando àqueles deputados pelo voto, seja em eleições majoritárias ou proporcionais, um controle da máquina pública estranho a sociedades nas quais o estado é visto de um modo mais republicano e menos propenso a vontades e conveniências pessoais ou de grupos políticos.

Nestes termos, se é possível verificar uma relação entre a configuração do estado e o atendimento a determinadas demandas e respostas a dificuldades, a questão a viger neste trabalho reflete sobre até que ponto as instituições podem ser redesenhadas de modo a apontar soluções para problemas típicos da democracia. Isto é, se, em determinada sociedade, há carência de visibilidade e transparência no trato com a coisa pública, argumenta-se que o estado pode ser reformatado, através do emprego de mecanismos específicos, a ponto de se corrigir tais falhas.

No caso de um estado caracterizado pelo patrimonialismo e por relações clientelísticas, pode-se procurar sugestões de reformatação que o façam se livrar deste tipo de estorvo como, por exemplo, a substituição de servidores alocados em cargos comissionados por funcionários que ingressam no serviço público por meio da realização de concursos.

Ressalte-se que há problemas de dimensões diferentes, sendo alguns deles solucionáveis através de atos administrativos simples e que não requerem grandes modificações. Por outro lado, há questões que exigem uma reorganização mais profunda das instituições a fim de se encaminhar respostas consistentes a dificuldades tradicionalmente enfrentadas e que prejudicam de maneira contínua a consecução de ideais democráticos.

De acordo com Gomes (2007), a origem de mudanças no desenho do estado se encontra na alteração do projeto de estado, ou seja, quando é modificada a idéia que se tem das instituições e de seu papel na intenção de planejar e executar determinadas ações de um modo variado. Algumas das antigas orientações do estado liberal, por exemplo, foram reorganizadas para absorver o sufrágio universal ou para atender a demandas de bem-estar social. Caso reconfigurações desta natureza não fossem providenciadas, correr-se-ia o risco de comprometer a legitimidade das práticas caras à democracia então vigentes e de um outro regime de governo ganhar prestígio.

Um outro ponto em que se testemunhou uma mudança no projeto de estado liberal se encontra na década de 80, com as reformas chamadas de "neoliberais", promovidas inicialmente pelos governos de Margareth Tatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos. Os fenômenos na estrutura do estado ocorridos naquele decênio representam um momento de virada no qual o estado começa a ser redesenhado para ter condições de concretizar uma nova agenda, a saber, aquela que defende uma estrutura de regulação, tanto em termos políticos quanto econômicos, diminuta[120].

Estas modificações são respostas específicas, oferecidas por governos e tendências políticas particulares, aos sucessivos desafios com os quais os regimes democráticos precisam lidar. Desta forma, uma vez constatado um conjunto de deficiências nas práticas democráticas,

---

[120] De acordo com Wilson Gomes: "Há muitos elementos envolvidos no design do Estado, pois o Estado tem muitas dimensões. Mas é claro que este desenho muda, quando muda um projeto de Estado. Assim, o Estado liberal na sua forma mais primitiva teve parte das suas instituições e iniciativas modificadas para assimilar o sufrágio universal, e o fez de novo nos lugares onde se implantou um Estado social-democrático. Quando a agenda neoliberal se tornou predominante, os Estados novamente foram redesenhados em um bom número das suas instituições e iniciativas para materializar a nova agenda" (GOMES, 2007b, p. 20).

sobretudo relativas ao oferecimento de oportunidades de participação aos cidadãos, deve-se esquadrinhar quais novos formatos institucionais respondem de maneira mais adequada a esta urgência.

2.2.2 DO REDESENHO DAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO PARA SE IMPULSIONAR A PARTICIPAÇÃO

A defesa de um redesenho institucional para que se possibilite uma maior participação dos cidadãos parte da premissa de que a forma pela qual foram configuradas as instituições democráticas modernas expõe uma feição desfavorável ao envolvimento político da esfera civil. Idéia comum a autores como Bernard Manin (1997), Michael Delli Carpini (2000), Sidney Verba, Henry Brady e Kay Scholzman (1995), é a constatação de que as instituições do regime democrático tradicionalmente ofertam escassas possibilidades de recepção e processamento das contribuições dos cidadãos.

De modo mais específico, Manin afirma que tal indisposição é fruto de determinadas escolhas quando da formatação institucional procedida ao longo das revoluções burguesas, como a americana, a inglesa e a francesa (MANIN, 1997, p. 3-4). Desde as primeiras insurreições daquela época, a intenção nunca foi tornar a participação da esfera da cidadania um valor de categoria elevada para o exercício das práticas democráticas. Bernard Manin põe luz sobre, por exemplo, ter-se feito a opção por eleger os representantes através de voto, e não sorteá-los, como acontecia na antiga cidade-estado de Atenas (MANIN, 1997, p. 8). Ou seja, se é praticamente consensual a noção de que a representação se tornou indispensável devido o tamanho dos estados modernos, a justificativa (ou a falta dela) pelo voto, em detrimento do sorteio, para a indicação destes delegados expõe um nítido exemplo de como o design institucional veio a moldar as concepções modernas de governo representativo.

A intenção daqueles agentes políticos de primeira hora foi evitar que qualquer cidadão tivesse a chance de exercer a representação política, estabelecendo-se, assim, um mecanismo com o intuito de permitir que alguns poucos se destacassem através de suas capacidades inerentes de arregimentar prestígio e apoio político. Esta constatação leva Manin a

afirmar, então, que o governo representativo moderno não foi originalmente pensado enquanto detentor de um caráter democrático, mas, sim, em explícita oposição à democracia, pois a meta primaz foi a afastar a administração do estado e de suas instituições daqueles considerados menos adequados[121]. Para o autor:

> … we have no hesitation in categorizing today's representative systems as democracies. The founding fathers, by contrast, stressed the "enormous difference" between representative government and rule by what was then the people. We are thus left with the paradox that, without having in any obvious way evolved, the relationship between representatives and those they represent is today perceived as democratic, whereas it was originally seen as undemocratic[122] (MANIN, 1997, p. 236).

Bernard Manin vai concluir que a formatação geral conferida modernamente ao governo representativo acabou por combinar aspectos democráticos e não-democráticos. Isso porque, de um lado, as eleições permitem um elemento de exercício de soberania popular através do *input* no qual consiste o voto, sobretudo em contexto de sufrágio universal, mas, ao mesmo tempo, nem todos os cidadãos têm condições de serem eleitos, o que seria provável com o estatuto da fortuna auferido pelo sorteio, assim como acontecia na democracia ateniense[123] (MANIN, 1997, p. 236-238).

---

[121] Cass Sunstein reafirma o diagnóstico de que os federalistas norte-americanos tinham a intenção de rejeitar a herança monárquica de Europa e, ao mesmo tempo, promover um governo com capacidade de manter o exercício do poder político relativamente afastado da esfera civil. Conforme Sunstein: "Rather than seeking to allow people to filter what they would see and hear, they attempted to create institutions that would 'filter' popular desires so as to ensure policies that would promote the public good. Thus the structure of political representation, and the system of checks and balances, were designed to create a kind of filter between people and law, so as to ensure that what would emerge would be both reflective and well-informed" (SUNSTEIN, 2001, p. 37-38). Tradução própria: "Em vez de se buscar permitir ao povo filtrar o que ele iria ver e ouvir, eles tentaram criar instituições que iriam 'filtrar' os desejos populares de modo a assegurar políticas que promoveriam o bem público. Assim, a estrutura da representação política, e o sistema de checagens e balanços, foram desenhados para criar um tipo de filtro entre o povo e a lei, de modo a garantir que aquilo que emergiria seria tanto reflexivo quanto bem informado".

[122] Tradução própria: "… nós não hesitamos em categorizar os sistemas representativos de hoje como democracias. Os pais fundadores, por outro lado, enfatizaram a 'enorme diferença' entre o governo representativo e o governo por parte daqueles que eram, então, o povo. Nós somos, assim, deixados com o paradoxo de que, sem ter claramente evoluído, a relação entre representantes e aqueles que eles representam é, hoje em dia, percebida como democracia, enquanto ela era, originalmente, vista como não-democrática".

[123] Foi assim que se originou a idéia da democracia liberal de que o voto é o instrumento por excelência da intervenção política adequada da esfera civil, pois, uma vez que os cidadãos elegem seus representantes, eles, por um lado, ratificam o método de escolha dos delegados como legítimo e, por outro, chancelam os resultados e as políticas delineadas por estes representantes (MANIN, 1997, p. 85-86). Afinal, não se pode negar que, do ponto-de-vista democrático, eleger representantes através do voto dos cidadãos fosse mais legítimo do que simplesmente se sujeitar à ordem do monarca que recebe o poder por hereditariedade. Para Manin, naquele momento de consolidação da democracia em oposição ao absolutismo, então, o estatuto do poder fundador das constituições (submetendo cidadãos igualmente a um conjunto de leis e não mais à vontade de uma pessoa) e da eleição dos representantes parecia mais do que legítimo.

John Dryzek e Douglas Torgerson (1993) confirmam que os defensores do governo representativo moderno não tinham em mente uma configuração política eminentemente democrática, acreditando que a elite deveria exercer uma influência de maior peso e que seriam plenamente justificáveis os receios concernentes ao aprofundamento da democracia a ponto de comprometer a estabilidade e a racionalidade das decisões. Este é o mesmo diagnóstico de James Bohman, para quem as instituições da democracia liberal foram pensadas de modo a isolar os cidadãos do centro da produção da decisão política (BOHMAN, 1996, p. 189). Fung e Wright (2003), paralelamente, defendem que determinadas dificuldades identificadas no exercício das práticas democráticas não são fruto de traços tais como complexidade ou pluralidade e divergência de interesses, mas, sim, de um design de estado inadequado para lidar com as demandas dos cidadãos. De acordo com estes autores:

> Perhaps this erosion of democratic vitality is an inevitable result of complexity and size. Perhaps the most we can hope for is to have some kind of limited popular constraint on the activities of government through regular, weakly competitive elections. Perhaps the era of the "affirmative democratic state" - the state that plays a creative and active role in solving problems in response to popular demands - is over, and a retreat to privatism and political passivity is the unavoidable price of "progress." But perhaps the problem has more to do with the specific design of our institutions than with the tasks they face as such[124] (FUNG e WRIGHT, 2001, p. 6).

Desta forma, a tese sustentada por estes e por outros estudiosos citados até aqui é a de que determinados problemas das democracias contemporâneas (como apatia, cinismo, baixo sentimento de legitimidade das decisões políticas, dentre outros pontos) têm a ver com a configuração das instituições do estado e a relação destas com a esfera civil. A partir de tal contexto, se a intenção é aprofundar os mecanismos de participação, não há alternativa plausível que não envolva a promoção de reconfigurações nos designs institucionais das democracias.

---

[124] Tradução própria: "Talvez, esta erosão da vitalidade democrática seja um resultado inevitável da complexidade e da escala. Talvez, o máximo que nós possamos esperar seja ter um tipo de constrangimento popular sobre as atividades de governo limitado a eleições regulares e fracamente competitivas. Talvez a era do 'estado democrático afirmativo' – o estado que desempenha um papel criativo e ativo na resolução de problemas em resposta a demandas populares – esteja terminado, e uma retração ao privatismo e à passividade política seja o preço inevitável de nosso 'progresso'. Mas, talvez, o problema tenha mais a ver com o desenho específico de nossas instituições do que com as tarefas que elas precisam encarar".

2.2.2.1 Diretrizes gerais para a formatação de um design institucional participativo

É necessário atentar para os aspectos gerais que devem orientar a reconfiguração dos mecanismos institucionais de participação. À primeira vista, pode-se pensar que o redesenho das instituições do estado de modo a torná-las mais favoráveis à participação dos cidadãos tem a ver apenas com o oferecimento de canais mais adequados de *input*. A idéia desenvolvida nesta tese, entretanto, refere-se ao argumento de que outras dimensões, além da disponibilidade de canais de participação, estão envolvidas.

Ao lado de autores como Michael Delli Carpini (2000) e Verba, Schlozman e Brady (1995), sustenta-se que, para se engajarem politicamente, os cidadãos precisam não apenas de (1) oportunidades, isto é, de canais de *input* que materializem meios apropriados, mas também de (2) motivação (senso de responsabilidade, satisfação, confiança nas instituições, crença de que a participação será devidamente considerada e que fará a diferença) e de (3) habilidades (este aspecto se relaciona, sobretudo, à disponibilidade de informação e educação formal).

Em outras palavras, é preciso enxergar a promoção de redesenhos institucionais com vistas a fortalecer a participação como uma tarefa composta por dimensões diferenciadas. Isso porque, além da necessidade de recursos participativos em si, é essencial que se fomente a existência de recursos que facilitem e que estimulem a participação política dos cidadãos. Estes diferentes aspectos são essenciais para se delinear a própria noção de participação política que permeia este trabalho.

As direções de redesenho aqui propostas implicam, então, um programa de atividades a ser desempenhado, concomitantemente, pelas instituições do estado democrático. Assim, para que o processo participativo de feições institucionais seja pensado de forma integral, é importante não apenas redesenhar e oferecer mecanismos de *input*, mas, também, possibilitar que os cidadãos se sintam motivados a empregar os mecanismos e que façam um uso apropriado e proveitoso destes recursos. Cada uma das três lâminas que compõem o fundamento destas frentes de atividades será detalhada a seguir.

Design institucional e cultivo de habilidades necessárias à participação

Não há dúvidas acerca da importância da aquisição de habilidades e de informação política de qualidade para que se participe de maneira adequada. A capacidade de organização dos cidadãos, o conhecimento acerca do funcionamento das instituições, seus trâmites e jurisdições e a aquisição de dados factuais sobre personalidades, agendas, eventos e acontecimentos políticos são valores previstos mesmo no projeto original de democracia liberal. Autores como John Stuart Mill conferem um espaço privilegiado para a educação e o esclarecimento dos cidadãos a fim de possibilitar um maior discernimento acerca de como a coisa pública vem sendo conduzida.

Tal patamar conferido à informação e às habilidades cívicas permanece em alta conta mesmo nos escritos de autores mais recentes. Conforme exposto no capítulo anterior, Benjamin Barber (2004), Carole Pateman (1992) e mesmo autores filiados ao modelo liberal de democracia, como Robert Dahl (2001), consideram o acesso aos conteúdos cognitivos do universo político exigência fundamental do regime democrático de governo[125].

Ainda que seja um requisito tão importante, pode-se apontar um conjunto de autores para quem os cidadãos estão longe de alcançar um nível minimamente aceitável de informação para uma participação política efetiva. Norberto Bobbio (2000) sustenta que os cidadãos continuam a demonstrar um conhecimento limitado em relação aos fenômenos e fatos concernentes ao domínio da política, o que seria mais uma promessa não cumprida pela democracia. John Gastil (2000) enfatiza que poucos cidadãos se informam sobre política, e quando o fazem, dão preferência àquelas visões, dados e argumentos que apenas vêm para solidificar suas convicções e ideologias internas previamente adquiridas. Michael Delli Carpini e Scott Keeter (1996), no livro *What Americans Know about Politics and Why It Matters*, sumarizam muito das conclusões destes autores ao afirmarem que os cidadãos apresentam um conhecimento abaixo do necessário para um desempenho político satisfatório. Do ponto de vista

[125] Dahl ressalta o papel das instituições políticas enquanto fontes de estímulo para a aquisição de informação política: "Se devem ser competentes, os cidadãos não precisariam de instituições políticas e sociais para ajudá-los? É indiscutível. As oportunidades de adquirir uma compreensão esclarecida das questões públicas não são apenas parte da definição de democracia. São a *exigência* para se ter uma democracia. [...] É justamente por isso que os defensores da democracia sempre dão um lugar privilegiado à educação – e a educação cívica não exige apenas a escola formal, mas também a discussão pública, a deliberação, o debate, a controvérsia, a pronta disponibilidade de informação confiável e outras instituições de uma sociedade livre" (DAHL, 2001, p. 93). Dentre outros autores a argumentarem a favor de dispositivos de provimento de informação para se possibilitar que os cidadãos participarem de modo mais apropriado está Creighton (2005).

destes estudiosos, tal fenômeno é motivo de lamentação, visto que os recursos de comunicação e informação apenas se multiplicaram nas últimas décadas[126].

> ... in spite of concerns over the quality of education, the decline in newspaper readership, the rise of sound-bite journalism, the explosion in national political issues, and the waning commitment to civic engagement, citizens appear no less informed about politics today than they were half a century ago. […] [entretanto] in spite of an unprecedented expansion in public education, a communications revolution that has shattered national and international boundaries, and the increasing relevance of national and international events and policies to the daily lives of Americans, citizens appear no more informed about politics[127] (DELLI CARPINI e KEETER, 1996, p. 133).

Por ser uma exigência tão importante e por vir enfrentando dificuldades, pelo menos de acordo com a conclusão destes estudiosos, considera-se que o redesenho das instituições do estado para se fomentar a participação dos cidadãos deve pôr luz sobre as formas de acesso à informação em quantidade e qualidade adequadas. O aperfeiçoamento deste aspecto visa possibilitar a interferência e o controle mais consistentes em relação aos negócios públicos.

O design de iniciativas de participação precisa projetar de modo cauteloso a forma pela qual se dará a prestação de informação política, que deve ter entre suas características a qualidade, a quantidade, a pluralidade e a neutralidade. James Creighton (2005, p. 91-127) cita uma série de técnicas para se prestar informação aos cidadãos com este perfil. Dentre os principais artifícios, podem ser citados:

- Conferências apreciativas: Consistem de eventos que envolvem determinada comunidade por alguns dias a fim de fazer os cidadãos tomarem conhecimento e, na medida do possível, convergirem acerca dos pontos principais sobre os quais deve recair a atenção das instituições públicas.

- Conselhos e forças-tarefa: Grupos que representam interesses ou especialidades diversas participam de encontros com públicos de cidadãos, na intenção de informar e tirar dúvidas. Esta técnica é exemplificada com a realização de apresentações para grupos

---

[126] Outras referências importantes sobre este assunto são Althaus (1998) e Gilens (2000).

[127] Tradução própria: "… não obstante as preocupações acerca da qualidade da educação, o declínio da leitura de jornais, o crescimento do jornalismo de *sound-bite*, a maior proeminência dos temas de política nacional e o minguante comprometimento concernente ao engajamento cívico, os cidadãos parecem estar não menos informados acerca de política hoje quanto eles estavam há um século. [...] [entretanto] não obstante uma expansão sem precedentes da educação pública, de uma revolução das comunicações que abalou as fronteiras nacionais e internacionais e a crescente relevância de eventos e políticas nacionais e internacionais sobre a vida diária dos americanos, os cidadãos não parecem estar mais informados sobre política".

comunitários, sendo um dos intuitos principais a aproximação com líderes e a construção de laços de confiança entre sociedade e estado.

- Reuniões informais: Ocasiões nas quais os cidadãos são convidados a discutir em particular determinadas questões e trocar informações.

- Realização de entrevistas coletivas para dar visibilidade a determinada questão e aos dilemas em jogo e aparições em programas e matérias jornalísticas a fim de elucidar um conjunto de tópicos que faz parte das preocupações do tema em pauta.

- Distribuição de materiais (chamados comumente de *press-kits*) aos repórteres e veículos de comunicação contendo as informações mais relevantes sobre determinada questão.

- Inserções em jornais e publicidade paga.

- Painéis de exibição em locais públicos: Ruas, shoppings, praças e eventos esportivos podem ser considerados espaços privilegiados de prestação de informações.

- Oferecimento de um número de telefone para detalhamento de determinadas propostas.

- Envio por correio de relatórios e demais documentos.

- Envio de informativos com periodicidade definida para se manter os cidadãos atualizados.

- Emprego da Internet, uma vez que as redes de comunicação digital servem como repositório de dados, provedor de informações e convêm no que concerne à elucidação de dúvidas por meio de atendimento online.

De acordo com o que se pode notar, estas técnicas têm o objetivo de criar um ambiente informacional favorável a uma participação mais instruída dos cidadãos. Algumas destas técnicas promovem uma interação mais próxima entre agentes institucionais e cidadãos. Outras são planejadas por instituições do estado com o objetivo de esclarecer os cidadãos a partir de consulta a especialistas e avaliação de prós e contras a envolverem um tópico peculiar. Há recursos, ainda, a ofertarem informações factuais, apenas para esclarecer determinada questão ou orientar quanto ao encaminhamento de certas demandas. Percebe-se que cada uma destas maneiras de prover informação ao público parece mais apropriada a casos peculiares que, por suas características, vão exigir maior ou menor envolvimento e discernimento dos cidadãos.

Sendo assim, a lista acima funciona mais como um conjunto de sugestões cuja plausibilidade da aplicação deve ser pensada caso a caso.

O importante, destaca Creighton (2005), é que estas ferramentas sejam empregadas de maneira a prestar a maior quantidade e qualidade possível de informações aos cidadãos, devendo-se conferir atenção especial à neutralidade dos dados ofertados. Ou seja, para este autor, os cidadãos sabem identificar o quão tendenciosas podem ser aquelas informações políticas ofertadas, por exemplo, ao longo de campanhas eleitorais ou cuja origem se encontra nos gabinetes parlamentares e nas assessorias de comunicação do governo. Por outro lado, os programas do governo que visam incrementar a participação não podem aderir a este tipo de contemplação de interesses de grupos, pois, caso a esfera civil assim perceba, a tendência será de desconfiança e de descrédito em relação aos promotores das iniciativas. Assim, deve-se tomar a importância da confiabilidade das instituições, das orientações informacionais e das ferramentas que elas prevêem com vistas a fomentar a participação.

Se a posse de informação política de qualidade e a aquisição de habilidades podem ser trabalhadas junto aos cidadãos através de uma formação educacional mais apropriada e da oferta de dados sobre temas específicos, deve-se ressaltar que um repertório apropriado de cognição política não preenche os requisitos de aperfeiçoamento de uma cultura cívica orientada para a participação dos cidadãos. Além de informações e habilidades para participar, deve-se compreender que os cidadãos precisam se sentir estimulados a atuarem politicamente e a confiarem no regime político. Estes aspectos apontam, então, para o senso de motivação que também deve atuar como guia no redesenho das instituições do estado.

Design institucional e motivação à participação

Este trabalho sustenta que a promoção e a implementação de dispositivos participativos é uma iniciativa merece destaque no redesenho institucional a fim de reverter problemas testemunhados nas práticas relativas à democracia. Por outro lado, contudo, é necessário verificar até que ponto tais mecanismos, uma vez oferecidos, vêm sendo efetivamente empregados. Isto porque certos autores vão diagnosticar que, mesmo com a existência de determinados dispositivos de participação, a esfera civil não tem interesse em participar, o que

confirma um diagnóstico já tradicional de desconfiança, apatia ou insatisfação com as instituições do estado (CARVALHO, 2003; FERNANDES, 1976). Tal fenômeno exige, nestes termos, um esforço do estado não apenas em oferecer mecanismos de intervenção, mas, também, de estimular seu uso.

John Gastil (2000) é um dos autores que consideram que o estado pode ser um forte elemento na reversão da tendência de declínio da confiança dos cidadãos na democracia. Isto é, para ele, as instituições do estado têm a capacidade de atuar enquanto indutoras da formação de capital social na medida em que fomentam habilidades e sentimentos cívicos nos cidadãos (GASTIL, 2000, p. 178).

O argumento de autores como Gastil (2000) é o de que, em um cenário marcado pela desconfiança e insatisfação em relação aos agentes e instituições políticos, não se pode, isoladamente, oferecer recursos de participação, mas deve-se, paralelamente, reconquistar-se a confiança dos cidadãos. Se tal dificuldade não for tratada com a devida cautela, dificilmente a esfera civil tomará o recurso como legítimo ou terá disposição de se envolver, ainda que tenha adquirido informação política relevante e de qualidade e que tenha à sua disposição recursos e instrumentos institucionais de participação adequados[128].

Dentre os passos mais importantes a serem dados pelas instituições para se ganhar a confiança dos cidadãos está a demonstração de que as ferramentas são efetivas e a confirmação de que o estado vai considerar as contribuições. Estas providências tendem, ao longo do tempo, a solidificar um sentimento de respeito e credibilidade por parte dos cidadãos em relação às instituições políticas e suas iniciativas.

Neste sentido, de acordo com Almond e Verba (1963), a sensação dos cidadãos de que podem participar e influenciar aumenta a legitimidade e a estabilidade do sistema político (p. 204). A pesquisa empírica conduzida por estes autores conclui que aqueles cidadãos com maior senso de competência política (ou seja, que crêem que podem influenciar e se sentem estimulados a intervir) consideram, adicionalmente, que a democracia é o regime de governo mais adequado (p. 205). Almond e Verba acabam por reforçar, assim, a idéia de que o redesenho institucional com vistas a fomentar a participação deve considerar cuidadosamente o cultivo de sentimentos de

[128] Michael Schudson (1995) afirma, por sua vez, que não é fácil criar nos cidadãos um sentimento de apego às instituições da democracia, devendo-se destacar que tal processo, ainda que plausível, é lento e requer uma atuação adequada das instituições do campo político. Para este autor: "Demasiada crítica contemporânea fala como se a democracia com enraizamento popular fosse algo que brotasse da terra, de forma espontânea e natural, sem intervenção ou moldagem das estruturas ou das instituições políticas" (SCHUDSON, 1995, p. 150).

eficácia política e confiança nas instituições do estado. Além de ofertar as ferramentas, as instituições do estado devem mostrar que estão efetivamente dispostas a tratarem os cidadãos enquanto parceiros na discussão e formulação das políticas públicas.

> If an individual believes he has influence, he is more likely to attempt to use it. A subjectively competent citizen, therefore, is more likely to be an active citizen. And if government officials do not necessarily respond to active influence attempts, they are more likely to respond to them than to a passive citizenry that makes no demands. If the ordinary citizen, on the other hand, perceives that government policy is far outside his sphere of influence, he is unlikely to attempt to influence that policy, and government officials are unlikely to worry about the potential pressure that can be brought to bear on them[129] (ALMOND e VERBA, 1963, p. 138-139).

Se, contrariamente, os cidadãos não crêem que suas opiniões, sugestões e necessidades serão atendidas pelos representantes e se consideram que pouca influência podem exercer nos rumos dos debates e decisões relativas às políticas públicas, eles tendem a deixar de acreditar que a democracia é um regime de governo digno de ser defendido e valorizado[130]. Conseqüentemente, qualquer tentativa do governo de tentar se aproximar e de tornar a gestão pública mais porosa à influência civil será vista de modo esquivo.

Simone Chambers destaca, adicionalmente, que é fundamental não apenas que sejam oferecidos canais de participação e que o estado se comprometa a valorizar a contribuição da esfera civil, mas é preciso, ainda, que as reivindicações e observações dos cidadãos se vejam, de alguma forma, refletidas nas decisões produzidas (CHAMBERS, 2004, p. 158). Dito de outro modo, caso a participação não apresente resultados palpáveis, as iniciativas tendem a se esvaziar, visto que o processo de aquisição de confiança dos cidadãos na efetividade da ferramenta

---

[129] Tradução própria: "Se um indivíduo acreditar que ele tem influência, ele se sentirá mais propenso a exercê-la. Um cidadão subjetivamente competente, assim, tende a ser um cidadão mais ativo. E, se os representantes do governo não necessariamente respondem às tentativas ativas de influência, eles, certamente, estarão mais propensos a responder aos cidadãos ativos do que àqueles que não apresentam demandas. Se o cidadão ordinário, por outro lado, percebe que a política do governo está consideravelmente longe de sua esfera de influência, ele se encontrará indisposto a tentar influenciar aquela política, e os representantes governamentais estarão indispostos a se preocupar acerca do potencial de pressão que pode ser exercido sobre eles".

[130] A idéia de que os cidadãos se sentirão compelidos a participarem apenas quando perceberem que sua voz será ouvida não é necessariamente recente, tendo sido defendida, por exemplo, por Tocqueville, cujo argumento se refere ao fato de que a descentralização da decisão política (oferecendo-se maior parcela de poder às comunidades locais, aos municípios) tende a despertar maior interesse do cidadão em tomar parte no jogo político. Almond e Verba (1963) também acreditam que a atuação política em nível local é aquela que apresenta melhores chances de estimular os cidadãos a se envolverem no debate público.

participativa será falho. É neste ponto onde a atuação do Estado, no sentido de se mostrar aberto, torna-se decisiva[131].

Para Shlomi Segall (2005), os cidadãos não se contentam em influenciar os rumos do debate ou em sugerir. Além de sentirem que suas opiniões serão realmente consideradas quando da produção de decisões políticas, os cidadãos desejam contar, assim, com um sentimento de gratificação e contentamento, conforme o autor exemplifica ao citar o caso dos júris de cidadãos:

> Admittedly, a recurrent finding is that the overwhelming majority of jurors found the experience enjoyable. […] However, many jurors also said that their satisfaction was conditioned on whether or not 'something is actually going to come out of this'. These findings seem to confirm Elster's conjecture that the sense of self-fulfilment and gratification that often follows political participation depends on whether citizens feel that their involvement is actually a means of furthering some genuine political end[132] (SEGALL, 2005, p. 370-371).

Estes estudiosos, assim como Bohman (1996) e Creighton (2005), enfatizam a necessidade de se interligar as iniciativas de participação com o processo de produção da decisão política. Se não for assim, os cidadãos perceberão que não adianta participar e estarão propensos a rechaçar futuras tentativas das instituições de incluírem a esfera civil na discussão da coisa pública. Por isso, quando da apresentação das oportunidades de participação, os agentes do estado devem reiterar que alcance aquela intervenção dos cidadãos terá, como suas contribuições serão avaliadas e consideradas e que tipo de impacto podem ter. Isso porque, conforme afirma Creighton, é melhor não se promover mecanismo de participação algum do que promover uma iniciativa que seja falaciosa, pois isso minaria a credibilidade da instituição e de seus agentes.

---

[131] Vera Coelho (2007) comenta a idéia de "efeito demonstração" sustentada por Rebecca Abers (2000), Baiocchi (2001) e Brian Wampler e Leonardo Avritzer (2004). "Abers, Baiocchi e Wampler afirmam que um fator-chave para o sucesso das experiências participativas é o investimento das autoridades e instituições públicas no 'efeito demonstração'. Segundo os autores, os foros de políticas públicas não atraem participantes quando a população não percebe a relação entre eles e sua vida cotidiana. No processo do orçamento participativo estudado por Abers, o Governo Municipal teve de esclarecer aos participantes por que sua presença nas assembléias os beneficiaria e depois teve de cumprir estritamente todas as promessas. Abers sugere, assim, que um bom processo participativo não é o que reduz o envolvimento do governo nas decisões. Ao contrário, o comprometimento ativo do Estado é crucial para fomentar a participação dos cidadãos" (COELHO, 2007, p. 81).

[132] Tradução própria: "Admitidamente, uma descoberta recorrente é aquela acerca de que uma maioria relevante de juízes considerou a experiência proveitosa. [...] Entretanto, muitos jurados também disseram que sua satisfação estava condicionada à possibilidade de que 'alguma coisa tangível aflore de tudo isto'. Estas conclusões parecem confirmar a idéia de Elster de que o senso de auto-eficácia e satisfação que muitas vezes se segue à participação política depende de se os cidadãos sentem que seu envolvimento, de fato, significa alguma coisa para se alcançar um fim político genuíno".

Dito de outro modo, para estimular tal senso de eficácia política, as instituições devem, por um lado, ser claras quanto às possibilidades de participação e aos limites de influência que os cidadãos têm e, por outro lado, os representantes e agentes políticos devem efetivamente levar os canais de participação a sério, demonstrando abertura para compartilhar poder e genuinamente dar importância às reivindicações e disposições da esfera civil[133].

Há casos específicos em que o estímulo ao senso de eficácia política enfrenta dificuldades adicionais, conforme ocorre no Brasil, onde o estado foi tradicionalmente visto como oponente da sociedade, de acordo com a descrição de Gomes (2007). Autores como Raymundo Faoro (1995) destacam o patrimonialismo enquanto um traço marcante da cultura política brasileira, na qual a forma como a burocracia foi instalada no país privilegiou o estabelecimento de relações clientelistas e autoritárias. Ou seja, no Brasil, a implementação de mecanismos de participação parece enfrentar uma resistência peculiar, na medida em que aqueles já instalados resistem a compartilhar o poder por considerarem aquela instituição ou cargo que ocupam como algo privativo. Este aspecto deve ser contemplado de forma especial no redesenho de instituições do estado com vistas a fortalecer a participação dos cidadãos.

Em suma, além dos próprios canais de *input* participativo, é necessário um ambiente apropriado constituído por crenças, comportamentos e atitudes dos cidadãos que estejam direcionados de forma favorável tanto ao envolvimento político quanto às instituições que o promovem[134].

---

[133] Gastil, ao abordar o funcionamento dos painéis de cidadãos, afirma que: "For the panels to achieve this purpose, however, they must produce high-quality decisions, and citizens must be willing and able to use panel judgments when voting. […] If voters found the panel results to be irrelevant, elitist, or confusing, the panels would also fail to have their intended impact. […] Institutionalized citizen panels could reduce civic neglect, dampen the cynicism of public officials, promote deliberation, and change the nature of American political campaigns" (GASTIL, 2000, p. 164). Tradução própria: "Para que os painéis alcancem tal objetivo, entretanto, eles devem produzir decisões de alta qualidade, e os cidadãos devem se sentir dispostos e capazes de empregar os julgamentos dos painéis quando votarem. [...] Se os eleitores considerarem os resultados dos painéis irrelevantes, elitistas ou confusos, tais painéis, também, falharão em alcançar o impacto pretendido. [...] Os painéis de cidadãos, uma vez institucionalizados, poderiam reduzir a rejeição cívica, amortecer o cinismo de representantes públicos, promover a deliberação e modificar a natureza das campanhas políticas americanas".

[134] Aliada à busca pelo estímulo para que os cidadãos se envolvam politicamente, encontra-se a argumentação a favor da correção de desigualdades sociais. Há um grupo de autores a defender que pouco adianta o oferecimento de mecanismos de *input* se nem todos os cidadãos possuem capacidade de fazer uso destes recursos de maneira adequada. Ou seja, dificuldades relativas à escolaridade e à renda acabam por se refletir no exercício das diferentes formas de participação (AKKERMAN et al., 2004). Bohman (1996), por sua vez, fala do conceito de "pobreza política", que se refere à idéia de que, dadas as desigualdades sociais, econômicas, educacionais e de outras naturezas, os cidadãos que se encaixam nesse perfil não sentem que suas contribuições serão consideradas ou exercerão algum tipo de influência na formatação final de políticas públicas. Desta forma, tais estudiosos insistem que as instituições do estado devem apontar caminhos no sentido de se aliviar tensões sociais.

Design institucional e características dos canais participativos de *input*

Os mecanismos de participação são, talvez, o ponto fundamental quanto à proposta de redesenho das instituições do estado aqui delineada. A necessidade de criação de novos canais de *input* para se absorver, considerar e processar as contribuições e reivindicações dos cidadãos consiste em um dos pontos essenciais do projeto de reconfiguração das práticas democráticas e, por isso mesmo, deve-se refletir acerca das características adequadas a marcarem tais dispositivos.

Há ferramentas de diferentes naturezas a permitir graus variados de intensidade de influência e exercício de poder político. Existem mecanismos de participação que operam mais no sentido de auxiliar o debate e na consideração de razões plurais, enquanto outros se inclinam, decisivamente, a conferir poder de decisão sobre uma questão determinada.

Nestes termos, uma vez que as condições gerais (como a adequação de um ambiente informacional e a motivação para envolvimento político) foram criadas, é preciso pensar sobre que tipo de participação parece necessária e adequada para que determinada decisão ou debate siga os parâmetros dos ideais democráticos. Devido à variação de condições gerais e das especificidades das ocasiões nas quais se requer a participação dos cidadãos, James Creighton (2005) vai argumentar que não existe um modelo único a orientar as iniciativas de provimento de oportunidades participação política. Ou seja, em primeiro lugar, é necessário estabelecer no que, o quanto, como e o que se quer dos cidadãos e de sua intervenção.

Ponha-se luz, ainda, sobre o fato de que nem todos os cidadãos querem se envolver na discussão de temas políticos. O interesse da esfera civil em fazer uso das iniciativas participativas varia de assunto para assunto. Isso não livra os administradores, por outro lado, de proverem informação acerca dos impactos que determinadas decisões possam oferecer e, a partir da avaliação que os cidadãos fazem destes impactos, é que deve ser deixada a eles a decisão de participarem ou não. O importante é tornar clara a disponibilidade de utilização de tais canais de *input* (CREIGHTON, 2005).

Estas ressalvas demonstram que pensar a participação na prática, bem como as possíveis modalidades de canais de *input*, é uma tarefa mais complicada do que os modelos de democracia dão a entender.

Dentre os estudiosos da teoria democrática, deve-se destacar aqueles pertencentes à vertente deliberativa como os que mais se aproximam da proposta de redesenho das instituições do estado de modo a torná-las mais abertas à participação dos cidadãos. Estes autores propõem ferramentas interessantes que, se incluídas no projeto de design do estado aqui sugerido, podem fomentar uma participação mais ativa e com eficácia política por parte da esfera civil (DRYZEK, 2000; FISHKIN e LASLETT, 2003; FUNG e WRIGHT, 2003; STEINER et al., 2001 e 2004).

Estudiosos como John Gastil (2000) começam por avaliar as ferramentas de participação já existentes para, em um segundo momento, propor a adoção de novos mecanismos de interferência e controle político.

No caso das pesquisas de opinião pública, por exemplo, Gastil (2000) aponta que estes mecanismos representam, de fato, uma modalidade de *input* dos cidadãos e que têm a capacidade de exercer uma considerável influência e pressão sobre os representantes. Porém, ainda que permitam a articulação de uma voz pública proeminente, Gastil critica o fato de que estas sondagens pouco se preocupam em informar os cidadãos de modo mais detalhado e em promover uma avaliação das diversas razões e argumentos envolvidos naquela questão que é o centro da enquete. É neste sentido que o argumento de Gastil insiste na busca e emprego de outras ferramentas que meçam o sentimento público através de procedimentos mais apropriados do que o simples registro de disposições (GASTIL, 2000, p. 97-98).

A mesma ressalva pode ser feita quanto a outros mecanismos participativos, a exemplo do oferecimento de formulários ou de números de telefone e endereço para se receber reclamações, sugestões e críticas. Ao não ofertar aos cidadãos a possibilidade de confrontar suas opiniões e razões, estes recursos permitem apenas que se aflore uma perspectiva individual sobre temas de concernência pública, contemplando-se, assim, um modo utilitarista de se empregar os meios de intervenção civil nas práticas democráticas.

Já no caso da promoção de audiências e reuniões públicas, Gastil (2000) afirma que é preciso considerar mais de perto as condições nas quais estes eventos se dão, pois, não obstante sua natureza e intenção inicial, muitas vezes, eles são incapazes de favorecer um diálogo deliberativo. De acordo com o autor:

> The structure of discourse at public hearings is a more subtle problem. Even when an elected official convenes a hearing before making a decision, the typical public hearing encourages a nondeliberative process by restricting public expression to a series of statements and limiting official response to periodic counterpoints. Hearings also tend to have unduly technical issue framings that make it difficult for well meaning citizens to address officials in their own language[135] (GASTIL, 2000, p. 99).

No final das contas, não se está argumentando que tais recursos são dispensáveis. Na verdade, a intenção é aumentar a capacidade destes dispositivos, bem como dar vazão à existência de outros, e refletir acerca de quais procedimentos são os mais adequados a fim de se possibilitar que os cidadãos expressem suas demandas, reivindicações, sugestões e opiniões através de diferentes canais, com níveis de profundidade diferenciados.

Por exemplo, para incrementar as pesquisas de opinião pública, Gastil (2000) propõe adicionar traços deliberativos a seu padrão operacional. O curso destas sondagens, de acordo com o autor, seria marcado por uma discussão cujo intento primordial seria pedagógico, aprimorando-se, assim, o processo de formulação das opiniões dos indivíduos e o aconselhamento de representantes políticos quanto à condução dos temas relativos ao interesse público.

Desta forma, em relação à proposição de novas ferramentas, as referências mais citadas em deliberação pública apontam para a realização das seguintes atividades:

1) Painéis deliberativos: Consistem de debates realizados em comunidades ou outros espaços aos quais os cidadãos tenham acesso conveniente. Os representantes políticos e demais agentes institucionais demonstram a intenção em se aproximar dos mandantes, expor razões e informações e em coletar reivindicações, comprometendo-se, então, a estimular o diálogo e a levar em consideração as razões apontadas ao longo das discussões.

2) Conferências de cidadãos: Sob pagamento de honorários por sua participação, os cidadãos recebem informações balanceadas acerca dos prós e contras de certa medida, são estimulados a discutir e, ao final, encaminham suas principais observações às instituições (BURKHALTER et al., 2002).

---

[135] Tradução própria: “A estrutura do discurso em audiências públicas é um problema mais sutil. Mesmo quando um representante eleito convoca uma audiência antes de tomar uma decisão, a típica audiência pública encoraja um processo não-deliberativo ao restringir a expressão pública a uma série de assunções e respostas limitadas dos representantes a contrapontos episódicos. As audiências tendem a ter um enquadramento indevidamente técnico dos temas que torna difícil aos cidadãos se dirigirem aos representantes através de sua própria linguagem”.

3) Balanços públicos: O princípio de funcionamento dos balanços públicos, por sua vez, refere-se, por um lado, à capacidade dada à esfera civil de se manifestar e reivindicar a discussão de determinadas razões e, por outro, à exigência de uma exposição dos motivos, da parte dos representantes, que levaram certa decisão a ser tomada. Esta relação mais próxima entre representantes e cidadãos através de sugestões e da avaliação institucional destas contribuições possibilitaria o que James Bohman chama de "administração reflexiva" (BOHMAN, 1996, p. 190), incrementando-se, assim, as atividades participativas e representativas.

4) Fóruns de amostragem aleatória: Mensuração da opinião pública de modo mais aprofundado através da seleção aleatória de cidadãos e da promoção de debates entre eles (FISHKIN, 1999).

Podem ser listadas, ainda, iniciativas a exemplo de júris de cidadãos, *deliberation day* e sondagens deliberativas de opinião (*deliberative pooling*) (FISHKIN, 2002).

Ressalte-se que nem todas as ferramentas precisam estar de acordo com um modelo específico de democracia. Na verdade, em lugar de se empregar todas as ferramentas de participação possíveis ou de se dar preferência àquelas que prevêem uma participação direta (implicando posse de poder decisório) ou que estimule a deliberação pública, a solução mais plausível parece se encontrar no exame de quais ferramentas cada situação requer.

Tal atitude exige, assim, uma meditação mais detida em relação a particularidades tais como em que situações, a quem, com que finalidade, com que alcance e quais mecanismos são os mais apropriados para cada evento que se queira tachar de participativo. Isso porque determinadas ocasiões que envolvem a decisão política nem mesmo parecem adequadas para envolver os cidadãos, tornando-a desnecessária ou desaconselhável. Assim, sugere-se que as ferramentas empregadas sejam adotadas levando-se em conta o contexto nas quais deverão atuar.

2.2.2.2 Das críticas aos mecanismos de participação oferecidos pelas instituições do estado

Há de se levar em conta que o oferecimento de ferramentas de participação por parte das instituições do estado, ainda que moldadas de acordo com as sugestões indicadas anteriormente, deve atentar para certas advertências feitas por estudiosos de diferentes tendências teóricas.

Autores como Boaventura Santos e Leonardo Avritzer (2002) chamam a atenção para os perigos de uma "burocratização da participação". Tal fenômeno acontece quando, de direito, há dispositivos constitucionais previstos a instigar uma maior participação dos cidadãos, mas, de fato, não há uma regulamentação destes dispositivos ou eles não são postos em prática da maneira devida. Os autores receiam a persistência de males como o clientelismo e a manipulação mesmo em iniciativas que já se encontram em curso.

Considere-se, por exemplo, os decretos que instituem agências reguladoras no caso brasileiro, como a ANEEL[136] e a ANATEL[137]. Tais dispositivos legislativos exigem a realização de consultas e audiências públicas no que se refere à formulação de políticas e regulamentações que afetem a atividade econômica de empresas do setor e os interesses do consumidor. Desta forma, os mecanismos previstos nas estruturas destas agências permitem que as críticas e sugestões enviadas por cidadãos e demais entidades com interesse nas áreas de atuação destas autarquias sejam analisadas por comitês internos. Existe o receio, porém, de que estas audiências estejam sendo realizadas apenas para conferir uma idéia de legitimidade ao processo de produção da decisão política, pois a participação dos cidadãos é mínima, sendo que aqueles que intervêm são, geralmente, pertencentes a grupos de interesses específicos, como o empresariado (MELO, 2002; PO e ABRUCIO, 2006).

---

[136] Criada através da Lei nº 9.427/96, disponível em: www.aneel.gov.br/cedoc/lei19969427.pdf (Acesso em 15/02/2008).

[137] Criada através da Lei Geral de Telecomunicações (nº 9.472/97). Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm (Acesso em 15/02/2008).

Um dos experimentos mais famosos no que concerne ao provimento de participação política aos cidadãos se encontra já em curso em algumas cidades brasileiras. O Orçamento Participativo é uma das experiências mais citadas na literatura internacional ao conferir aos cidadãos a chance de discutir e decidir para onde serão alocados recursos oriundos do orçamento público (SOUZA, 2001; FUNG e WRIGHT, 2003; BAIOCCHI, 2001). Desta forma, cidadãos de cidades brasileiras como Belo Horizonte e Porto Alegre já tiveram a oportunidade de eleger as prioridades que julgam merecer maior atenção e verbas.

A visão de sucesso relativa ao orçamento participativo contraria parte da literatura sobre participação, uma vez que determinadas referências percebem de modo cético o papel do Estado na construção de instituições democráticas. Denis Rosenfield (2003) ressalta a possibilidade de cooptação partidária de líderes comunitários e dos demais cidadãos uma vez que se toma parte no orçamento participativo, além de se mostrar receoso quanto ao funcionamento deste tipo de iniciativa como um poder paralelo ao Legislativo.

Esta preocupação com o provimento de oportunidades de participação a partir das instituições está fundamentada em dois conjuntos de observações gerais acerca do relacionamento entre estado e sociedade (AKKERMAN et al., 2004).

Por um lado, enfatize-se que o ideário liberal do século XVIII percebia o estado como algo essencialmente separado do indivíduo, sendo que a devoção deste último deveria se concentrar em seus negócios particulares. A exaltação deste ideário resulta numa separação, bastante clara, em alguns casos, entre sociedade civil e estado. Em países onde o liberalismo se desenvolveu com maior impulso, este afastamento entre estado e sociedade é visto como um fenômeno natural, pois é tal distância que protege o cidadão de determinadas tendências tirânicas das instituições[138]. O Direito e a garantia de liberdades acabam por fundamentar, assim, esta proteção. Isso não quer dizer que o estado seja algo autônomo da sociedade ou que ela esteja contraposta a ele. Na verdade, a intenção desta concepção é tornar o estado um agente a impulsionar o desenvolvimento da sociedade, intervindo apenas quando necessário.

Por outro lado, há casos onde estado e sociedade são vistos mais como inimigos, um tentando burlar a atuação do outro ou mesmo suprimi-lo, do que como dimensões

[138] Alexis de Tocqueville (1966) é, certamente, um dos autores a fomentar esta desconfiança dos cidadãos em relação ao estado, ao pôr luz no fato de que a democracia liberal deve agir mais como “protetora” dos cidadãos contra a capacidade de abuso de poder por parte das instituições políticas do estado (AKKERMAN et al., 2004; HELD, 1987).

complementares que precisam atuar de modo articulado para o bem do regime democrático de governo. Esta impressão pode ser apontada nas conclusões de determinados estudiosos brasileiros (GOMES, 2007; BRESSER-PEREIRA, 1995), para quem, sobretudo em épocas nas quais o país passou por governos ditatoriais, as instituições do estado foram, costumeiramente, vistas enquanto algo a ser combatido, pois sua face mais evidente é a opressão e seus serviços atendem, primordialmente, aqueles que deles podem dispor através de cargos públicos e influência política[139].

A estas duas formas de desconfiança das iniciativas de participação perpetradas pelo estado pode ser adicionada uma outra. John Dryzek (2000) salienta sua preocupação com a necessidade de se manter a autonomia da sociedade civil. Os cidadãos, argumenta Dryzek, precisam continuar a possuir suas arenas próprias de discussão e devem evitar voltar todas as suas demandas para as instituições do estado. Este autor, assim, ressalta o papel eminentemente opositor da sociedade civil enquanto um agente fiscalizador, e não completamente integrado. O receio de Dryzek é o de que uma postura ativa do estado no que se refere à participação e ao engajamento acabe por minar formas de organização própria da sociedade, resultando, assim, em modalidades passivas de participação. Em outras palavras, o autor teme que o sistema político institucional acabe por absorver estas entidades civis. Dryzek resume algumas destas preocupações no seguinte trecho:

> Perhaps the most obvious danger this environment presents to incipient discursive designs is that of co-optation... […] State and corporate actors may seek some association with, or even participation in, discursive forums. The door is open to manipulation by these actors. They can cloak private interests in a rhetoric of public concern, perhaps even in the genuine belief that what is in their own interest must also be in the public interest. They can make superficial concessions to opponents and thereby secure passive acquiescence on the part of potential troublemakers. They can offer symbolic participation in policy implementation in order to hide a low quality of

[139] Estes receios acerca da atuação do estado levam Akkerman et al. (2004) a concluírem que uma posição mais ativa do estado acaba por descontentar tanto os autores de convicção liberal quanto alguns contrários a eles. "In both liberal-protective and radical-democratic traditions, an active role of the state has been regarded as a threat to civil society and democracy. […] We conclude that these views are too negative regarding the state and too positive regarding civil society. The challenge is to revise the bipolar model of state and society more thoroughly and to develop a typology of states and civil societies that is sensitive to comparative and historical analysis" (AKKERMAN et al., 2004, p. 92). Tradução própria: "Tanto na tradição liberal-protetora quanto naquela radical-democrata, um papel ativo do estado tem sido visto enquanto uma ameaça à sociedade civil e à democracia. [...] Nós concluímos que estas visões são muito negativistas em relação ao estado e muito positivas ao considerar a sociedade civil. O desafio é revisar o modelo bipolar de estado e sociedade mais cuidadosamente e desenvolver uma tipologia de estados e sociedades civis que seja sensível à análise histórica e comparativa".

> service delivery to the poor and so generate support for an unjust regime[140] (DRYZEK, 1994, p. 81-82).

Um conjunto de autores já vem diagnosticando esta imbricação entre entidades da sociedade civil e do estado no Brasil. É cada vez mais freqüente a promoção de parcerias e debates entre atores civis e do estado, sobretudo no que se refere a projetos relativos às áreas de assistência social e saúde, conforme demonstra Coelho (2004). Além das críticas e receios já apontados anteriormente, todavia, Leonardo Avritzer (2007) vai apontar um fenômeno derivado desta imbricação entre estado e sociedade que considera maléfico. Para tal estudioso, as entidades civis, por se encontrarem em uma situação cada vez mais privilegiada em relação à interação com as instituições do estado, acabam se intitulando enquanto legítimas representantes da sociedade, ainda que não tenham sido autorizadas formalmente para isso. O autor afirma ser questionável a postura tanto do governo (ao reconhecer estas organizações como representantes civis) quanto das próprias entidades (que não são eleitas e parecem representar mais interesses específicos do que os cidadãos).

De modo a resumir as críticas indicadas neste ponto, Abers (2000) aponta três dificuldades relativas à promoção de oportunidades de participação por parte do estado. O primeiro é o "problema de implementação", isto é, mesmo quando os governos buscam implementar mecanismos participativos voltados para integrar grupos menos privilegiados no processo decisório, os mais poderosos têm força para impedir essa participação. O segundo é o "problema da desigualdade": nas ocasiões em que espaços são criados para que todos participem, as desigualdades socioeconômicas tendem a criar obstáculos à participação de certos grupos sociais. O terceiro é o "problema da cooptação": mesmo que os espaços de participação sejam genuinamente representativos, o desequilíbrio entre o governo e os participantes, no que se refere ao controle da informação e dos recursos, faz com que a participação possa ser manipulada pelos ocupantes das instituições do estado (SOUZA, 2001).

---

[140] Tradução própria: “Talvez, o perigo mais óbvio que este ambiente apresenta para desenhos discursivos incipientes é aquele da cooptação... [...] Atores corporativos e estado podem buscar alguma associação com, ou mesmo participação, em fóruns discursivos. A porta está aberta para a manipulação por parte destes atores. Eles podem mascarar concessões superficiais aos seus oponentes e, assim, assegurar uma aquiescência passiva da parte de potenciais causadores de problemas. Eles podem oferecer participação simbólica na implementação de políticas de modo a esconder uma baixa qualidade de prestação de serviços aos pobres e, então, obter apoio para um regime injusto”.

Ao defender a necessidade de modificações institucionais a fim de promover uma maior oferta de oportunidades de participação aos cidadãos, esta tese não considera que tal atitude seja a solução para todos aqueles problemas que cercam as práticas democráticas contemporâneas, nem se está insistindo para que os cidadãos participem em todas as instâncias decisórias e em tempo integral. Compreende-se que, nem sempre, promover a participação significa reunir os cidadãos ou sustentar que todas as decisões e debates de estado precisem ser submetidas ao escrutínio público. Existem resoluções que podem ser encaminhadas de forma simples e rápida. Há decisões que, de fato, competem de maneira mais adequada a técnicos, seja por sua urgência, seja por sua especificidade (ainda que isso não impeça a criação de artifícios para a participação de entidades sociais tão especializadas quanto os funcionários do estado). Há, adicionalmente, decisões que visam aperfeiçoar mecanismos burocráticos e apontar soluções administrativas internas, dispensando-se um maior envolvimento público.

Estas ressalvas não impedem, porém, que se pense de forma mais articulada e plausível no redesenho das instituições do estado com vistas a se fomentar a participação para que sejam contemplados aspectos como legitimidade e efetividade das políticas públicas, de acordo com o que foi sustentado acima.

Nestes termos, o presente capítulo apontou a necessidade e a utilidade da promoção de mecanismos participativos a fim de se incrementar um aperfeiçoamento das práticas democráticas. Esta fomento de um novo ambiente participativo contempla três aspectos fundamentais: 1) refletir acerca do que deve ser modificado em relação aos designs institucionais de modo a orientá-los de forma mais favorável à participação; 2) examinar e sugerir que características deve ter este redesenho das instituições; 3) prospectar quais ferramentas se mostram apropriadas para se implementar as sugestões delineadas.

Alguns dos dispositivos pensados como saídas para reformas institucionais ou como facilitadores da interferência dos cidadãos nos processos de produção da decisão política abrem espaço para a discussão sobre o papel dos *mass media* neste cenário. Graças à capacidade de alcance e de influência junto ao público, atribui-se à comunicação de massa uma função especial no que se refere a perpetrar iniciativas de participação das mais variadas formas. Seja através do oferecimento de canais de intervenção, do estímulo e da convocação para o envolvimento político ou por meio da prestação de informações e do cultivo de habilidades, alguns dos mais candentes

empreendimentos participativos acabam por demandar um sustentáculo mais arrojado dos mecanismos de comunicação.

A intenção da próxima parte da tese é, desta forma, investigar de que maneira os *media* oferecem suporte para se um redesenho institucional mais favorável à participação dos cidadãos. Acredita-se que os *media* digitais, particularmente, possibilitam o oferecimento de recursos e mecanismos excepcionais para se incrementar a manutenção e consecução de valores democráticos tais como liberdades, transparência e, fundamentalmente, participação política.

CONCLUSÃO DA PARTE I

Se, por um lado, a democracia é o regime de governo mais adotado ao longo das últimas décadas, por outro lado, os problemas ligados à condução da política democrática parecem ser cada vez mais comuns nos países nos quais ela é praticada. Este fato dá margem à hipótese de que muitos dos problemas comuns às democracias possuem uma origem semelhante e acabam por se coadunar, assim, com a forma pela qual as instituições foram configuradas quando do advento deste regime de governo no início da Era Moderna.

Neste contexto, uma das preocupações mais candentes dos estudiosos contemporâneos se encontra no diagnóstico de crise da relação entre esfera civil e esfera dos representantes políticos, pois se considera haver um distanciamento incômodo na divisão do trabalho político destes agentes, o que colocaria em risco a própria idéia de democracia. Alguns autores chegam a indicar a existência de uma "crise da democracia". Esta tese, não obstante, opta por apontar como hipótese a idéia de que há, na verdade, uma "crise" não deste regime *in toto*, mas apenas de um de seus valores, a participação, visto que outros pontos importantes, tais como transparência, visibilidade e liberdades, vêm sofrendo contínuo aperfeiçoamento.

Ao ressaltar um aspecto ou outro deste mal-estar mediante a sistematização de distintos modelos de democracia, diversos especialistas vêm contribuindo para o debate sobre o papel da esfera civil na condução da *res* pública e na produção da decisão política. Assim, após expor o problema de participação e uma das hipóteses fundamentais do trabalho, foram examinadas as principais tradições teóricas de democracia que lidam de modo mais dedicado com a questão do grau e natureza desejáveis de envolvimento político da esfera civil.

Em geral, a concepção liberal de democracia (das quais o elitismo competitivo é um dos ramos de maior reverberação) defende um papel limitado dos cidadãos no que se refere ao domínio da política. O argumento consiste na defesa do estímulo ao indivíduo para que busque seu progresso material, deixando os negócios públicos, assim, nas mãos de representantes experientes e versados na condução da coisa pública, sem se comprometer a estabilidade do sistema. Nesta tradição, o voto é o instrumento por excelência (quiçá, o único) a permitir o controle e a participação política dos cidadãos.

Há modelos, contrariamente, que defendem a consecução de princípios participativos mais fortes e apelam para a importância do papel educacional na vida democrática, enfatizando, então, a necessidade de um maior envolvimento dos cidadãos. Os autores participativos, nestes termos, colocam-se em posição diametralmente oposta aos liberais-elitistas, sustentando que, sem participação efetiva, não se pode, sequer, falar de democracia.

Um terceiro modelo, de sedimentação mais recente, é denominado "deliberativo", e leva em boa conta a importância de ideais democráticos a exemplo da participação. Esta tradição, contudo, não deixa de atentar para dificuldades práticas em se implementar estes valores. Os autores deliberacionistas vão se preocupar, de maneira mais específica, com a preservação de direitos (tão defendida pelos liberais) e do estatuto da representação política, ao mesmo tempo em que procuram pensar o processo de legitimação das decisões como necessariamente catalisado pela possibilidade de intervenção contínua e discursiva da esfera civil.

A tese considera a importância destes três modelos, alegando que cada um aponta para questões relevantes no sentido de se refletir acerca de como se pode incrementar as práticas participativas nas democracias. Para não se limitar a uma perspectiva específica, porém, procurou-se desvincular o trabalho do perfilhamento de alguma destas sistematizações, sustentando-se, ainda, que, por serem idealizações, elas não parecem ser as elucubrações mais adequadas para se lidar com os problemas e as dificuldades que cercam o jogo democrático.

Tendo reconhecido o problema e uma vez apresentados os pressupostos teóricos mais candentes acerca da questão da participação, o passo seguinte consistiu em refletir acerca da importância da intervenção política dos cidadãos. Argumentou-se que a participação dos cidadãos pode ser útil de duas formas: 1) Para conferir maior legitimidade ao regime e às decisões elaboradas sob seu âmbito; 2) Para que as políticas públicas sejam implementadas de maneira mais efetiva.

Quanto ao primeiro ponto, há um conjunto de autores a indicar que a carência de oportunidades de participação acaba por tornar os cidadãos apáticos e insatisfeitos com o regime político-democrático, o que pode acabar por comprometer sua estabilidade e, no final das contas, sua própria subsistência. Neste sentido, tais estudiosos vão considerar a necessidade de se promover mecanismos de intervenção a engendrarem uma atuação mais forte e freqüente da esfera civil na discussão dos negócios públicos, a fim de garantir legitimidade. Ao mesmo tempo, acerca da segunda utilidade, alega-se que a participação possui um faceta mais instrumental na medida em que se considera que sua ocorrência possibilita uma melhor qualidade de formulação, implementação e efetividade das decisões políticas.

A adoção de mecanismos de participação mais forte, porém, requer um redesenho das instituições do estado democrático, já que estas continuam mantendo um perfil avesso à interferência política da esfera da cidadania, não prevendo, por exemplo, espaços de debate e de manifestação mais efetivos. Em outras palavras, o problema das escassas oportunidades de participação institucional, identificado anteriormente, certamente tem a ver com o modo através do qual as instituições do estado democrático foram configuradas quando de sua emergência no início da Era Moderna.

O trabalho se esforça, então, em contribuir no direcionamento de inovações institucionais para o aperfeiçoamento das práticas democráticas, argumentando em favor do oferecimento de ferramentas participativas que permitam uma intervenção mais aprofundada do que aquela conferida pelo voto. Pelo menos três aspectos devem ser contemplados por qualquer tentativa de se promover a existência de mecanismos de participação efetivos: aperfeiçoamento do repertório informacional e de habilidades dos cidadãos; deferência a elementos motivacionais que atraiam os cidadãos a participarem; confecção e disponibilidade de ferramentas e canais de *input* que vão conduzir as contribuições dos cidadãos.

Neste contexto, a próxima parte deste trabalho apresenta de que maneira os *media* engendram elementos aptos para o oferecimento de oportunidades mais adequadas de participação política, contemplando as atividades relacionadas ao cultivo de habilidades, motivação e materialização de canais.

PARTE II

COMUNICAÇÃO MEDIÁTICA E OPORTUNIDADES DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

CAPÍTULO 3. OPORTUNIDADES MEDIÁTICAS NÃO-DIGITAIS DE PARTICIPAÇÃO

> "Desde que as próprias instituições jornalístico-publicitárias se tornaram um poder social, que se adequa ao gesto de privilegiar ou de boicotar os interesses privados que afluem à esfera pública, adequando-se também à mediatização de todas as opiniões meramente individuais, então a formação de uma opinião pública em sentido estrito não é garantida efetivamente pelo fato de que qualquer um poderia expressar livremente a sua opinião e fundar um jornal" (HABERMAS, 1984, p. 264-265).

3.1 OS *MEDIA* ENQUANTO AGENTES A POSSIBILITAREM A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Uma vez que se tenha diagnosticado a carência de oportunidades mais adequadas de participação e a relevância deste problema para a qualidade das democracias, é preciso prospectar, em consonância com as gestões relacionadas ao redesenho do estado, meios para se contribuir no alívio de tal dificuldade. Neste contexto, é importante ressaltar que a comunicação de massa apresenta formatos eficazes para a consecução de diversos valores atinentes à idéia de democracia, tais como a preservação de direitos, a garantia de liberdades e a promoção de aspectos relativos à transparência na gestão governamental.

Ao refletir sobre de que forma as instituições políticas e seus agentes podem encaminhar propostas de redesign do estado, este trabalho passa a considerar, em particular, os

subsídios facultados pelos recursos mediáticos no que se refere ao incremento da participação civil.

Diversos estudiosos têm se dedicado, mais especificamente, ao estudo da participação dos cidadãos através das diferentes plataformas de comunicação. A maioria destas referências procura enfatizar, de maneira isolada, de que forma os *media* atuam como auxílio à participação dos cidadãos (provendo informações e fomentando a discussão política, bem como a elaboração de opiniões) ou investigar, por outro lado, como eles podem atuar enquanto canais diretos de participação. Este trabalho, de acordo com a proposta delineada anteriormente, dedica-se a refletir sobre como as instituições do estado podem lançar mão dos recursos de comunicação de forma integrada, ou seja, levando em conta tanto aquela dimensão concernente ao fornimento de informações e de estímulo à participação, quanto em relação à operacionalização de canais adequados a concretizar a intervenção civil.

A tese considera a existência de uma variedade de plataformas mediáticas através das quais informação, motivação e canais de participação podem ser concretizados. Conforme será exposto em breve, contudo, a ênfase recairá sobre os meios digitais de comunicação. Com a intenção de sublinhar as potencialidades e os limites de tais dispositivos, a eles serão contrapostas, para fins de comparação e de recorte temático, as plataformas mediáticas tradicionais, chamadas, aqui, de não-digitais.

Atente-se para o fato de que, ao falar em meios digitais e não-digitais, este trabalho não pretende compartimentalizar a compreensão dos fenômenos atinentes à comunicação mediática de acordo com os dispositivos técnicos a ela relacionados. Acredita-se que seria pouco plausível contrapor, de maneira seca ou determinística, o computador à televisão ou ao jornal impresso. Isso porque, em primeiro lugar, é preciso levar em conta a questão da convergência tecnológica, que confunde as alçadas de cada dispositivo de comunicação e torna cada vez mais difícil delimitar a competência de cada *medium*. Em segundo lugar, considera-se que os cidadãos, em termos gerais, empregam mais de um destes meios para a aquisição de informação política ou no intuito de intervirem no debate público, quando isto é possível. Seria pouco produtivo, assim, classificar os fenômenos comunicacionais obedecendo a critérios de aparelhagem tecnológica.

Não é prioridade deste trabalho, da mesma maneira, arregimentar argumentos de modo a afirmar uma espécie de "darwinismo" e defender qualquer destas plataformas como superior.

Neste sentido, falar em comunicação digital e não-digital expõe o simples objetivo de destacar um ângulo de abordagem eleito para a condução desta pesquisa, e não, necessariamente, uma tentativa de contraposição. O que se quer é, claramente, pôr luz sobre as contribuições dos *media* digitais para o redesenho das instituições do estado de modo a conferir a estas uma feição mais participativa.

Feitas estas ressalvas, daqui para frente, o tratamento dos *media* digitais estará relacionado aos termos *new media*, comunicação digital, redes telemáticas e redes digitais. Por outro lado, os *media* não-digitais (sobretudo a televisão, o rádio e o jornal impresso) poderão ser referenciados como *media* tradicionais, *mass media* e comunicação de massa (não obstante reconhecer-se que os recursos de comunicação digital permitem, em certas ocasiões, emissões que continuam a caracterizar uma lógica massiva).

Pelo que se pode perceber, o cenário da comunicação mediática contemporânea, em relação à terminologia, parece turvo. Não há como limitar, de modo consistente, as esferas específicas de atuação de cada plataforma. Há até alguns anos, era possível diferenciar, claramente, as funções do telefone, do rádio e da televisão. Hoje em dia, tais distinções não se revelam tão facilmente. A discussão e adoção de modelos de rádio digital ou a forma de produção de notícias para o jornal impresso são exemplos de modificações ainda em curso. Os telefones celulares já permitem gravação de voz e vídeo e contam, ainda com a capacidade de transferir os arquivos gerados para computadores. Estas gravações e imagens podem acabar sendo transmitidas, por sua vez, pelas emissoras de televisão analógica. Assim, há uma imbricação não apenas entre plataformas, mas também entre tecnologias (digitais e analógicas), o que dificulta o delineamento das fronteiras de cada *medium* com o mesmo grau de certeza que era possível antes.

No lugar, então, de procurar estabelecer onde começa ou onde termina a atuação do rádio, da televisão e do computador, considera-se mais coerente afirmar que abrangência se atribuirá, neste trabalho, aos *media* digitais.

Ao tratar de comunicação digital, a intenção deste trabalho é, na verdade, investigar os recursos políticos oferecidos à participação por um ambiente de comunicação, a Internet, que pode ser acessado a partir de várias plataformas (a mais comum delas é o computador, mas é preciso reconhecer que outros dispositivos, como o próprio telefone ou *palmtops*, permitem a

navegação). Ou seja, de maneira mais específica, o objetivo é examinar um dos ambientes de comunicação digital engendrado pelo emprego de plataformas tais como laptops e desktops[141].

É necessário, por último, esclarecer o que se compreende por Internet. Wilson Gomes (2001) esclarece que a Internet pode ser compreendida de três formas principais. A primeira, enquanto uma rede de computadores dispostos de maneira tal a constituir uma infra-estrutura mundial de troca de pacotes de dados. De acordo com o autor, "... a internet, nessa perspectiva, não pode propriamente ser considerada um meio de comunicação, mas a própria conexão ou conectividade material à disposição dos computadores, estes sim funcionando como instrumentos de comunicação" (GOMES, 2001). Em segundo lugar, por Internet é possível compreender uma plataforma volumosa de conteúdos e de um repertório de informações que está disponível em cada terminal conectado. Por último, deve-se destacar o fenômeno relativo à troca de mensagens que se dá a partir da dimensão privada ou pública permitida pela Internet, possibilitando a consecução de listas de discussão ou salas de bate-papo (GOMES, 2001).

Tais observações vão permitir que, em momento oportuno, seja possível compreender de maneira adequada o porquê de tantos debates acerca das possibilidades de transformações políticas oferecidas pelos *media* digitais.

3.2 OS *MEDIA* NÃO-DIGITAIS E SEU PAPEL NO REDESENHO INSTITUCIONAL

A comunicação de massa é vista, já há algumas décadas, enquanto um fator fundamental a influenciar a qualidade das democracias modernas. Em um contexto político caracterizado por um número significativo de cidadãos alocados em regiões geográficas dispersas e com características singulares, a atuação dos *media* se torna essencial para a própria subsistência do regime democrático de governo.

Em outras palavras, com o advento dos estados nacionais, a administração das sociedades democráticas precisou se servir da comunicação de massa na medida em que aumentou não apenas o alcance geográfico das localidades pelas quais se espraiam as jurisdições

[141] Considera-se a Internet apenas um (não obstante ser o de maior popularidade) dos ambientes capazes de serem criados pelas plataformas digitais de comunicação. Isso porque há casos de espaços de interconexão promovidos por dispositivos digitais que não podem ser igualados à Internet, tais como as Intranets de empresas, hospitais ou escolas.

políticas, mas houve um incremento, também, no número daqueles que fazem parte destas sociedades. A unificação de diferentes regiões em um só país e a aquisição de direitos políticos por parte de indivíduos antes considerados plebeus (significando um aumento paulatino na quantidade de cidadãos aptos a votar e a gozar de direitos e liberdades), acabou por tornar os recursos mediáticos cada vez mais indispensáveis para possibilitar um relacionamento minimamente adequado entre esfera política e esfera da cidadania nas democracias modernas.

Um conjunto considerável de estudiosos afirma que as práticas políticas contemporâneas são, então, substancialmente dependentes da comunicação para desempenhar praticamente todas as suas atividades (HILL e HUGHES, 1998; McLEOD, KOSICKI e McLEOD, 1994; ARTERTON, 1987; COLEMAN, 1999; SCHUDSON, 1997; WOLTON, 2001; GOMES, 2004). O argumento de tais autores é o de que modificações na essência da forma pela qual os agentes políticos e cidadãos se comunicam trazem conseqüências para as práticas democráticas.

Se, por um lado, as instituições da comunicação de massa exercem um papel essencial nas práticas democráticas contemporâneas, por outro lado, diversas falhas ou desvios são apontados quanto à contemplação das funções públicas dos *mass media*. Ou seja, mesmo sendo responsáveis por tarefa tão destacada, nem sempre os meios de comunicação tradicionais, como a televisão, o rádio e o jornal impresso, apresentam um desempenho adequado quanto à prestação de serviços relativos ao domínio da política democrática.

Ao se debruçarem sobre o paradoxo situado entre, de um lado, a importância e, de outro lado, a atuação dos *media*, alguns críticos acabam por ressaltar que as próprias instituições do campo político e do campo da comunicação são duas das principais culpadas pelo atual quadro decadente da representação democrática, exposto anteriormente (JAMIESON, 1993 e 1996; FALLOWS, 1997; PUTNAM, 2000; ENTMAN, 1989). Os estudiosos mais céticos costumam se debruçar sobre três fatores para detratar, especificamente, a comunicação política perpetrada através dos *mass media*: (1) determinadas instituições mediáticas funcionam, primordialmente, como instrumentos (ao satisfazer interesses de agentes do campo econômico e de grupos políticos) ou zelam, prioritariamente, pelo seu próprio benefício, disfarçando-o de interesse público de acordo com suas conveniências; (2) boa parte do conteúdo transmitido através dos *mass media* não está comprometida com os princípios democráticos; (3) o jornal impresso, a

televisão e o rádio não são suficientemente interativos, em termos técnicos, para promover uma participação autônoma, forte e factível dos cidadãos[142].

Ainda que tais observações sejam o ponto de partida para a elaboração de diferentes trabalhos na área de comunicação e política, esta tese não tem a intenção de arrolar o conjunto geral de benefícios ou de malefícios apontados quanto à atuação ou às capacidades técnicas da comunicação de massa em sua tarefa de suporte à democracia.

Na verdade, ao se esforçar em sugerir diretrizes para a formatação de um redesenho de instituições do estado de modo a torná-las mais favoráveis à participação dos cidadãos, a tese tem como uma de suas metas examinar de que maneira os *mass media* atuam, particularmente, sobre aquelas três lâminas a serem contempladas na consecução de um design poroso à interferência política civil. Nestes termos, merecem a atenção deste trabalho aquelas dimensões (1) concernentes à prestação de informações e ao cultivo de habilidades políticas através dos *media* tradicionais; (2) identificadas com a promoção, por parte dos *mass media*, de elementos motivadores, ou seja, que estimulem os cidadãos a se envolverem politicamente; e (3) relativas à criação e à oferta de *inputs* adequados e efetivos de participação mediante o emprego de recursos comunicacionais. Os parágrafos a seguir procuram demonstrar a importância destas plataformas tradicionais para a consecução de cada uma destas tarefas, apresentando os principais argumentos a sustentarem a defesa do papel social e político dos agentes e dispositivos da comunicação de massa, bem como os senões que constituem impeditivos ao aperfeiçoamento das oportunidades de participação através destas plataformas.

3.2.1 OS *MEDIA* NÃO-DIGITAIS E O CULTIVO DE HABILIDADES NECESSÁRIAS À PARTICIPAÇÃO

Dentre as funções mais relevantes desempenhadas pelos *mass media* em relação à participação, destaca-se o oferecimento de informações acerca da condução do estado e dos

[142] Alguns outros autores vão ressaltar fatores diversos ou semelhantes destes. Para Christopher Arterton (1987), por exemplo, deve-se criticar (1) o emprego excessivo de sondagens de opinião pública e a cobertura extenuante a eles conferida, (2) o negativismo dos media em relação à representação e às instituições políticas, fomentando-se a desconfiança dos cidadãos, e (3) a necessidade da cobertura política em concorrer com materiais relativos ao entretenimento para que se conquiste uma maior audiência.

negócios públicos. O provimento de insumos informacionais à esfera civil por meio da visibilidade conferida aos acontecimentos, fenômenos e personalidades, de um lado, e de instruções sobre como se desenrola o jogo democrático, de outro, acaba por municiar os cidadãos de elementos para acompanhar a atuação das instituições representativas e avaliar seus desempenhos (GOMES, 2004). Há, mesmo, pesquisas empíricas na área de comunicação a concluírem que, quando os cidadãos têm acesso à informação política em quantidade e qualidade razoáveis, pode-se notar um aumento em sua participação política (SCHEUFELE e NISBET, 2002).

Por outro lado, este cultivo de um repertório informacional acaba por servir à participação dos cidadãos na medida em que propicia formas de aproximação entre a esfera civil e a esfera dos representantes políticos. Dito de maneira mais clara, o poder de visibilidade e de informar que os *media* demonstram ao ressaltar aquilo que consideram notícia acaba por (1) convir ao estreitamento da relação entre mandantes e mandatários políticos e por (2) constranger agentes e gestores públicos a prestarem contas e mostrarem sua eficiência (na intenção de obterem a deputação política através do voto concedido pela esfera da cidadania)[143]. Conforme as considerações de Christopher Arterton (1987), os *media* acabaram por propiciar uma forma de proximidade entre os políticos e um número expressivo de cidadãos, algo dificilmente realizável antes da comunicação de massa.

Esta função mediadora entre esfera política e esfera civil se encaixa, assim, na equação das democracias de massa na medida em que os cidadãos ganham a oportunidade de se abastecerem cognitivamente e, uma vez tendo refletido sobre os conteúdos publicados, acabem por influenciar o modo pelo qual a coisa pública vem sendo conduzida pelos administradores do estado. De acordo com Wilson Gomes (1995):

> A democracia sempre comportou uma demanda cognitiva que na sociedade de massa não poderia ser resolvida de outra forma a não ser através dos meios de comunicação,

[143] Stephen Coleman e Josephine Spiller (2003) expõem de maneira mais clara estes papéis da comunicação de massa: "As both rulers and ruled became dependent upon television, the former as a channel of access to citizens, the latter as a source of impartial and authoritative information, media theorists came to realise the dialectical tensions inherent within the new medium, which made it both disruptive and constructive, trivialising and edifying" (COLEMAN e SPILLER, 2003, p. 2). Tradução própria: "Na medida em que tanto governantes quanto governados se tornam dependentes da televisão, os primeiros pela capacidade de acesso aos cidadãos e os últimos por conta da televisão ser uma fonte imparcial de informações e de credibilidade, os teóricos dos media se deram conta das tensões dialéticas inerentes aos *new media*, que se tornaram destruidores e construtores, triviais e edificantes". O relacionamento diferenciado dos representantes modernos com a questão da visibilidade atribuído ao advento dos media de massa é explorado de maneira mais detalhada em Thompson (1998) e Gomes (2004).

> particularmente do sistema informativo. [...] A demanda cognitiva da democracia se apresenta, então, sob dois aspectos. Em primeiro lugar, os cidadãos em princípio precisariam saber das decisões que se processam na esfera pública no momento em que estas decisões ainda estão sendo tomadas, isto é, no momento em que as pretensões concorrentes se apresentam e discutem. [...] Além disso, a demanda cognitiva da sociedade democrática se apresenta em face dos pretendentes a uma deputação política. Como o poder direto dos indivíduos se exerce em eleições e plebiscitos, é fundamental que os indivíduos conheçam os sujeitos políticos que concorrem ao lugar de representantes dos cidadãos (GOMES, 1995).

Sublinhe-se que muito do prestígio conferido às instituições da comunicação de massa no projeto de democracia liberal consiste na condição que estas entidades atribuem a si mesmas de fiscalizadoras dos negócios de estado, partindo da premissa do que consideram como interesse público. Uma vez que ofertam aos cidadãos a cobertura dos temas da agenda política (abrindo espaço para que cada um se dedique a seus interesses individuais e não mais exigindo a exposição à praça a fim de se buscar informação política), os *mass media* colocam a si mesmos na posição bastiões do interesse público contra a malversação no âmbito do estado ou opondo-se à opressão deste contra os indivíduos. Tal idéia acaba por fundamentar a associação entre liberdade de expressão e de imprensa com as características definidoras do regime democrático de governo em sua vertente liberal. Nestes termos, atribui-se aos *media* a tarefa não apenas de informar, mas, também, de servirem enquanto instrumentos a defender valores democráticos, como a liberdade individual. Conforme Peter Dahlgren:

> The media largely tend to reinforce the commitment to democratic values (even by invoking them in sensationalist scandals), and in particular it can be argued that support for the democratic rights of individuals is something that is spreading globally via media representations[144] (DAHLGREN, 2000, p. 337).

Dominique Wolton (2001), por sua vez, ressalta a importância da comunicação de massa na essência das democracias modernas ao considerar que, apenas através dos dispositivos informacionais ofertados pelos *media*, é possível inserir politicamente um número tão grande de cidadãos, influenciando-se, de modo decisivo, a compreensão que se tem do mundo e dos acontecimentos políticos. Wolton chega a comparar a televisão e o estatuto do voto nas democracias contemporâneas na medida em que estes dois elementos acabam por congregar um

[144] Tradução própria: "Os media tendem, decisivamente, a reforçar o comprometimento com os valores democráticos (mesmo ao envolvê-los em escândalos sensacionalistas) e, em particular, pode-se argumentar que seu apoio aos direitos democráticos dos indivíduos é algo que se está difundindo globalmente através das representações mediáticas".

número proeminente de cidadãos, sendo que a participação através dos *mass media* tão importante é, diz o autor, quanto a capacidade de eleger mandatários, pois consiste em uma atividade cotidiana, e não eventual (WOLTON, 2001, p. 63-64).

Na opinião de Stephen Coleman e Josephine Spiller (2003), é impossível pensar o funcionamento de determinados regimes democráticos sem a atuação da televisão, por exemplo. O argumento destes estudiosos é o de que a TV permite aos cidadãos assistirem as discussões no Congresso e faz com que os representantes atuem de maneira mais cuidadosa no trato com a *res publica*[145]. Nestes termos, de acordo com os estudiosos em questão, "the debate now is no longer about whether television influences politics but the extent and nature of such effects"[146] (COLEMAN e SPILLER, 2003, p. 1).

Aperfeiçoamentos no processo eleitoral trazidos pelos *mass media*, a exemplo da possibilidade dos cidadãos conhecerem de forma mais detalhada os candidatos e suas plataformas políticas, são enfatizadas por Arterton (1987). Há até algumas décadas, devido a constrições relativas à geografia, sobretudo, poucos tinham a chance de testemunhar a exposição de idéias políticas que se apresentavam quando dos eventos eleitorais (ARTERTON, 1987, p. 16). Arterton destaca, assim, a idéia de Ithiel Pool de que o compartilhamento em massa de informação política é uma invenção do século XX. Antes, convivia-se, mais do que hoje em dia, com largas diferenças nos níveis informacionais de cidadãos oriundos de regiões diferentes.

A provisão de dados sobre a realidade propiciada pelas emissões mediáticas não apenas informa o público, mas, também, possibilita, ao lidar de maneira diversificada com a questão do espaço, que os cidadãos se disponham em um mesmo universo simbólico na medida em que passam a compartilhar interesses, problemas e valores semelhantes. Sendo assim, a comunicação de massa é considerada fundamental por especialistas a exemplo de Wolton (1996 e 2001) e Cass Sunstein (2001), para quem, graças aos *media* tradicionais, é possível a realização de uma integração social mais sólida[147].

---

[145] Gutmann e Thompson defendem que, onde se testemunha graus insuficientes de *accountability* para satisfazer a idéia de controle dos negócios públicos por parte dos cidadãos, a publicidade e a visibilidade mediáticas devem atuar de forma a corrigir tais práticas, constrangendo os representantes e as instituições do estado a agirem de acordo com o interesse público (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 62-63).

[146] Tradução própria: "… o debate, agora, não é mais sobre se a televisão influencia a política, mas acerca da extensão e da natureza de tais efeitos".

[147] Doris Graber (2001) acredita que o potencial de fomento à educação cívica e do fornecimento informação política é maior por parte da televisão do que se pode testemunhar no rádio e nos jornais impressos, sobretudo graças à natureza visual e dinâmica da TV, que tende a ficar retida de forma mais marcante na memória dos cidadãos.

> Television broadcasters have similar functions. Maybe the best example is what has become an institution in many nations: the evening news. If you tune into the evening news, you will learn about a number of topics that you would not have chosen in advance[148] (SUNSTEIN, 2001, p. 35).

A capacidade dos *media* de informar e de instaurar tal patamar de relacionamento entre representantes e cidadãos não ocorre, necessariamente, de maneira instrumental, o que significa que há algo a mais detrás da arregimentação tecnológica a possibilitar a chegada de insumos informacionais que servem à participação. Em outras palavras, a comunicação de massa é empreendida por um conjunto de instituições que, ao desempenharem suas atividades, acabam por direcionar, por exemplo, a seleção e a organização de uma agenda de temas públicos que receberão cotas de visibilidade. Estas mesmas instituições contam, assim, com a aptidão para sugerir modos de interpretação de atitudes, eventos e fenômenos, podendo-se afetar, assim, as escolhas político-eleitorais dos espectadores (SCHMITT-BECK, 2003). É por este motivo que autores como Luís Felipe Miguel (2003) defendem que os *mass media* exercem um papel eminentemente representativo nas democracias contemporâneas, uma vez que, através do jornalismo, perspectivas específicas de mundo são oferecidas; determinados atores e alguns de seus discursos são enquadrados; e a visibilidade acaba por recair sobre certas questões.

As análises mais críticas quanto à atuação democrática dos *mass media* enfatizam, exatamente, tal poder de controle que as instituições mediáticas, seus proprietários e editores, têm sobre o fluxo de comunicação, conferindo visibilidades e enquadramentos mais ou menos favoráveis a certos fatos e personalidades segundo critérios que, nem sempre, atendem ao interesse público. Um conjunto de estudiosos vai destacar, então, o favorecimento ou prejuízo a determinados grupos a partir do momento em que se abre a possibilidade de enfatizar ou omitir visões de mundo e interpretações, orientando, assim, de maneira tendenciosa, o conteúdo informacional provido aos espectadores. Os *media* tradicionais são acusados, ainda, de excluírem determinados pontos de vista que se mostram desvantajosos para a própria instituição de comunicação ou para aqueles que a sustentam.

---

[148] Tradução própria: “Os produtores de televisão têm funções similares. Talvez, o melhor exemplo seja aquele que se tem tornado uma instituição em muitas nações: as notícias da noite. Se você sintonizar as notícias da noite, você aprenderá acerca dos assuntos que você não teria escolhido antecipadamente”.

Isto significa que a ênfase maior ou menor em certos valores, personagens e fatos acaba moldando uma visão que os cidadãos possuem da coisa pública e dos eventos e personalidades relacionados a ela. Luís Felipe Miguel (2003) sustenta que os *mass media* vêm desempenhando um papel insatisfatório na medida em que parecem dar prioridade aos interesses das instituições mediáticas e de seus aliados, e não do público[149].

Ao mesmo tempo em que argumenta pela imprescindibilidade dos *mass media* para a vida política de sociedades democráticas, Theda Skocpol (2004) salienta, porém, que certas atividades ou reivindicações acabam recebendo uma maior cota de atenção do público devido o emprego de estratégias de direcionamento interpretativo. Este fenômeno reverbera decisivamente, de acordo com a autora, sobre os padrões de participação e engajamento cívico da esfera civil. De acordo com Skocpol:

> Without necessarily intending to do so, national media outlets have adopted strategies for portraying and gathering information that encourage unrepresentative leadership, ridicule organized group activities, and ignore or disparage representative politics[150] (SKOCPOL, 2004, p. 276-277).

James Bohman (1996) também considera prejudicial a forma pela qual determinadas instituições da indústria da comunicação constroem perspectivas de mundo e as oferecem através de conteúdos informacionais, projetando, muitas vezes, seus interesses particulares quando da realização da cobertura política[151].

---

[149] Miguel sugere uma série de medidas para se corrigir estas distorções, a exemplo da desconcentração da propriedade de empresas de comunicação e uma melhor qualificação do público para avaliar o conteúdo que está consumindo de maneira mais orientada para uma atuação política relevante. Para o autor: "O ponto mais importante é dissociar capacidade de prover informações isto é, do usufruto da liberdade de expressão enquanto liberdade positiva da posse do poder econômico, através de instrumentos como o direito de antena (que reserva tempo na mídia comercial para que movimentos sociais e organizações da sociedade civil veiculem suas posições), o incentivo ao jornalismo, rádio e televisão comunitários e o financiamento público para estimular a expressão de grupos desprivilegiados. São medidas voltadas à equalização do acesso às formas de expressão pública entre os diversos grupos sociais, que devem ter condições de participar do debate com sua própria voz" (MIGUEL, 2003, p. 134).

[150] Tradução própria: "Sem necessariamente pretender fazer isso, as redes mediáticas nacionais têm adotado estratégias para enquadrar e para reunir informação que encoraje uma liderança sem representatividade, ridicularize atividades grupais organizadas e ignore ou deprecie a política representativa".

[151] Bohman reconhece a importância da comunicação de massa para possibilitar o debate público em sociedades complexas e plurais como as democracias contemporâneas, mas critica o fato de que haja pouca interação entre as instituições da comunicação e o público, não se testemunhando, por exemplo, mecanismos de controle destas entidades. Para o autor: "In complex societies, public deliberation is mediated not only by the powerful institutions of the state but also by the electronic mass media, which have the capacity to reach a large and indefinite audience. […] There seems to be little interaction between the public and the media analogous to the constitutional mechanisms structuring public input into the state, with citizens having less control over systems of meaning and the purposes the media embody" (BOHMAN, 1996, p. 235). Tradução própria: "Em sociedades complexas, a

Um arrazoado semelhante é afirmado pela concepção de Heather Savigny (2002) de que a discussão pública fomentada pelos *mass media* é caracterizada pela tensão entre princípios democráticos e princípios mercadológicos. Tal disposição, em ocasiões específicas, diz a autora, distorce eventos e fatos no sentido de se ganhar atenção da audiência, em vez de se prover informação de qualidade e pautada pelo interesse público. Na medida em que as instituições de comunicação têm sua atuação condicionada por necessidades de mercado e precisam oferecer conteúdos atrativos a seus espectadores, diz a autora, a cobertura política acaba sendo influenciada por critérios que se afastam do tratamento sério e consistente das questões[152].

> Whilst the press are organisationally and institutionally outside of the remit of the state, market demands dictate that they still confront pressures that may limit their freedom. [...] Models of mass communication increasingly suggest that the media now function to display and gain attention, rather than to express, persuade or inform[153] (SAVIGNY, 2002, p. 3).

Aliada a esta preocupação sobre a concorrência e o relacionamento com outras instituições e entidades internas e externas ao campo da comunicação, está o receio clássico acerca dos enlaces mantidos entre os *media* tradicionais e determinados grupos do espectro político e da dimensão econômico-financeira.

Por outro lado, ainda que, de fato, seja possível dizer que a operação de determinadas instituições mediáticas esteja condicionada pelas conveniências de agentes políticos e econômicos, deve-se sublinhar que as próprias instituições do campo da comunicação podem

---

deliberação pública é mediada não apenas por instituições poderosas do estado, mas, também, pelos *mass media* eletrônicos, que têm a capacidade de alcançar uma audiência larga e indefinida. [...] Parece haver uma pequena interação entre o público e os media, análoga aos mecanismos constitucionais que estruturam o *input* público no estado, com os cidadãos tendo menos controle sobre os sistemas de significados e os propósitos incorporados pelos media".

[152] O papel informativo da televisão é peculiarmente criticado, em diversas referências, quando se compara a operação desta plataforma com o jornal impresso e ao rádio. Para Giovanni Sartori (2001), por exemplo, a televisão seria prejudicial porque, em suas transmissões, ao contrário do que acontece, por exemplo, com o rádio, a imagem predomina e acaba por tornar o discurso e o encadeamento de idéias apenas um acessório. É exatamente a necessidade de agregar imagens a qualquer uma de suas produções que determina quais fatos e eventos serão evidenciados na transmissão televisiva, comprometendo-se, assim, na visão de Sartori, os critérios de noticiabilidade daquilo que pode ser considerado, efetivamente, interesse público. Assim, se, por um lado, é possível afirmar que a televisão atrai uma maior audiência (o que oferece subsídios a uma sua defesa enquanto plataforma agregadora), por outro lado, a qualidade da informação oferecida pela TV, conclui Sartori (2001), é lamentável. Daniel Boorstin (1974), por sua vez, afirma que a quantidade volumosa de informações que a televisão oferece aos cidadãos acaba por minar qualquer tentativa de compreensão aprofundada dos acontecimentos.

[153] Tradução própria: "Enquanto a imprensa está organizacionalmente e institucionalmente fora da alçada do estado, as demandas de mercado asseveram que ela ainda se confronta com pressões que podem limitar sua liberdade. [...] Os modelos de comunicação de massa crescentemente sugerem que os media agora atuam para manifestar e ganhar atenção, em vez de expressar, persuadir e informar".

contar, a depender do caso, com autonomia suficiente para defenderem interesses próprios. Bernard Manin (1997) argumenta que as grandes instituições da comunicação de massa contemporânea podem, na maioria dos casos, ser consideradas politicamente neutras, não encarnando a bandeira de um ou outro partido. Tal constatação não garante, entretanto, que estes canais de comunicação ofereçam informações fidedignas acerca da realidade política para que os cidadãos possam participar de maneira apropriada. Na verdade, defende Manin, muitas destas entidades relativas à difusão mediática agem mais de modo a contemplar seus objetivos comerciais do que aqueles de classe, políticos ou econômicos (MANIN, 1997).

Este argumento se complementa com a afirmação de determinados estudiosos da área de Economia Política da Comunicação de que esta independência financeira é fruto da concentração quanto à posse e ao controle das instituições mediáticas por parte de poucos grupos (alguns deles, inclusive, oriundos do campo da economia) (HALIMI, 1998; RAMONET, 1999). Estes autores reforçam a idéia de que, cada vez mais, o princípio a guiar a produção de notícias por parte das entidades de comunicação se encontra em outro lugar que não no interesse público[154], o que prejudicaria a atuação dos cidadãos em termos políticos (MORAES, 2001; GIDDENS, 2000; RAMOS e SANTOS, 2007).

Em suma, autores a exemplo de Martin Gilens (2000) e Christopher Arterton (1987) vão argumentar que, mesmo com uma expansão formidável das capacidades de transmissão e alcance proporcionadas por plataformas eletrônicas, ainda não se pode dizer que os cidadãos estejam recebendo informação política em quantidade e qualidade adequadas para sua participação na discussão dos negócios públicos e na produção da decisão política. Segundo Arterton:

> Instead of informed debate, we got campaign commercials. Rather than emphasizing their proposals or preferred policies, candidates now stage "media events" that project favorable images of their characters. In the place of great diversity and vigor in the points of view available to citizens, television networks provide a bland and almost identical diet of news. [...] In spite of the direct link between politicians and voters,

[154] De acordo com Luis Felipe Miguel: “O mercado da mídia está cada vez mais concentrado (e internacionalizado). As empresas que o dominam têm um peso crescente na economia como um todo. O fenômeno chamado de ‘convergência tecnológica’ vêm agrupando indústrias de informação e entretenimento, de aparelhos eletrônicos e de telefonia em mega-conglomerados, que via de regra têm também participação em outros ramos de produção. Por fim, as empresas de mídia são em grande parte dependentes de outras grandes firmas capitalistas, suas anunciantes. Tal quadro deixa claro que os meios de comunicação, na forma em que existem hoje, dificilmente darão espaço para a expressão ou a constituição de interesses que ameacem as estruturas básicas do capitalismo” (MIGUEL, 2002, p. 164).

> many citizens remain profoundly ignorant of even the most rudimentary political information. Rather than a marked jump in participatory politics, the last 20 years have witnessed a disturbing decline in voter participation[155] (ARTERTON, 1987, p. 16).

Para finalizar este ponto, deve-se ressaltar que a aquisição de informação política de qualidade é considerada essencial em qualquer modelo de democracia. Em alguns deles, ressalta-se a possibilidade de fiscalizar o estado; em outros, a capacidade de fomentar a educação cívica; há tradições teóricas, ainda, a aliar dois aspectos e que vão além ao investigar de que modo os *media* promovem a participação dos cidadãos e permitem a formulação de julgamentos abalizados sobre eventos e personalidades políticas. A maioria dos autores destes modelos, porém, não se preocupa em mensurar as efetivas contribuições ou deficiências da comunicação de massa tradicional no tocante à participação dos cidadãos.

Se, por um lado, não há dúvidas de que os *mass media* são a fonte primordial para obtenção de informação política (GRABER, 1988), por outro lado, nada garante que os cidadãos venham fazendo uso desta informação com fins de participação política ou que o conteúdo emitido sirva à intervenção idealizada.

3.2.2 OS *MEDIA* NÃO-DIGITAIS E A MOTIVAÇÃO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Há uma variedade de situações a demonstrar a relação estreita mantida entre a prestação de informações políticas por parte dos *media* e a motivação dos cidadãos a participar. Alguns destes aspectos foram expostos no ponto anterior e se referem ao fato de que a exposição a notícias televisivas, por exemplo, está fundamentalmente ligada ao comparecimento dos cidadãos às eleições.

---

[155] Tradução própria: “Em vez de debate informado, nós recebemos comerciais de campanha. Em vez de enfatizar suas propostas e políticas preferidas, os candidatos agora encenam em ‘eventos mediáticos’ que projetam imagens favoráveis de seus personagens. No lugar de grande diversidade e vigor nos pontos de vista agora disponíveis aos cidadãos, as redes de televisão provêem uma suave e quase idêntica dieta de notícias. [...] Em vez de uma ligação direta entre políticos e eleitores, muitos cidadãos permanecem profundamente ignorantes mesmo acerca das informações mais rudimentares. Em vez de um notável avanço na política participativa, os últimos 20 anos têm testemunhado um declínio perturbador da participação eleitoral”.

Uma outra maneira de se demonstrar o relacionamento entre informação e motivação para participar politicamente se dá a partir da constatação de que o custo para a aquisição de informação política é menor uma vez que se lance mão dos conteúdos mediáticos. Esta condição de um rico ambiente informacional está relacionada às conclusões de uma tradicional linha de pesquisa na sociologia norte-americana, cuja ênfase consistia em avaliar os custos da aquisição de informação política sobre os padrões de participação dos cidadãos. Downs (1999) e Schumpeter (1942), autores ligados a esta vertente de estudos, sustentam que a obtenção de informações sobre o cotidiano e o funcionamento das instituições políticas, por ser uma tarefa custosa (pelo menos à época de suas pesquisas), requereria energia e dedicação desencorajantes à atuação do cidadão comum. Este argumento, durante algum tempo, serviu de explicação sobre o porquê de se ter uma esfera civil tão insatisfatoriamente informada, de acordo com os pesquisadores.

A idéia defendida hoje em dia por um conjunto expressivo de autores, por outro lado, é a de que os cidadãos não mais precisam dedicar boa parte de seu tempo para se manterem atualizados acerca de temas de dimensão pública, gerando-se, assim, uma expectativa de que se sintam mais estimulados a acompanhar e, eventualmente, intervir politicamente (ARTERTON, 1987).

Também relacionado ao provimento de informações está o estímulo ao envolvimento e à discussão política que se dá através do acompanhamento de questões capazes de atrair altas cotas de visibilidade. Isto é, ainda que seja por meio da observação contínua da cobertura de escândalos envolvendo instituições do estado, a comunicação de massa atrai os cidadãos à participação e ao debate de temas políticos na medida em que dissecam os processos de apuração e punição daqueles acusados de malversação do patrimônio público. Assim, ao revelar determinados segredos relacionados à condução da coisa pública, os *media* acabam motivando os cidadãos a refletir e ponderar sobre os acontecimentos e, em determinados casos, a se organizarem politicamente (SCHWARTZENBERG, 1978).

Destaque-se o fato de que algumas referências tomam especial cuidado ao diferenciarem os padrões de informação providos pelos distintos *media* tradicionais. Dietram Scheufele e Matthew Nisbet (2002), por exemplo, apontam que os cidadãos reagem diferentemente às informações recebidas através das diversas plataformas mediáticas, diagnosticando-se, conseqüentemente, motivações e estímulos distintos à participação política.

Os autores defendem que os leitores mais assíduos de jornal tendem a participar e a se engajar politicamente mais do que aqueles cidadãos que recebem informação política através, prioritariamente, dos conteúdos televisivos (SCHEUFELE e NISBET, 2002).

Deve ser realçada, também, a capacidade dos *mass media* em incitar a participação política dos cidadãos de duas outras formas. Por um lado, a comunicação de massa é importante para sugerir caminhos de atuação política aos cidadãos, conferindo visibilidade a eventos ou instruindo acerca do emprego dos mecanismos de participação já existentes. James Creighton (2005), por exemplo, sustenta que a comunicação de massa é fundamental ao conferir visibilidade e ao estimular os cidadãos a tomarem parte nas iniciativas de participação perpetradas por instituições do estado. Se se decide oferecer oportunidades efetivas de participação política, assim, é através das campanhas veiculadas mediante os recursos mediáticos que os cidadãos têm noção de que existem chances de influenciar e de se obter informações sobre as questões em pauta (CREIGHTON, 2005).

Por outro lado, os *media* tradicionais operam, reconhecidamente, enquanto canais a darem vazão direta a reivindicações e outras demandas que são oriundas da esfera civil e têm como endereço os agentes do estado, convocando os representantes a se manifestarem publicamente acerca daquela mobilização (SCHMITT-BECK, 2003).

A relação entre oferecimento de informações e geração de insumos motivacionais à participação dos cidadãos também conta com uma faceta negativa. Um grupo de estudiosos vai sublinhar o desestímulo à atividade cívica por parte dos *media* tradicionais devido à natureza inadequada da cobertura política e das lógicas que orientam a forma de produção e enquadramento de notícias e informações.

Um dos autores principais a tratar deste assunto é Richard Sennett (1992), para quem, desde os anos 70, é possível perceber um afastamento dos cidadãos no que se refere ao interesse e ao envolvimento com questões de natureza pública. Dentre o conjunto de fatores a influenciar tal distanciamento está, segundo Sennett, a queda na qualidade da cobertura política, demonstrada através da banalização, espetacularização, pouca profundidade na abordagem de temas de

interesse público e incentivos ao entretenimento (causado, principalmente, por conta da competição crescente por audiência).

Esta mesma linha de pensamento é corroborada por Jay Blumler e Michael Gurevitch (1995), no livro *The Crisis of Public Communication*, quando os estudiosos sustentam a existência de uma "crise da comunicação para a cidadania"[156]. Steven Barnett (1997) se junta a estes autores e indica três fatores que, segundo ele, podem ser cada vez mais percebidos na programação dos *media* tradicionais: 1) Trivialização: uma redução de idéias complexas a simples conteúdos, que podem ser facilmente difundidos através dos *media* mas, ao mesmo tempo, comprometem a compreensão aprofundada de uma questão (JAMIESON, 1993; POSTMAN, 1985); 2) Sensacionalismo: provoca-se a excitação da audiência a partir da elaboração de matérias que envolvam escândalo e drama (THOMPSON, 2002; CHAIA, 2004); 3) Distorção: quando se deturpa a apresentação de fatos e eventos, seja por meio da prática incompetente do jornalismo ou através de uma distorção deliberada, para se contemplar certos interesses (RADFORD, 2003).

Autores como Denis McQuail (1998) e Joseph Cappella e Kathleen Jamieson (1996), por sua vez, apontam os *mass media* enquanto atores fundamentais nesse processo de queda na qualidade da cobertura política ao reafirmarem as tendências de comercialização, despolitização, cobertura negativa e estímulo ao cinismo e à descrença dos cidadãos, afetando, diretamente, a participação civil.

---

[156] Estes autores apontam cinco problemas principais quando tratam do relacionamento entre *mass media* e cobertura política. "But what is meant by a crisis of communication for citizenship? What are its components? First, the very move of the media to the centre of the political process entails a degree of depoliticization. […] Second, the present system disseminates an over-supply of oxygen for cynicism - through the fractured integrity of political language, the visibility of manipulative publicity efforts and the increased flow of negative messages. […] Third less and less of the political communication diet serves the citizen role - due to the predominant presentation of politics as a game… […] Fourth, because voters' needs to understand and make sense of civic problems are increasingly confounded and frustrated, they are virtually excluded from having any say or significant stake in public communication. […] Fifth, developments in the relationship of the media system to the political system have catapulted the press into a position of surrogate opposition" (BLUMLER e GUREVITCH, 1995, p. 213-214). Tradução própria: "Mas o que se quer dizer com uma crise da comunicação para a cidadania? Quais são seus componentes? Primeiro, o movimento decidido dos media para o centro do processo político acarreta um grau de despolitização. [...] Segundo, o presente sistema dissemina um suprimento considerável de oxigênio ao cinismo – através da integridade fraturada da linguagem política, da visibilidade dos esforços da publicidade manipulativa e do crescente fluxo de mensagens negativas. [...] Em terceiro lugar, cada vez menos da dieta de comunicação política serve ao papel do cidadão – devido à apresentação predominante da política como um jogo... [...] Quarto, porque as necessidades dos eleitores de compreender e de tomar ciência dos problemas cívicos são crescentemente destruídas e frustradas, elas são virtualmente excluídas de qualquer voz ou significância de interesses na comunicação pública. [...] Quinto, os desenvolvimentos na relação dos sistemas mediáticos com o sistema político têm projetado a imprensa para uma arrumação enquanto oposição substituta".

James Fallows (1997) está de acordo com o diagnóstico que considera a promoção do espetáculo e do sensacionalismo como a prioridade da cobertura política de muitas instituições mediáticas, que deveriam, em verdade, incluir os cidadãos na compreensão do jogo político e mostrar a política como uma atividade fundamental da sociedade. Os *media* procuram, de acordo com este estudioso, tornar a política tão interessante quanto os programas de entretenimento e, desta forma, acabam por competir e por baixar o nível de qualidade do provimento de informações.

Além destas objeções à motivação dos cidadãos que envolvem o conteúdo informacional oferecido pelos *media*, há questionamentos adicionais sobre a capacidade da comunicação de massa em estabelecer condições adequadas para fazer os cidadãos pensarem e agirem em conjunto, criando redes de interação e organização civis. Fallows (1997) e Ignacio Ramonet (1999) se mostram incomodados com a segmentação dos conteúdos mediáticos, cujo objetivo é conferir à audiência a possibilidade de personalizar e individualizar suas preferências, reforçando-se, ainda mais, o desestímulo dos cidadãos em relação ao escrutínio público e ao interesse por temas políticos.

Esta última objeção não é necessariamente nova, e podia ser testemunhada já em Habermas (1984), no clássico *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, quando o autor sustenta que a imprensa de massa ocasionou uma apropriação privada das informações, minando a possibilidade de estabelecimento de debates e da produção pública de raciocínios[157]. Nesta mesma linha de argumentação a defender a idéia de que os *mass media* são prejudiciais à motivação para a participação política se encontra Daniel Boorstin (1974), para quem a televisão contribuiria de maneira especial para fazer erodir o cimento social que daria consistência à união dos cidadãos. Isso porque, diz o Boorstin, tal plataforma de comunicação estimula uma privatização da vida dos cidadãos na medida em que não mais se precisa vir a público para saber das notícias ou para compartilhar sentimentos, preocupações e idéias.

---

[157] Uma idéia menos fatalista do que a habermasiana é defendida por James Bohman (1996) ao argumentar que os media permitem que se substitua o público leitor por uma audiência cada vez mais larga, tornando plausível, assim, uma disseminação mais eficaz das informações e das razões públicas. Em outras palavras, Bohman ressalta a importância do papel dos *mass media* no que se refere à inserção de novos temas, atores e reivindicações na pauta de discussão pública. Porém, o autor considera que nem sempre este papel é desempenhado de maneira mais favorável à participação dos cidadãos ou à deliberação pública. Na verdade, a intenção destas instituições é, em boa parte das ocasiões, vender produtos ou oferecer entretenimento ao público. Desta forma, para Bohman, os media são, também, exemplos de instituições que resistem a promover modificações e reivindicações que não são de seu interesse direto.

Dentre as críticas mais recentes e de maior repercussão devem ser destacadas aquelas de Robert Putnam (2000). De acordo com este autor, a televisão não apenas privatizou o consumo de notícias e informações políticas mas, também, provocou um declínio no que se refere ao engajamento cívico dos cidadãos e no interesse destes em relação aos temas públicos. Em outras palavras, Putnam sustenta que qualquer tipo de envolvimento em atividades sociais testemunhou uma queda em seus índices de adesão na medida em que os participantes destes eventos passaram a assistir televisão com maior freqüência[158]. O estudioso afirma que, nas décadas anteriores ao advento da comunicação televisiva, os cidadãos se sentiam mais dispostos a colher informações e se exporem em público, fortalecendo laços sociais e o sentimento comunitário.

Pelo que se pode perceber, assim como acontece em relação ao quesito do cultivo de informações e de habilidades, as idéias mais candentes sobre a interface entre a motivação à participação e os *media* tradicionais podem ser agrupadas em posições opostas. Esta panorâmica vai consolidando a idéia de que a relação entre a comunicação mediática e a participação da esfera civil não aponta para um único sentido, sendo necessário atinar para os diferentes aspectos que cercam as possibilidades de emprego dos *media* tradicionais para o redesenho das instituições do estado.

3.2.3 OS *MEDIA* NÃO-DIGITAIS E AS CARACTERÍSTICAS DOS CANAIS DE *INPUT*

Dentre os textos pioneiros a ressaltar o potencial democrático dos *media* de massa, está um escrito de Bertolt Brecht (1979). Ao mesmo tempo em que exalta o advento do rádio

---

[158] Segundo o autor: “A major effect of television's arrival was the reduction in participation in social, recreational, and community activities among people of all ages. Television privatizes leisure time. [...] Heavy television watching by young people is associated with civic ignorance cynicism, and lessened political involvement in later years, along with reduced academic achievement and lower earnings later in life” (PUTNAM, 2000, p. 237). Tradução própria: “Um efeito maior da chegada da televisão foi a redução da participação em atividades sociais, recreacionais e comunitárias entre as pessoas de todas as idades. A televisão privatiza o tempo livre. [...] Assistir televisão com grande freqüência é associado, no caso dos jovens, ao cinismo e à ignorância cívica, e tem diminuído o envolvimento político nos últimos anos, juntamente com as conquistas intelectuais reduzidas e os ganhos diminutos na vida tardia”.

enquanto uma conquista tecnológica a livrar os cidadãos comuns de constrições relativas à emissão de mensagens e de censura, Brecht critica a limitação com a qual se empregava, desde aqueles tempos, tal plataforma de comunicação. Para o estudioso em questão, a lógica unidirecional que tradicionalmente marca a difusão através do rádio serve apenas para reforçar a tarefa atribuída a ele de reforço à propaganda de grandes agentes ou instituições (principalmente aquelas de natureza estatal). Brecht sustenta que o rádio deveria ser usado para fomentar a existência de uma comunicação sem mediadores no que se refere à produção e emissão de conteúdos, atuando, assim, como elemento essencial da participação da esfera civil.

> … quite apart from its dubious function (to offer a lot is to offer no one anything), radio is one-sided when it should have two sides. It is a pure instrument of distribution: it merely hands things out. […] here is a proposal to give radio a new function: Radio should be converted from a distribution system to a communication system. Radio could be the most wonderful public communication system imaginable, a gigantic system of channels - could be, that is, if it were capable not only of transmitting but of receiving, of making the listener not only hear but also speak, not of isolating him but of connecting him[159] (BRECHT, 1979).

Em décadas mais recentes, Felix Guattari (1990) voltou a enfatizar a função das rádios livres enquanto canais aptos a fomentar o envolvimento político dos cidadãos e a modificar a clássica relação mantida entre emissor e receptor na comunicação mediática. Este autor chega, mesmo, a cogitar, assim como Brecht, a possibilidade de democracia direta através do emprego do rádio, uma vez que estações livres pudessem atuar sem maiores constrições governamentais. Dito de outro modo, tais estudiosos sublinhavam a capacidade de promoção de modificações políticas oferecida pelo rádio na medida em que os cidadãos teriam estímulo e condições de participar e de se organizar de maneira autônoma.

Já acerca da televisão, James Creighton (2005) afirma que seus recursos podem ser empregados como ferramentas de participação em eventos tais como aqueles voltados para a arrecadação de fundos em campanhas de emissoras educativas e na discussão de projetos através de programas que contam com a presença de representantes dispostos a responderem perguntas

---

[159] Tradução própria: "… não obstante sua função dúbia (oferecer muito é oferecer nada a ninguém), o rádio pode ser considerado unidirecional, quando deveria ser bidirecional. Ele é um instrumento puramente de distribuição: ele meramente emite coisas. [...] aqui está uma proposta para dar ao rádio uma nova função: o rádio deveria ser convertido de um sistema de distribuição para um sistema de comunicação. O rádio poderia ser o mais maravilhoso sistema de comunicação pública imaginável, um sistema gigantesco de canais – poderia ser, isto é, se nós fôssemos capazes não apenas de transmitir, mas, também, de receber, de tornar o ouvinte não apenas alguém que escute, mas, também, que fale, não isolando-o, mas conectando-o".

de cidadãos. Este último aspecto é reforçado por John Gastil (2000), ao citar o caso de diversas emissões de rádio populares nos Estados Unidos[160].

John B. Thompson (1998) vai enfatizar, mais especificamente, o fato de que os *mass media* (sobretudo os jornais impressos) costumam estimular a participação dos cidadãos através da publicação de cartas e testemunhos que versam, muitas vezes, sobre a atuação e eficácia das instituições políticas.

Ainda que os *media* tradicionais desempenhem um papel proeminente no que observa o provimento de informações e em relação à reunião simbólica dos cidadãos em torno das grandes questões de concernência pública, há de se admitir que são escassos os argumentos e ocasiões a contribuírem para se ressaltar a operação destas plataformas de comunicação enquanto canais de participação política. As principais referências a lidarem com a interface entre comunicação de massa e participação percebem os *mass media* como limitados do ponto de vista técnico na medida em que eles não permitem que se fuja de uma lógica unidirecional, reproduzindo-se, assim, dois males: um padrão marcado por conteúdos elaborados por um número restrito de emissores e endereçados a amplas audiências (impedindo-se que os cidadãos participem da formulação de visões de mundo); a carência de dispositivos com traços mais profundos de interatividade, o que reverbera de maneira fundamental no perfil da participação política.

A questão da limitação técnica quanto à produção e emissão de informações é um tema antigo e foi discutido, particularmente, pelos autores que se dedicaram ao estudo do *gatekeeping*, modelo segundo o qual os editores das instituições de comunicação possuem extenso controle sobre a seleção das mensagens que chegarão ao conhecimento da audiência. David Manning White (1993) foi um dos autores pioneiros a tratar da questão do *gatekeeping* no jornalismo e a oferecer indícios para uma discussão mais aprofundada acerca das conseqüências políticas protagonizadas por plataformas de comunicação que operam a partir de uma perspectiva unidirecional ou vertical.

---

[160] Gastil (2000) cita, mais exatamente, o caso do programa de rádio de Rush Limbaugh que, não obstante desconsiderar a pertinência de outras visões de mundo, atua enquanto um espaço a permitir que os cidadãos opinem e tenham suas razões consideradas por representantes políticos convidados a tomarem parte nas emissões.

Seguindo este raciocínio, Ananda Mitra (2001) critica a limitação técnica dos *media* tradicionais ressaltando o controle que as instituições possuem sobre a forma de uso do espectro de radiodifusão e o tempo no qual cada notícia fica no ar ou o espaço que cada matéria vai ter no jornal impresso.

É graças a estes tipos de controle que Richard Sennett (1992) acaba por considerar que, a partir do advento de tecnologias a exemplo a televisão, os cidadãos vêm se tornando cada vez mais passivos politicamente, consumindo dados sobre o universo político em privado[161]. Segundo o estudioso:

> The mass media infinitely heighten the knowledge people have of what transpires in the society, and they infinitely inhibit the capacity of people to convert that knowledge into political action. You cannot talk back to your TV set, you can only turn it off. Unless you are something of a crank and immediately telephone your friends to inform them that you have tuned out an obnoxious politician and urge them also to turn off their TV sets, any gesture of response you make is an invisible act[162] (SENNETT, 1992, p. 283).

O argumento de Pierre Lévy (1996; 1998) se concentra sobre o fato de que os *media* tradicionais estabeleceram uma separação nítida entre emissores e receptores. Assim, diz Lévy, se, por um lado, os *mass media* contam com uma enorme capacidade de difusão de informações, eles não permitem que se aponte para a possibilidade de uma construção coletiva de sentido por parte dos cidadãos.

Mas não se reclama da limitação técnica dos *media* tradicionais apenas no que se refere ao aprovisionamento informacional. Alega-se, por outro lado, que este mesmo caráter vertical impede uma interação mais efetiva, o que compromete qualquer tentativa de se aprofundar os traços participativos. Coleman (2005) sustenta, neste sentido, que as possibilidades

---

[161] Benjamin Barber (2001) também disserta sobre o caráter passivo que os media tradicionais engendram ao afirmar que "… the passive character of traditional one-way broadcast technologies. […] What is required to be a citizen today? Watch television. That's how we are citizens. We watch television – passively! […] we watch the governors. […] Our job is to police the governors and make sure they don't abuse their power. But it's a passive function" (BARBER, 2001, p. 5). Tradução própria: "… o caráter passivo das tecnologias unidirecionais tradicionais de emissão. […] O que é demandado para se ser um cidadão hoje? Assistir televisão. Isto é como nos dispomos enquanto cidadãos. Nós assistimos televisão – passivamente! […] nós assistimos os governantes. […] Nosso trabalho é monitorar os governantes e manter a certeza de que eles não abusem de seu poder. Mas esta é uma função passiva".

[162] Tradução própria: "Os *mass media* elevam, largamente, o conhecimento que as pessoas têm do que transpira na sociedade, e eles inibem, decisivamente, a capacidade das pessoas em converter este conhecimento em ação política. Você não pode retrucar a seu aparelho de TV, você pode apenas desligá-lo. A menos que você seja uma pessoa excêntrica e que telefone aos seus amigos imediatamente para informá-los que você mudou de canal ao ver um político repugnante e, assim, encorajá-los a fazer o mesmo, qualquer gesto de resposta que você fizer consistirá de um ato invisível".

de participação oferecidas pelos *media* tradicionais não permitem que a esfera civil exerça algo além de assistir e ouvir uma elite política falar.

Há estudiosos a criticarem, adicionalmente, o modo pelo qual são operacionalizadas as poucas ocasiões a permitirem uma intervenção política mais diligente dos cidadãos. Pierre Bourdieu (1980), Philip Pettit (2000) e Theda Skocpol (2004), por exemplo, alegam que as sondagens de opinião pública, ainda que representem uma possibilidade de *inputs* do público quando se referem a temas políticos, promovem uma participação distorcida da esfera civil na medida em que estimulam uma participação não esclarecida e que dão vazão a respostas que sofreram direcionamento por parte daqueles que formularam as questões. Não se deveria admitir, dizem os estudiosos, que os jornais desperdicem recursos e tempo publicando artigos que nada mais fazem do que reverberar os resultados de pesquisas de opinião através de comentários de articulistas ou das matérias que falam sobre como os rumos de políticas e de campanhas foram alterados a partir das opiniões emitidas individualmente pelos cidadãos[163].

Conforme foi apresentado ao longo deste capítulo, ainda que cumpram tarefas tão importantes, os *mass media* vêm sendo consideravelmente criticados por conta da forma através da qual desempenham estas funções. Determinados autores vão dizer que o desempenho das instituições da comunicação de massa é insatisfatório, de modo a comprometer sua função de mantenedoras dos princípios democráticos. As críticas mais candentes incidem sobre (1) a forma através da qual se dá a cobertura noticiosa do campo político, (2) a instrumentalização dos veículos de comunicação e a defesa de interesses particulares e, finalmente, sobre (3) as limitações, do ponto de vista técnico, para se possibilitar uma participação mais aprofundada dos cidadãos.

Stephen Coleman (1999), mais exatamente, resume a caracterização da cobertura política enquanto danosa ao identificar um paradoxo entre, de um lado, a potencialidade crescente dos *mass media* e, de outro, seu real desempenho e efeitos. Para este autor, deve-se lamentar o

---

[163] Segundo Dominique Wolton: "O risco é, pois, que as sondagens sejam interpretadas como uma espécie de complemento ou de forma derivada da legitimidade política, sem que possuam esse significado. Risco tanto maior que o número de problemas que pertencem à esfera política não param de crescer e, portanto, de legitimar esta dimensão de representatividade ligada à política" (WOLTON, 1995, p. 181).

fato de que, não obstante as sociedades virem experimentando capacidades progressivas de produção e disseminação de informações, os cidadãos continuem a demonstrar desconfiança em relação à atuação das instituições políticas ou escolham ignorar dados acerca da forma pela qual as sociedades são administradas.

Caso a interpretação destes críticos esteja correta, como seria possível, então, neste cenário, aperfeiçoar a democracia e a participação, se uma das principais ferramentas deste processo possui tantos defeitos e vícios em sua aplicação prática? Se instituições de comunicação, como a televisão e o jornal impresso, não conferem visibilidade a determinadas reivindicações, seja por questão de espaço ou opção editorial, e se não apresentam condições de produzir sob uma lógica diferente daquela caracterizada por um vetor de interação que funciona em sentido único, que alternativas de comunicação podem ser oferecidas (do ponto de vista da troca de idéias e argumentação comunicativa) para se fomentar uma maior participação civil?

Um conjunto expressivo de autores vem, nos últimos anos, examinando de que maneira os *media* digitais podem oferecer soluções a estas inquietações e incertezas quanto à capacidade da comunicação de massa tradicional em fomentar a participação política dos cidadãos. O tópico a seguir introduz o exame das contribuições dos recursos de Internet para o envolvimento político da esfera civil a partir de uma comparação inicial entre as características da comunicação de massa e a comunicação digital.

3.3 CONTINUIDADE OU RUPTURA: *MASS MEDIA* TRADICIONAIS VERSUS *MEDIA* DIGITAIS

Em perspectiva histórica acerca da influência política dos *media*, é possível constatar que cada inovação tecnológica no campo da comunicação de massa vem sendo vista como uma possibilidade de se aperfeiçoar as práticas democráticas, sobretudo no que se refere ao provimento de informações e em relação às oportunidades de participação (SPINELLI, 2002).

Ao tratar de maneira mais aprofundada sobre as potencialidades e limites das diferentes plataformas mediáticas, Christopher Arterton (1987) ressalta a euforia com a qual se recebeu a comunicação eletrônica, no início da década de 80, como um conjunto de dispositivos

aptos a revolucionar as práticas democráticas (TOFFLER, 1994). A idéia de alguns destes primeiros estudiosos, ressalta Arterton, era a de que a democracia direta seria o futuro mais provável, visto que todas aquelas pendências de ordem técnica para se incluir um maior número de cidadãos na produção da decisão política estavam resolvidas. Mais especificamente, a avaliação destes estudiosos era a de que tecnologias tais como os sistemas de televisão a cabo, os sistemas de vídeo-texto e os terminais de computadores viessem a permitir um novo patamar de relacionamento entre instituições do estado e esfera civil (ARTERTON, 1987; COLEMAN e SPILLER, 2003).

A popularização dos *media* digitais a partir da década de 90, além de tornar todas as expectativas anteriores antiquadas, passou a estimular um número razoável de pesquisadores a especular acerca dos diferentes usos políticos que podem ser conferidos aos *new media*, nomeadamente, à Internet. Conforme será exposto adiante, argumenta-se que os recursos providos pela Internet seriam a resposta ideal a problemas inerentes ao fazer democrático, pois possibilitariam a expressão de vozes, a conexão e a organização por parte de indivíduos ou entidades, e, ainda, representaria o advento de um ambiente de comunicação sem a chance de ser administrado em sua integralidade por um dono ou grupo específico.

Michael Delli Carpini (2000) sumariza os fatores principais que diferenciam os *media* digitais dos *media* tradicionais: 1) a Internet oferece uma maior velocidade com a qual a informação pode ser reunida e transmitida; 2) aumenta o volume de informações facilmente acessíveis; 3) cria maior flexibilidade em relação a quando a informação pode ser acessada; 4) permite interatividade efetiva entre usuários, podendo-se manter as mesmas características verticais dos *media* tradicionais; 5) modifica a natureza das comunidades de geográficas para aquelas formuladas com base no interesse dos associados; 6) enfraquece uma distinção entre os diversos tipos de plataforma de comunicação; 7) desafia as lógicas tradicionais de produção de notícias, oferecendo a possibilidade de se evitar a seleção de notícias por *gatekeepers*; 8) desafia as formas tradicionais de consumo de informação. De acordo com o autor, assim: "All of these characteristics have potential implications for the motivation, ability, and opportunity to become engaged in public life, though the nature of this impact is hotly contested"[164] (DELLI CARPINI, 2000, p. 346-347).

[164] Tradução própria: "Todas estas características têm implicações potenciais para a motivação, habilidade e oportunidade se tornarem embutidas na vida pública, mesmo que a natureza de seu impacto seja calorosamente contestada".

Alguns destes fatores vão ser sublinhados por diferentes estudiosos. Pierre Lévy, por exemplo, enfatiza o fato de que, ao empregarem os *media* digitais, os usuários passam a ser emissores e receptores sem distinção aparente relativa à sua posição geográfica ou social (LÉVY, 1996, p. 113). O autor afirma que, além da possibilidade de se produzir conteúdos multimediáticos, os cidadãos, uma vez que lancem mão dos mecanismos digitais de comunicação, não mais estão restritos a grades de programação ou necessitam estruturar seu consumo de conteúdos de acordo com a cronologia conferida aos programas por parte das instituições (LÉVY, 2003, p. 369-370).

Jon Katz (2001), por sua vez, reafirma a idéia de que, com o emprego dos *media* digitais, é possível perceber uma quebra da lógica unidirecional de prestação de informações que caracteriza as plataformas de comunicação tradicional. Ao relatar o modo pelo qual foi feita a cobertura dos atentados de 11 de setembro de 2001, Katz afirma que:

> The Net was not only the source of heavy traffic to conventional news sites like Cnn.com, Usatoday.com or the Washington Post/New York Times sites. Literally thousands of new sites sprouted information - there are way too many to list here - offering information on the tragedy itself and its survivors, working for disaster relief, presenting discussions about the Taliban and Afghanistan, Islam, Arab resentment against the United States. These news sites were a source of clarity and accuracy for many millions of people, puzzled or frightened by alarmist reports on TV and elsewhere[165] (KATZ, 2001).

Mais exatamente quanto às práticas engendradas por organizações civis, Ananda Mitra (2001) ressalta que as propriedades acima referidas da Internet acabam por dar vazão a vozes de agentes marginalizados, que podem expor suas reivindicações de maneira particular, sem precisar da mediação de instituições da comunicação de massa e sem ter de enfrentar o filtro editorial por elas imposto. Segundo Mitra, na Internet, "os cidadãos não precisam esperar sua vez de falar", já que podem publicar uma página ou postar uma mensagem sobre um tema de sua escolha. Ou seja, a edição de comunicações massivas não mais seria um privilégio de algumas

[165] Tradução própria: "A Internet foi não apenas a fonte de tráfego pesado para sites convencionais de notícias como a CNN.com, UsaToday.com ou os sites do Washington Post e do New York Times. Literalmente, milhares de novos sites fizeram brotar informações – seriam muitos para se listar aqui -, oferecendo dados acerca da tragédia em si, seus sobreviventes, o trabalho de resgate e alívio do desastre, apresentação de discussões sobre o Talebã e o Afeganistão, o Islã, o ressentimento árabe contra os Estados Unidos. Estes sites de notícias foram uma fonte de claridade e acurácia para muitos milhões de pessoas, desconcertadas ou assustadas pelos relatos alarmistas da TV e de outros lugares".

instituições mediáticas e nem mais o leitor estaria confinado a ler apenas aquilo que determinadas fontes lhe oferecem (MITRA, 2001).

Sérgio Costa (2002) confirma a euforia com a qual os movimentos sociais percebem os *media* digitais. As diversas entidades da sociedade civil encontram na "comunicação eletrônica interativa", diz o estudioso, a chance de divulgarem suas reivindicações e perspectivas. Costa sublinha, ademais, a capacidade dos *media* digitais em alterar os padrões de participação da esfera civil[166].

> O uso das redes informatizadas de comunicação, por sua vez, transforma os modelos de engajamento cívico, na medida em que permite o intercâmbio rápido e econômico de informações e a constituição de fóruns de discussão de temas que não integram necessariamente a agenda dos meios tradicionais de comunicação de massa (COSTA, 2002, p. 73).

Estas referências a destacarem o potencial político da Internet, de acordo com o que pode ser visto, tendem a enfatizar os problemas encontrados nos *media* tradicionais, que, conforme demonstrado anteriormente, muitas vezes são vistos como hostis à democracia ou mesmo enquanto peças para minar tal regime de governo (BARNETT, 1997). A capacidade de se promover uma comunicação horizontal e de se estimular uma interatividade mais efetiva está no cerne do argumento que defende a instauração de uma nova lógica mediática a partir do advento dos *new media.* A participação no ambiente digital, defendem estes estudiosos, ocorre não apenas em termos políticos, mas se encontra, também, nas ocasiões que se referem à produção e manutenção desta plataforma de comunicação.

---

[166] É possível apontar outros autores a exaltar o potencial político da Internet em comparação com a comunicação de massa tradicional, tais como Klaus Frey (2002), para quem as características da estrutura não-hierárquica da Internet vão acabar sendo transferidas para o caráter das organizações que dela fazem uso, e Lawrence Grossman (1996), segundo quem "The big losers in the present-day reshuffling and resurgence of public influence are the traditional institutions that have served as the main intermediaries between government and its citizens — the political parties, labor unions, civic associations, even the commentators and correspondents in the mainstream press" (GROSSMAN, 1996, p. 16). Tradução própria: "Os grandes perdedores nos presentes dias de embaralhada e insurgente influência pública são as instituições tradicionais que têm servido como principais intermediárias entre o governo e seus cidadãos – os partidos políticos, os sindicatos, as associações cívicas e, mesmo, os comentaristas e correspondentes da grande imprensa". José Eisenberg (2003), por sua vez, destaca a capacidade inerente à Internet de tornar os cidadãos produtores de informação, e não apenas receptores, conforme a lógica da televisão e dos outros media de massa tradicionais.

Tais perspectivas mais otimistas começaram a ser contraditas ainda nas décadas de 70 e 80 (ARTERTON, 1987). Autores a exemplo de Kenneth Laudon (1978) não aceitaram a idéia de que modificações e progressos em relação às capacidades das tecnologias de comunicação fossem suficientes para tornar possível, por exemplo, uma participação direta dos cidadãos na produção da decisão política. Laudon, na verdade, receava que a comunicação eletrônica servisse de modo mais apropriado para reforçar a manipulação dos recursos políticos disponíveis aos cidadãos.

O estudo dos dispositivos de comunicação digital, por sua vez, também conta, atualmente, com um conjunto de autores a se mostrarem mais reticentes em relação aos avanços apontados com o advento da Internet. Determinadas críticas chegam a apresentar um tom saudosista do tempo em que a lógica e as características dos *media* tradicionais não sofriam ameaças. Cass Sunstein (2001), por exemplo, considera a tendência da Internet em operar como uma plataforma de comunicação a promover uma perspectiva excessivamente individualista no que concerne à aquisição de informações. Ou seja, enquanto a televisão permitia que os cidadãos dividissem agendas, informações, sentimentos e preocupações semelhantes, na Internet, diz o autor, cada cidadão tem contato somente com a informação que deseja, filtrando tudo aquilo que não é de seu interesse. O grande trunfo dos *mass media*, para Sunstein, é a capacidade de criar espaços de compartilhamento de experiências simbólicas, reforçando-se, assim, as interações e os valores sociais (SUNSTEIN, 2001).

Dominique Wolton (2001) concorda com Sunstein ao argumentar que a televisão e o rádio só exerceram o impacto social e político a eles atribuído por conta de seu comprometimento com a democracia de massa. Ou seja, o autor insiste que é preciso enxergar as diferentes plataformas de comunicação não apenas por conta de suas evoluções e aspectos técnicos, mas, também, por sua importância simbólica e cultural. Assim, conclui Wolton, a questão essencial não se refere a qual instrumento de comunicação é mais ágil ou permite um maior controle do usuário. O ponto a que se deve prestar maior atenção continua sendo aquele relativo aos problemas que envolvem a construção de uma coletividade simbólica e fazem da comunicação uma atividade eminentemente social. Para Wolton:

> Em particular, a Net é investida de todas as virtudes, constituindo o exacto simétrico de tudo aquilo que não agrada nos meios de comunicação social de massas. Quando se trata destes, tudo se resume a ‘dominação cultural’ e ‘passividade’; já com a Net, fala-se sempre se ‘liberdade individual’ e de ‘criação’ [...] Imagina-se um emissor animado das

> piores intenções e de um destinatário sempre crédulo, sem autonomia nem distância crítica. Do mesmo modo que se nega a distância crítica do receptor, nega-se igualmente a dimensão normativa do emissor, isto é, a possibilidade de uma certa intercompreensão (WOLTON, 2001, p. 32).

A tentativa destes autores de opor os *media* tradicionais aos *media* digitais parece míope na medida em que desconsidera (1) o já referenciado cenário de convergência que afeta a tecnologia de comunicação, (2) a retro-influência que cada plataforma de comunicação exerce sobre a cobertura política de uma outra e (3) o fato de que os cidadãos empregam diversos recursos de comunicação mediática para se manterem informados politicamente.

Em outras palavras, esta tese concorda com o argumento de Wilson Gomes (2005b) acerca da pouca plausibilidade em se promover uma contraposição entre os *media* digitais e os *media* tradicionais, como se uma plataforma e os recursos a ela agregados pudessem ser elogiados ou detratados sem levar em conta a contigüidade mediática entre conteúdos, coberturas e formas de relacionamento com os cidadãos. Além de todas estas plataformas de comunicação influenciarem a dimensão política das sociedades em maior ou menor medida, não se pode negar que a Internet, enquanto um ambiente de comunicação, também encarna certas características dos *mass media*, como, por exemplo, as lógicas de cobertura noticiosa do jogo político testemunhadas em determinados sites acessados por uma quantidade grande de usuários (GOMES, 2005b).

Um outro argumento importante é o de que boa parte das avaliações acima não esclarece alguns fatos necessários à compreensão das conseqüências políticas do emprego dos *media*. Antes de se concluir qual recurso de comunicação é o mais apropriado para determinada tarefa, é preciso tornar clara uma distinção fundamental: (1) o potencial técnico de um *medium* e o (2) emprego que é dado a ele. Em outras palavras, não há dúvidas da importância da televisão ou do rádio enquanto instrumentos para se alcançar um número expressivo de cidadãos e prestar informações de maneira a cultivar um sentimento de pertença coletiva. Por outro lado, se as informações transmitidas são as mais adequadas ou se preenchem os requisitos para se fortalecer a atuação das instituições e da esfera civil de modo a aperfeiçoar a democracia é uma outra questão. Por último, não se pode deixar de considerar (3) a natureza da tarefa que se está demandando de uma determinada plataforma de comunicação. Em suma, para se averiguar de modo mais cuidadoso como os *media* servem ao jogo político e a seus agentes, é preciso levar em

conta suas capacidades técnicas, as formas pela quais tais recursos são utilizados e, ainda, que tipo de empreitada se está planejando executar através dos canais de comunicação.

Por último, segundo já enfatizado no início deste capítulo, a questão de interesse para este trabalho não é a competição entre as diferentes perspectivas teóricas que sustentam a atuação de uma ou outra plataforma de comunicação, mas, sim, examinar de que modo os *media* digitais engendram a existência de ferramentas de participação que contemplem as três dimensões pensadas para se redesenhar as oportunidades de participação oferecidas pelas instituições do estado – informação, motivação e canais. Ou seja, o que deve ser avaliado, de fato, é a capacidade dos recursos de comunicação digital em desempenhar tarefas e oferecer contribuições apropriadas para a promoção de designs institucionais aptos a absorverem e a processarem as intervenções políticas da esfera civil. Este é o objetivo da próxima seção.

CAPÍTULO 4. OPORTUNIDADES MEDIÁTICAS DIGITAIS DE PARTICIPAÇÃO

> "As the speed of information increases, the tendency is for politics to move away from representation and delegation of constituents toward immediate involvement of the entire community in the central acts of decision. Slower speeds of information make delegation and representation mandatory. […] When the electric speed is introduced into such a delegated and representational organization, this obsolescent organization can only be made to function by a series of subterfuges and makeshifts"[167] (McLUHAN, 2001, p. 221).

4.1 COMUNICAÇÃO POLÍTICA DIGITAL E PARTICIPAÇÃO: ASPECTOS GERAIS

Um conjunto amplo de pesquisas conduzidas nos últimos anos sugere que os *new media* possuem a capacidade de atuar de acordo com uma lógica diferente daquela dos *mass media* tradicionais ao oferecem novas possibilidades ao desenvolvimento do processo político, como, por exemplo, maior interatividade entre agentes institucionais e cidadãos, liberdade de discurso e publicação instantânea de conteúdos a baixo custo. Nestes termos, ao promover condições técnicas diferenciadas daquelas das plataformas tradicionais, o argumento destes estudiosos insiste que, a partir do emprego dos recursos digitais de comunicação, encontram-se

[167] Tradução própria: "Na medida em que a velocidade da informação cresce, a tendência é de que a política se afaste da representação e da delegação por parte dos cidadãos em direção a um envolvimento imediato de toda a comunidade nos atos centrais de decisão. Ritmos mais lentos de informação tornam a delegação e a representação algo obrigatório. [...] Quando a velocidade elétrica é introduzida em tal organização delegada e representativa, a organização obsoleta pode atuar apenas por meio de uma série de subterfúgios e paliativos".

revigoradas as expectativas para o incremento das práticas democráticas em suas mais distintas dimensões (NEGROPONTE, 1995; MORRIS, 2000; GROSSMAN, 1996; TOFFLER e TOFFLER, 1996; DYSON et al., 1994; FROOMKIM, 2004; STANLEY e WEARE, 2004; KLEIN, 1999; MARCHE e McNIVEN, 2003).

Michael Delli Carpini (2000), por exemplo, ressalta fatores tais como a velocidade com a qual a informação pode ser acessada, reunida e transmitida; o volume crescente de dados disponíveis; o menor custo para a obtenção de informação política; uma maior possibilidade de se mesclar diferentes formas de interação; a modificação da natureza das comunidades de interesse, que não mais enfrentam dificuldades relativas a distâncias geográficas; o embaraço entre os diferentes tipos de formatos mediáticos; o desafio posto aos agentes tradicionais de comunicação responsáveis pela filtragem de informações e, ainda, às próprias definições de produtor e consumidor de informação (DELLI CARPINI, 2000, p. 346-347). Ainda que diversas referências ponham luz sobre um aspecto ou outro destas diferentes possibilidades ofertadas pela comunicação digital, a idéia geral destes trabalhos é captada por Wilson Gomes da seguinte forma[168]:

> ... todas as restrições apresentadas na literatura especializada sobre as parcas convicções democráticas e a baixa qualidade civil ou republicana da comunicação industrial de massa, somadas à aura não-elitista, não-governamental, não-corporativa da internet, foram razão suficiente para assegurar a esta última um lugar particular na discussão sobre democracia e participação popular (GOMES, 2005, p. 216).

É neste contexto que os recursos mediáticos digitais são vistos, mais exatamente, enquanto um fator importante a fim de lidar, de modo apto, com a questão da baixa participação política. Além de fomentar o contato e a interação através do e-mail, por exemplo, torna-se possível às instituições políticas ofertar, sobretudo no sentido de coletar contribuições mais

---

[168] Outros estudiosos vão sublinhar características distintas dos media digitais. Mambrey, Neumann e Sieverdingbeck (1999) ressaltam quatro potencialidades básicas dos media digitais: 1) interação multidirecional; 2) perda de importância de tempo e espaço; 3) possibilidade de armazenamento, reprodução e distribuição nunca vistas antes; 4) fim das fronteiras no que se refere ao tráfego de informações, que agora são limitadas, sobretudo, por conta da infra-estrutura. Barnett (1997) relaciona argumentos como possibilidade de difundir informações, criar espaços para a participação dos cidadãos na discussão sobre a condução dos negócios públicos, eleger representantes e mantê-los responsáveis. Thomas (2000), por sua vez, destaca que os ambientes digitais promovem direitos à liberdade de expressão, informação e comunicação, uma vez que é facultada aos usuários a possibilidade de criar redes de relacionamento e compartilhar interesses com indivíduos distantes geograficamente de maneira pouco custosa e rápida.

aprofundadas da esfera civil, salas de bate-papo, fóruns, pesquisas de opinião e demais mecanismos de consulta pública no ambiente digital de comunicação.

Ou seja, os estorvos técnicos, bem como os custos da participação para os cidadãos, são diminuídos uma vez que se lança mão de tais mecanismos. Torna-se mais fácil, cômoda e ágil a prestação de informações sobre a atuação dos agentes do estado e, uma vez que os cidadãos percebem que os dados disponíveis revelam uma faceta das instituições que antes teimava em permanecer na penumbra, sentem-se, potencialmente, mais estimulados a fiscalizar a gerência da coisa pública e a empregar os recursos oferecidos para encaminhar denúncias, sugestões e reclamações (BENNETT e FIELDING, 1999).

Por outro lado, há investigadores que não concordam com o estabelecimento de uma relação positiva entre o emprego das plataformas de comunicação digital e o incremento das atividades a envolverem o regime democrático. Dentre os principais problemas indicados estão as desigualdades no acesso às tecnologias, a qualidade duvidosa da informação política tornada disponível aos usuários, o crescente teor comercial que a rede vem adquirindo, a manutenção do domínio de grandes grupos mediáticos em relação à produção de conteúdos e as ameaças às liberdades e à privacidade dos cidadãos (BUCHSTEIN, 1997; GOMES, 2005b; SUNSTEIN, 2001; POSTMAN, 1994; DAVIS, 1999; DEAN, 2003; WOLTON, 2001; WILHELM, 2000).

Também de maneira mais específica, a questão da participação política dos cidadãos é tratada, por boa parte destes autores, enquanto mais um aspecto a se lamentar, pois, em verdade, a Internet traria malefícios como a fragmentação da esfera pública, uma vez que os cidadãos não mais se interessariam em discutir temas de concernência amplamente pública, e a possibilidade destas ferramentas serem empregadas para promover a organização e a participação de grupos avessos ao debate, ao respeito e à tolerância que deveriam caracterizar o processo de produção da decisão política. Adicionalmente, argumentam determinadas referências, são imperceptíveis modificações acerca da efetividade institucional que a participação dos cidadãos engendra uma vez que esta é desempenhada através dos *media* digitais ou na disposição da esfera civil em interferir politicamente (ETZIONI e ETZIONI, 1997; SCHNEIDER, 1997; YANG, 2003).

Muitos destes argumentos se encontram dispersos ou carecem de maior aprofundamento a fim de se compreender de forma mais completa as conseqüências da adoção dos *media* digitais para a participação política. Desta forma, antes de se oferecer um estudo específico acerca de como os *media* digitais reverberam sobre cada uma das lâminas pensadas anteriormente enquanto fundamentais para concretizar um redesenho das oportunidades de participação auferidas pelas instituições do estado democrático (o provimento de informações, de motivação e de canais adequados de participação), este capítulo reúne os principais argumentos e premissas acerca da relação entre Internet e participação política encontrados na literatura corrente e relevante. A seguir, são apresentadas três hipóteses a reunirem as concepções mais candentes sobre tal questão: a hipótese da mobilização, a hipótese do reforço e a hipótese da normalização.

4.2 TRÊS HIPÓTESES ACERCA DOS EFEITOS DA INTERNET SOBRE A PARTICIPAÇÃO: MOBILIZAÇÃO, REFORÇO E NORMALIZAÇÃO

A hipótese da mobilização

A hipótese da mobilização afirma que aspectos como os custos menores para a aquisição de informações e a popularização acelerada dos equipamentos e do acesso à Internet vão acabar por criar novas oportunidades de participação para grupos que antes se encontravam excluídos ou desmobilizados. A concepção defende que a Internet criaria canais de interação e, assim, ofereceria novas formas de relacionamento entre cidadãos e representantes e instituições políticas, permitindo-se uma expressão de vozes que antes se encontravam marginalizadas ou que enfrentavam dificuldades em encaminhar demandas e reivindicações pelos meios convencionais.

Os teóricos da idéia da mobilização argumentam que o emprego dos *media* digitais no jogo político torna disponíveis recursos aptos a estimularem e a proverem instrumentos de modo a tornar os cidadãos mais envolvidos politicamente, seja através da organização civil, do maior comparecimento às urnas, da cobrança e da fiscalização da atuação das instituições democráticas ou por meio do incremento do capital social em comunidades locais. Isto é, boa parte das afirmações sobre os benefícios da Internet expostas anteriormente fazem parte do conjunto de

asserções que compõem os fundamentos desta hipótese (RHEINGOLD, 1993; MORAES, 2001; GUIDI, 2002; ANTOUN, 2001; MITRA, 2001; DYSON, 1998; BENNETT, 2003; WEBER, LOUMAKIS e BERGMAN, 2003; BUCY e GREGSON, 2000).

A hipótese do reforço

Por outro lado, de acordo com a hipótese do reforço, os *new media*, não obstante suas potencialidades, vão continuar a reproduzir e a sedimentar padrões de divisão de poder existentes e a incrementar o modo de atuação das estruturas tradicionais do jogo político, uma vez que aqueles usuários já engajados, ativos e influentes continuarão a manter tais condições mais favoráveis ao exercício da participação política.

Para os autores da hipótese em questão, fatores concernentes à cultura cívica, ao engajamento prévio e às condições sócio-econômicas são aqueles mais fundamentais para se especular acerca do alcance da Internet enquanto motivadora de participação política[169]. Uma vez que tais recursos se encontram mantidos, não haveria porque se especular a existência de novos padrões de participação. Em outras palavras, esta perspectiva defende que a Internet não traz modificação alguma para o cenário e para as práticas políticas no que concerne à inserção de novos agentes e perspectivas de interpretação política (HILL e HUGHES, 1998; DAVIS, 1999; NORRIS, 1999 e 2001; HOOGHE e TEEPE, 2005; CARLSON e DJUPSUND, 2001; KATZ et al., 2001; STROMER-GALLEY, 2004; BIMBER, 2001; BARBER, 2001).

Do ponto de vista institucional, os defensores desta hipótese acreditam que o sistema político se adapta com relativa facilidade a estes novos recursos com o intuito de preservar de suas parcelas de poder, descartando o potencial dos *media* em promover, assim, modificações mais aprofundadas, conforme projetado pelos autores da perspectiva anterior. Partidos e instituições governamentais, nestes termos, acabam por adequar estas tecnologias para a facilitação de seus trâmites burocráticos e para retrabalhar sua imagem pública junto à esfera

[169] Brian Krueger (2002) e Weber, Loumakis e Bergman (2003) percebem a hipótese do reforço enquanto uma concepção a robustecer a idéia clássica de autores como Lijphart (1997) e Verba e Nie (1972) de que aqueles que têm um *background* (social, educacional e econômico) favorável participam mais ativamente do jogo político, inclusive daquele que tem lugar no ambiente digital (BUCY, 2000). É por este motivo que esta hipótese termina por constatar que a Internet deve ser pensada dentro de um contexto social e institucional já existente, inclusive vindo a reproduzir vícios anteriores de culturas políticas específicas a cada sociedade.

civil, em vez de convidá-la a tomar parte no processo de discussão da coisa pública (MARQUES, 2006b; AGRE, 2002; GIBSON e WARD, 2000b; TKACH-KAWASAKI, 2003).

A hipótese da normalização

Os autores da tese da normalização, por sua vez, oferecem argumentos semelhantes àqueles proferidos pelos estudiosos das duas hipóteses precedentes. De um lado, a mobilização parece ter razão ao apontar que novos atores, em um primeiro momento, ganham alguma projeção ao lançar mão dos dispositivos de comunicação digital; por outro lado, a médio e longo prazo o reforço parece se confirmar na medida em que não são vistas grandes modificações para o cenário político auferidas pelo emprego da Internet. Para os estudiosos da normalização, assim, ainda que determinados recursos digitais venham, de fato, sendo adotados pelos governos e por um grupo cada vez maior de cidadãos, em muito pouco se vem procurando incrementar os mecanismos de participação no sentido de se promover uma modificação na natureza da interação entre esfera civil e instituições políticas.

Mais exatamente, a hipótese da normalização sustenta que os efeitos da Internet não farão grande diferença quanto às práticas políticas porque, ao se tornarem cada vez mais populares e comuns nas tarefas cotidianas da atividade política, tenderão a reproduzir os mesmos fenômenos, processos e dinâmicas com base nos padrões tradicionais. Isto é, uma maior difusão dos *media* digitais é um caminho natural e tal fenômeno apontará para uma re-estabilização dos patamares de comunicação política usuais, evidenciando que os mesmos constrangimentos a impedirem uma participação mais efetiva dos cidadãos permanecerão presentes (MARGOLIS et al., 1997; MARGOLIS e RESNICK, 2000; GIBSON, MARGOLIS, RESNICK e WARD, 2003; MUHLBERGER, 2004; SCHWEITZER, 2005).

Se, ainda quando eram novidade, os *media* digitais foram empregados com alguma euforia por partidos de menor expressão em concorrências eleitorais, a hipótese da normalização sustenta que, com o tempo, tudo voltará a ser como sempre foi e os grandes e tradicionais partidos políticos continuarão, no final das contas, a exercer um poder considerável e a adotar, de maneira mais íntima, cada nova tecnologia tornada disponível.

Críticas às três hipóteses

Deve-se enfatizar que as duas primeiras hipóteses delineadas não são necessariamente novas e, já na década de 80, apresentavam-se quando da discussão acerca dos limites e potenciais dos primeiros computadores e da televisão a cabo para se aperfeiçoar a democracia (ABRAMSON, ARTERTON e ORREN, 1988).

Stanley e Weare (2004) consideram que o contraste entre estas duas hipóteses foi útil, no passado, para se pensar o problema da participação através dos *media*, mas, para eles, insistir na defesa de uma ou outra perspectiva, em um estágio mais avançado da pesquisa em democracia digital, acaba por alimentar uma falsa dicotomia. Isto porque, argumentam os autores, estas duas hipóteses não são mutuamente exclusivas, uma vez que os fenômenos políticos que envolvem participação e Internet podem confirmar o reforço ou a mobilização. No dizer de Stanley e Weare:

> Internet access could mobilize some individuals to take part in new participatory acts in certain political areas, such as organizing protests. At the same time, in other domains existing political elites may use the Internet strategically to maintain and strengthen their political positions[170] (STANLEY e WEARE, 2004, p. 506).

Best e Krueger (2005) concordam com esta idéia de que a Internet pode, a depender do caso, corroborar as duas hipóteses. Estes autores defendem que as predisposições em participar e os recursos adquiridos anteriormente, tais como educação, habilidades, tempo e senso de eficácia, são, de fato, essenciais para predizer quem possui um perfil mais favorável a lançar mão das oportunidades de participação oferecidas. Ao mesmo tempo, porém, barreiras anteriores que tradicionalmente separam aqueles que participam dos cidadãos menos engajados, tais como idade, encontram-se enfraquecidas[171].

---

[170] Tradução própria: "O acesso à Internet poderia mobilizar alguns indivíduos a tomar parte em novos atos participativos em certas áreas políticas, tais como a organização de protestos. Ao mesmo tempo, em outros domínios, as elites políticas existentes podem empregar a Internet estrategicamente para manter e fortalecer suas posições políticas".

[171] Brian Krueger (2002) reconhece o mérito da perspectiva do reforço em apresentar o estado atual do emprego dos media digitais para a participação democrática, mas critica tal hipótese ao afirmar que ela não considera que, a médio e longo prazo, dada a rápida expansão da Internet, "considerations of its impact on political participation should focus not only on describing its current manifestations but also on how individuals might use the medium if all segments of society had equal penetration" (KRUEGER, 2002, p. 479). Tradução própria: "considerações de seu

Gibson, Lusoli e Ward (2005) também buscam conciliar as duas hipóteses ao afirmarem que, a depender do contexto, a Internet pode tanto reforçar aqueles padrões de participação e engajamento já existentes quanto criar novos.

> Our findings show that while reinforcement of the already active is clearly taking place within online politics, there is also evidence of genuine mobilisation among harder-to-reach groups that are typically seen as less active. In particular, we find that using the more contextualised model of Internet-based participation, political activity is actually found to be most likely among younger people and those with a high level of Internet familiarity, regardless of socioeconomic status[172] (GIBSON, LUSOLI e WARD, 2005, p. 562).

Sobre a hipótese da normalização, pode-se dizer que ela é reflexo de um processo de arrefecimento tanto de perspectivas otimistas quanto daquelas mais céticas acerca do papel político dos *new media*. A idéia da normalização, não obstante parecer mais madura, acaba por desconsiderar, entretanto, que determinadas ações dos cidadãos podem subverter as lógicas tradicionais de poder ou que os agentes do estado estejam promovendo, de fato, modificações em sua maneira de se relacionar com a esfera civil.

Nestes termos, aceitar a hipótese da normalização seria, ainda, uma posição desconfortável ao não se conferir crédito a algumas inovações e conquistas que vêm sendo experimentadas graças ao advento dos *media* digitais, contribuindo-se para a consecução de um desenho institucional do estado mais republicano. Conforme será explorado mais à frente, há iniciativas governamentais mediadas pelos *new media* que já estão em curso e que dificilmente seriam realizáveis sem os mecanismos digitais. Através do recurso a estes artifícios, os cidadãos podem formular denúncias e, assim, colocar em xeque a situação de grupos políticos tradicionais que, de outra forma, não correriam o risco de ter suas contas escrutinadas ou de sofrerem exposição mediática negativa.

---

impacto sobre a participação política deveria sublinhar não apenas a descrição de suas manifestações correntes, mas, também, como os indivíduos podem usar o meio uma vez que todos os segmentos da sociedade tivessem igual acesso".

[172] Tradução própria: "Nossas conclusões mostram que, enquanto o reforço dos já ativos está claramente tendo lugar na política online, há também evidência de genuína mobilização entre aqueles menos mobilizados e que tipicamente são menos ativos. Em particular, nós concluímos, por meio do emprego de um modelo mais contextualizado a examinar a participação através da Internet, que a atividade política se dá mais facilmente entre jovens e aqueles com maior grau de familiaridade com a Internet, independentemente do *status* sócio-econômico".

As três hipóteses apontadas desempenham um papel importante para a compreensão das perspectivas mais candentes a examinarem a questão da participação dos cidadãos através da Internet. A partir do reconhecimento das linhas de força mais gerais a guiarem a formulação das principais tendências teóricas sobre esta questão, a seção a seguir procura esclarecer de que forma as assunções da hipótese da mobilização, do reforço e da normalização se vêem refletidas nas três lâminas pensadas como fundamentos do redesenho das oportunidades de participação oferecidas pelo estado.

4.3 OS *MEDIA* DIGITAIS E SEU PAPEL NO REDESENHO INSTITUCIONAL

4.3.1 OS *MEDIA* DIGITAIS E O CULTIVO DE HABILIDADES NECESSÁRIAS À PARTICIPAÇÃO

São dois os aspectos que fundamentam o elogio aos *media* digitais enquanto recursos a favorecerem a questão da informação política necessária à participação. O primeiro ponto se refere à capacidade de aquisição de informação oferecida através Internet. Já o segundo aspecto concerne ao fato de que os usuários de Internet podem se tornar não apenas consumidores de informação, mas, também, produtores e difusores de dados.

Em relação ao primeiro ponto, a idéia geral corresponde à defesa do argumento de que os *media* digitais abrem a possibilidade de se aceder à informação de maneira rápida, conveniente e pouco custosa, além de estimularem a existência de uma variedade considerável de fontes com perspectivas plurais (NEGROPONTE, 1995; MORRIS, 2000; BENNETT e FIELDING, 1999; GROSSMAN, 1996; MULDER, 1999). Os autores a sustentarem este argumento exaltam, em termos gerais, que a capacidade dos *media* digitais em fomentar a publicação de uma larga quantidade de informações alteraria, substancialmente, a própria dinâmica das práticas democráticas. É neste sentido que Coombs e Cutbirth (1998) afirmam que aqueles cidadãos dispostos a empregarem a Internet possuem os elementos aptos a torná-los parte de uma “elite do conhecimento” (p. 210).

O uso prático dos *media* digitais para fins de obtenção de informação parece atrair um contingente cada vez maior de cidadãos. James Creighton (2005) revela que, atualmente, cerca de um terço dos cidadãos norte-americanos emprega apenas a Internet para a aquisição de informação política, dispensando as emissões televisivas ou radiofônicas (ainda que se deva considerar que todas estas plataformas acabem exercendo uma influência mútua). Dentre os fatores a fazer com que a informação adquirida por meio digital seja tão popular estão os custos menores e a comodidade de se poder obter tais dados na hora e a partir da fonte que cada usuário considere a mais conveniente e confiável (WEBER e MURRAY, 2004; BARNETT, 1997; BENNETT, 2003).

Destaca-se, ainda, o papel dos *new media* enquanto plataformas de comunicação excepcionais a permitir que se obtenha uma quantidade considerável de informações acerca dos negócios do estado. Em outras palavras, os *media* digitais promovem a disposição de um extenso estoque de informações que acaba por aprofundar as pressões para que se reforce a *accountability* e a visibilidade no que se refere ao trato com a *res publica* (PEREZ, 2004; NORRIS, 2001).

Tome-se como exemplo a questão da transparência. Há até algum tempo, apenas determinados órgãos da estrutura do estado brasileiro, como o Tribunal de Contas da União, tinham acesso aos dados referentes às despesas do Governo Federal. Com a criação do Portal da Transparência[173], em 2004, e graças à atuação de determinadas entidades da sociedade civil com o objetivo de fiscalizar a aplicação de verbas públicas[174], os usuários brasileiros de Internet têm a oportunidade de confrontar o total de verbas repassadas para a execução de uma obra e reunir elementos para, assim, conferir sua aplicação[175].

---

[173] Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/ (acesso em 11 de fevereiro de 2008). Outras iniciativas de instituições do estado em nível federal e estadual também foram lançadas e vêm atuando com sucesso. Dentre os exemplos podem ser citados os portais de transparência da Câmara dos Deputados (http://www2.camara.gov.br/transparencia), e do Estado da Bahia (http://www.senhaaberta.ba.gov.br/) (acesso em 11 de fevereiro de 2008). Durante as eleições de 2006, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), publicou na Internet a declaração de bens de cada candidato que concorria naquele pleito, em nível estadual, distrital e federal, permitindo, assim, que o eleitor conhecesse melhor o perfil daqueles que buscavam a deputação bem como a lista de seus financiadores de campanha. Disponível em: www.tse.gov.br/sadEleicao2006DivCand/ (acesso em 19 de setembro de 2006).

[174] Duas das iniciativas mais conhecidas são os sites Contas Abertas (http://contasabertas.uol.com.br/asp/) e Transparência Brasil (http://www.transparencia.org.br) (acesso em 11 de fevereiro de 2008).

[175] De acordo com José Eisenberg e Marco Cepik: "... a circulação mais acelerada do conhecimento e do processamento de dados [...] cria novas demandas sobre as instituições políticas que precisam se legitimar periodicamente. Afinal, uma maior capacidade de fornecimento de serviços eficientes e informação aumenta a demanda por aumento por serviços eficientes e informação transparente..." (EISENBERG e CEPIK, 2002, p. 302-303).

Desta forma, os *new media* e, particularmente, a Internet, acabam atuando enquanto instrumentos com a capacidade de reforçar diferentes valores atinentes à idéia de democracia, oferecendo recursos mais aperfeiçoados para constranger aqueles agentes que não se adequam ao ideal de valorização da *res publica*. Em outras palavras, a oportunidade de, em uma mesma plataforma de comunicação, fiscalizar detalhadamente a aplicação de verbas e de denunciar a malversação do patrimônio público torna os dispositivos de Internet elementos excepcionais para a solução de determinados problemas que afetam as sociedades democráticas contemporâneas.

Por outro lado, a possibilidade de cada usuário se tornar um provedor de informações vai ser enfatizada por autores como Hill e Hughes (1998), para quem, a partir do emprego de certos recursos de Internet, assume-se, comodamente, o papel de *broadcaster*, contando com audiência potencial de milhões de cidadãos (p. 24). Os estudiosos destacam que, na Internet, os grandes produtores de informação precisam competir com fontes diferenciadas, inclusive com sites e demais dispositivos que são emitidos diretamente por agentes, instituições e cidadãos comuns. Desta forma, Hill e Hughes (1998) ressaltam o caráter não-mediado da Internet, ofertando-se a capacidade de driblar o *gatekeeping* e os demais filtros típicos da comunicação de massa tradicional. Tais características acabam por possibilitar, assim, que perspectivas e dados que não são contemplados pelos *mass media* tradicionais ganhem visibilidade.

A independência dos usuários das redes digitais no que se refere à publicação de informações ou a idéia correlata a esta de que os usuários podem passar de consumidores a produtores de informação são pontos ressaltados, também, por autores como Lance Bennett[176] (2003) e André Lemos[177] (2002).

---

[176] Para Bennett: "New media can alter information flows through the mass media. The creation of a public sphere based in micro media (e-mail, lists) and middle media Internet channels (blogs, organization sites, e-zines) offers activists an important degree of information and communication independence from the mass media" (BENNETT, 2003, p. 150-151). Tradução própria: "Os *new media* podem alterar a informação que flui através dos *mass media*. A criação de uma esfera pública baseada nos media de menor escala (e-mail e listas) e nos canais de média escala da Internet (blogs, sites de organizações e e-zines) oferecem aos ativistas um grau importante de informação e independência de comunicação dos *mass media*".

[177] De acordo com Lemos: "O ciberespaço não formata o fluxo da informação nem o centraliza. [...] E nossa prática também é diferente. [...] Nas mídias de massa existe um foco sensorial privilegiado (audição - rádio/telefone, visão – televisão/impresso...), sendo o fluxo da informação unidirecional. No ciberespaço não. Ele possibilita a simultaneidade sensorial e o fluxo bidirecional da informação (todos-todos)" (LEMOS, 2002, p. 35-36).

De modo semelhante à listagem dos benefícios acima citados, as críticas feitas aos *media* digitais enquanto provedores de informação política para se permitir uma participação efetiva também podem ser divididas em duas. Em uma primeira vertente, os céticos põem luz sobre os problemas relativos à aquisição de informação através das redes digitais. Em um segundo momento, as críticas recaem sobre a possibilidade facultada aos usuários de se tornarem provedores de informação.

Bruce Bimber (1998; 2000; 2001) é um dos autores que mais produziu acerca da interface entre informação política na Internet e participação. O estudioso encampou uma série de pesquisas a examinar o novo patamar informacional oferecido pela Internet e suas conseqüências para as práticas democráticas contemporâneas. As pesquisas empíricas conduzidas por Bimber apontam para conclusões diferentes daquelas defendidas anteriormente, uma vez que os resultados indicam não haver relacionamento entre, por um lado, maior capacidade de acesso à informação, e, por outro lado, modificações no engajamento e na participação política dos cidadãos que são usuários das redes digitais (BIMBER, 1998). Em outras palavras, a conclusão dos estudos de Bimber (2001) é a de que a disposição em participar politicamente não é regulada diretamente pela disponibilidade de informações.

> Opportunities to become better informed have apparently expanded historically, as the informational context of politics has grown richer and become better endowed with media and ready access to political communication. […] Neither telephones, radio, nor television exerted a net positive effect on participation, despite the fact that they apparently reduced information costs and improved citizens' access to information[178] (BIMBER, 2001, p. 57).

Rabia Polat (2005) observa algumas questões importantes acerca do patamar informacional oferecido pelos *media* digitais em relação à participação da esfera civil. Para a autora, uma maior disponibilidade de informações, ainda que venha acompanhada por um crescimento no número de usuários da rede, não implica, necessariamente, no advento de uma sociedade mais informada ou uma expansão dos limites cognitivos dos cidadãos. De acordo com Polat, além da disponibilidade de informações, é necessário que os cidadãos tenham capital

[178] Tradução própria: "As oportunidades de se tornar melhor informado têm, aparentemente, expandido-se historicamente, na medida em que o contexto informacional da política tem se tornado mais rico e melhor dotado com os media e o pronto acesso à comunicação política. [...] Nem telefones, rádio, nem a televisão exerceram um efeito conjunto positivo sobre a participação, não obstante o fato de que eles, aparentemente, reduziram os custos da informação e aperfeiçoaram o acesso dos cidadãos à informação".

intelectual suficiente para processar os dados recebidos e, assim, torná-los úteis. Dito de outra forma, além das informações disponíveis, é preciso que os cidadãos tenham cultivadas habilidades adequadas para processar os dados que receberam. Uma vez que se duvide da posse prévia destas habilidades em níveis suficientes, diz a estudiosa, de pouco adiantariam, então, as bibliotecas de informação dispostas digitalmente (SCHEUFELE e NISBET, 2002).

Anthony Wilhelm (2000) e Benjamim Barber (2001) concordam com Polat e ressaltam que, se, por um lado, a Internet oferece um ambiente repleto de informações, por outro lado, nada garante que tais informações serão traduzidas em conhecimento e adicionadas ao repertório cognitivo dos usuários[179]. De acordo com Barber, a Internet "doesn't give us theories, it gives us raw data, which often can overwhelm and confuse us and make it very hard to reach political judgments"[180] (2001, p. 6).

A segunda observação de Polat (2005) é um complemento desta apontada primeiramente e tem a ver com o receio de que os usuários de Internet estejam expostos a uma quantidade excessiva de informações que poderia ser prejudicial à compreensão dos fenômenos do campo político. David Shenk (1997) e Afonso de Albuquerque e Simone Sá (2001) também se mostram preocupados com o fluxo informacional promovido pela Internet na medida em que, neste ambiente de comunicação, as informações disponíveis variam, consideravelmente, quanto a seu grau de qualidade[181] (BARABAS, 2004; WILHELM, 2002). Manuel Castells (2003) e Pippa Norris (2001), por sua vez, advertem que, muitas vezes, as informações publicadas no ambiente digital sequer foram verificadas e que, por isso, tendem a demandar uma maior cautela do que aquela mantida através dos *media* tradicionais.

Uma outra dificuldade apontada por Polat (2005) é relativa à disposição daqueles cidadãos mais ativos em buscar apenas informações que contemplem suas expectativas ou para uso estritamente privado. De acordo com a autora, em momentos nos quais há grande demanda

---

[179] BARBER (2004) reconhece a utilidade e muitos dos benefícios trazidos pelos *new media*, mas considera que aspectos como velocidade e instantaneidade podem acabar comprometendo uma reflexão mais aprofundada dos cidadãos quanto aos conteúdos a que têm acesso. O autor teme, em outras palavras, que a capacidade técnica dos *new media* seja prejudicial à democracia na medida em que sirvam não ao esclarecimento dos cidadãos, mas que atuem de modo a sugerir uma tirania plebiscitária.

[180] Tradução própria: "… não nos dá teorias, mas, sim, dados crus, não processados, que, muitas vezes, podem inundar e nos confundir, tornando cada vez mais difícil o alcance de julgamentos políticos".

[181] Dominique Wolton (2001) converge com os autores acima citados por considerar que as tecnologias digitais de comunicação pouco podem fazer para solucionar um problema que é de ordem humana e simbólica. Ou seja, para o estudioso, independentemente dos avanços tecnológicos perpetrados no campo mediático, será mantida uma defasagem entre o desempenho comunicacional humano e o desempenho dos dispositivos. Existe, assim, a possibilidade de que a quantidade enorme de informações acabe gerando mais desentendimento (CEBRIÁN, 1999).

por informação política, como as eleições, a tendência dos usuários é reforçar a defesa das plataformas de seus candidatos e convencer outros eleitores a votar em alguém de sua preferência particular. Ou seja, ainda que dados sobre outras candidaturas estejam sendo oferecidos, eles influenciariam muito pouco, adverte a estudiosa, na forma pela qual os usuários observam os planos e projetos de outros candidatos.

Cass Sunstein (2001; 2001b) complementa esta crítica ao sublinhar o fato de que a capacidade de personalizar informações ou de se escolher apenas aqueles conteúdos que são mais convenientes a determinado indivíduo pode acabar comprometendo o potencial de incremento democrático trazido pelos *new media.* Se a Internet produzir uma individualização excessiva dos pontos de vista aos quais os cidadãos estão expostos, diz o autor, corre-se o risco de se aumentar a incompreensão entre os cidadãos e de se dificultar o compartilhamento de princípios. Isto é, para Sunstein, é essencial o compartilhamento de experiências por parte dos cidadãos, pois é tal fenômeno que permite que a esfera civil esteja apta a preservar valores e princípios democráticos uma vez que estes se encontrem em perigo (especialmente em países marcados pelo multiculturalismo, como os Estados Unidos). Uma vez que os cidadãos escutam apenas "ecos de suas próprias vozes" (SUNSTEIN, 2001, p. 16), haveria um risco constante de fragmentação política, o que tende a tornar menos plausível a possibilidade de se resolver problemas de maneira democrática[182]. Desta forma, para Sunstein:

> …. people should be exposed to materials that they would not have chosen in advance. Unplanned, unanticipated encounters are central to democracy itself. Such encounters often involve topics and points of view that people have not sought out and perhaps find quite irritating. They are important partly to ensure against fragmentation and extremism... [...] in a democracy deserving the name, people often come across views and topics that they have not specifically selected[183] (SUNSTEIN, 2001, p. 8-9).

[182] Tamara Witschge (2002) concorda que tal fenômeno ocorra, sobretudo na Internet. "Empirical research shows that, contrary to the difference and disagreement in political conversation deliberative democracy theorists advocate, citizens discuss politics with people that hold the same views, and mostly have the same background" (WITSCHGE, 2002). Tradução própria: "A pesquisa empírica mostra que, contrariamente à diferença e à discordância na conversação política defendidas pelos deliberacionistas, os cidadãos discutem política com pessoas que sustentam as mesmas visões e que, predominantemente, têm as mesmas referências". Porém, a autora argumenta que procurar indivíduos com posicionamentos políticos semelhantes ou conteúdos que apenas reforcem visões de mundo próprias é algo que já acontece mesmo fora do ambiente comunicacional de massa. Ou seja, para esta autora, não é a tecnologia que vai promover este tipo de redução no interesse dos cidadãos em procurarem ou não conhecer outras visões de mundo e argumentos divergentes. Além disso, deve-se considerar que a busca por conteúdos que são apenas do agrado de determinado indivíduo já é possível há um considerável tempo. Bastaria ir a uma banca de jornal ou escolher um canal de televisão de sua preferência. E nem por isso autores como Wolton ou Sunstein falam mal destes outros media.

[183] Tradução própria: "… as pessoas deveriam ser expostas a materiais que elas não teriam escolhido antecipadamente. Encontros não planejados e não antecipados são centrais para a própria democracia. Tais

Ainda sobre a questão da informação política na Internet, Wilson Gomes (2002; 2005) e Zizi Papacharissi (2002) ressaltam que determinados tipos de conteúdo tornados disponíveis na Internet não atuariam no sentido de favorecer o aperfeiçoamento da democracia. Ou seja, se, por um lado, os recursos digitais de comunicação permitem que determinadas posições e argumentos sejam trazidos a público, por outro lado, tais dispositivos também podem ser empregados para servir a aspirações de cunho racista ou sexista (GOMES, 2002 e 2005; PAPACHARISSI, 2002).

Acerca das críticas apontadas quanto à capacidade de qualquer usuário se tornar provedor de informações, Bruce Bimber (2001) atesta que, de fato, é cada vez mais freqüente o emprego da Internet para a publicação de informações por parte de usuários e instituições. O autor destaca, por exemplo, que, até 2000, praticamente todos os candidatos a cargos eletivos nos Estados Unidos já dispunham de um website a partir do qual ofereciam informação e canais de comunicação a seus eleitores. Estes aspectos, na visão de Bimber, acabam por tornar as modificações no atual padrão informacional promovido pelos *new media* algo qualitativamente diferente do que já se tinha antes.

O perigo visto Bimber e por outros autores em relação à capacidade de qualquer usuário inserir informações políticas, contudo, é a possibilidade de uma comunicação fragmentada e que leve em conta apenas os interesses e as visões de mundo daqueles que as publicaram, o que distanciaria o papel político dos *media* digitais do patamar oferecido pela comunicação de massa em relação à reunião simbólica e ao compartilhamento de valores sociais. Ao complementar o argumento desenvolvido algumas linhas atrás, Rabia Polat (2005) diz temer que os dispositivos de Internet aprofundem aquilo que ela chama de *narrowcast*, isto é, a possibilidade de se publicar levando em conta apenas interesses e perspectivas individualistas ou de grupos, pondo-se em risco a discussão de temas que deveriam ser de interesse do público geral.

Wolton (2001) e Sunstein (2001) reforçam este argumento ao sustentarem que, se a possibilidade de publicação livre de constrangimentos serve a determinadas aspirações libertárias,

---

encontros, muitas vezes, envolvem tópicos e pontos de vista que as pessoas não têm buscado e, talvez, considerem irritantes. Eles são importantes, em parte, para promover salvaguardas contra a fragmentação e o extremismo... [...] em uma democracia que mereça tal denominação, as pessoas, muitas vezes, deparam-se com visões e tópicos que elas não tinham selecionado especificamente".

por outro lado, é preciso reconhecer que nem todos os provedores de informação são honestos ou têm comprometimento com a veracidade da informação oferecida ao público. É nestes termos que os estudiosos defendem a regulamentação como uma forma de evitar que as capacidades da Internet sejam subvertidas.

Por último, há autores a questionar até que ponto o propalado potencial da Internet em oferecer aos usuários a possibilidade de emissão ilimitada e sem regulamentação vem sendo efetivamente empregado. Jeremy Schlonberg (2001) apresenta dados a confirmarem que os usuários de Internet cada vez mais concentram seu acesso em poucos websites, geralmente mantidos por grandes corporações (inclusive aquelas já tradicionais no campo da comunicação de massa[184]). Em outras palavras, não obstante parte destes acessos ter como meta a visita a sites de busca, isto significa que os portais de grandes empresas mediáticas continuam a exercer uma forte influência na maneira pela qual os cidadãos empregam a Internet para se informar e para hierarquizar notícias, valores e padrões de consumo informacional.

Acerca da discussão promovida neste ponto, o mais importante para o trabalho é destacar de que maneira as instituições democráticas vêm lançando mão dos dispositivos digitais no sentido de aperfeiçoar a prestação de informações acerca dos negócios públicos com vistas a fornir os cidadãos de habilidades suficientes para participar do jogo político. O apontamento das vantagens e riscos da aquisição de informação política através da Internet deve servir de orientação aos projetos institucionais cujo interesse é promover o envolvimento político da esfera civil. Ou seja, as instituições do estado precisam se concentrar nos meios mais eficazes a fazer com que os cidadãos se mantenham atualizados e cultivem habilidades para compreender efetivamente o funcionamento do jogo político.

---

[184] De acordo com Lincoln Dahlberg: “The tendency for new political sites to be corporately backed threatens their democratic possibilities. While such sites may not explicitly endorse particular views, they must avoid any controversial issues or critique that might scare away participants, political interests, advertisers and sponsors. Thus, like the offline corporate media, commercial online politics sites tend to provide services and content that reinforce the status quo” (DAHLBERG, 2001b, p. 619). Tradução própria: “A tendência de que novos sites políticos sejam corporativamente apoiados ameaça suas possibilidades democráticas. Enquanto tais sites podem, não explicitamente, endossar visões particulares, eles devem evitar qualquer tema controverso ou crítica que possa afastar participantes, interesses políticos, anunciantes e patrocinadores. Assim, do mesmo modo do que já acontece nos media corporativos offline, os sites políticos comerciais online tendem a prover serviços e conteúdos que reforçam o *status quo*”.

Sabe-se que a posse de informação é um ingrediente importante, mas não decisivo, para se afirmar a pujança de uma sociedade participativa (POLAT, 2005). Assim, além de informações, são necessários outros requisitos para que se alcance um patamar minimamente razoável de participação política adequada por parte da esfera civil.

4.3.2 OS *MEDIA* DIGITAIS E A MOTIVAÇÃO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Partindo-se da discussão dos argumentos sobre possíveis malefícios ou benefícios da aquisição e da produção de informações para a participação, o passo seguinte consiste em investigar (1) quem, de fato, tende a empregar com maior assiduidade e intimidade tais recursos para compor seu repertório de atuação política e (2) o que leva tais indivíduos a tomarem tais iniciativas.

Ou seja, para além das modificações trazidas ao fluxo informacional uma vez que se lança mão dos mecanismos digitais de comunicação, existe uma discussão, já razoavelmente desenvolvida entre muitos dos autores aqui citados, sobre que tipo de usuário de Internet tem interesse na aquisição de informação política e acerca dos estímulos que a comunicação digital engendra para a esfera civil se envolver politicamente.

O argumento central das pesquisas a explorarem a motivação para o aperfeiçoamento da participação se refere à idéia de que as diferentes possibilidades relacionadas à comunicação política oferecidas pela Internet somente serão efetivamente úteis se os cidadãos se sentirem estimulados a atuar politicamente. Dito de maneira simples, não basta, por exemplo, que informação de qualidade esteja disponível ou que os cidadãos contem com habilidades intelectuais adequadas para reelaborá-las. É preciso que tal informação seja bem empregada, o que implica necessidade de motivação por parte do usuário (NETCHAEVA, 2002; HEIKKILÄ e LEHTONEN, 2003; PAPACHARISSI, 2002; DiMAGGIO et al., 2001).

Peter Mulhberger (2005) reforça esta idéia ao afirmar que, por ser um ambiente de comunicação que permite a escolha de diferentes atividades (assistir, ler ou ouvir algo; conversar através de programas de bate-papo; publicar conteúdos em sites próprios; escrever e receber mensagens de e-mail), a auto-motivação dos cidadãos em lançar mão dos dispositivos políticos

disponíveis é essencial para que se possa atribuir à Internet algum tipo de efeito sobre as práticas democráticas[185].

As referências a tratarem da questão da motivação para a participação através dos *media* digitais de maneira positiva apontam três principais fatores a sustentarem tal concepção: (1) menores custos, conveniência, facilidade e rapidez de comunicação, (2) capacidade de permitir a organização e a mobilização de indivíduos e entidades sem levar em conta barreiras temporais ou geográficas e (3) aptidão para se atrair cidadãos que antes se envolviam de forma limitada ou nula no jogo político.

No que se refere aos custos menores e à conveniência a fim de se motivar os cidadãos a participar mediante o emprego da comunicação digital, um conjunto amplo de autores afirma que interagir com representantes políticos, com instituições do estado e com outros cidadãos se torna uma tarefa mais fácil, uma vez que é possível manifestar descontentamento ou apoio, acompanhar a atuação de determinados agentes ou repassar mensagens e informações (WEBER, LOUMAKIS e BERGMAN, 2003; STROMER-GALLEY, 2002; KRUEGER, 2006; ALBUQUERQUE e SÁ, 2001).

Também associada à conveniência em participar através da Internet está o fato de que boa parte dos canais e de demais recursos não demanda uma identificação detalhada dos usuários, fazendo com que aspectos ligados à aparência, lugar de origem, condição sócio-econômica ou barreiras psicológicas sejam postos em segundo plano. Assim, ao perceberem que encontraram um meio de participação que não exige credenciamento ou a apresentação de requisitos em muitos de seus ambientes (evitando a discriminação em determinadas ocasiões), os cidadãos se

[185] Mesmo autores que consideram que os media digitais trazem o potencial de revolucionar a política ou de esclarecer definitivamente os cidadãos ponderam sobre a importância da motivação política. De acordo com Timothy Coombs e Craig Cutbirth: "People must decide to seek political information (be active) rather than to flip through cable channels (be passive). People must decide to search the Internet for information rather avoiding the technology or using it purely for entertainment. People must be willing to put the time and effort necessary to construct and maintain their own Web sites for offering their interpretations of political issues" (COOMBS e CUTBIRTH, 1998, p. 215-216). Tradução própria: "As pessoas devem decidir buscar informação política (serem ativas) em vez de sintonizar, despretensiosamente, os canais de TV a cabo (serem passivas). As pessoas devem decidir buscar informação na Internet em vez de evitar a tecnologia ou empregá-la puramente para entretenimento. As pessoas devem estar dispostas a dedicar tempo e esforço necessário para construir e manter seus próprios websites e oferecerem suas próprias interpretações dos temas políticos".

sentiriam estimulados, defende esta perspectiva, a atuar politicamente, testemunhando-se um aumento no seu senso de eficácia (STROMER-GALLEY, 2002; BORGIDA e STARK, 2004).

Especificamente em relação aos períodos eleitorais, Johnson e Kaye (2003) identificaram quatro grandes motivações que podem ser apontadas quanto ao uso da Internet para a participação: busca por orientação (sobretudo, no que se refere a eleitores indecisos, para fundamentar julgar qualidades pessoais dos candidatos e encontrar pontos de vista neutros); utilidade social e de entretenimento (busca de curiosidades sobre eventos políticos e de material para municiar repertório de assuntos cotidianos ou para reforçar visões a serem apresentadas quando de discussões); conveniência (é mais fácil encontrar diversas fontes de informação política através da Internet; agilidade e acesso a visões dos candidatos sobre temas específicos); busca por informações (tarefa empreendida com o objetivo específico de compreender um acontecimento, resgatar dados) (JOHNSON e KAYE, 2003, p. 313-314).

Já no que se refere à motivação originada pela capacidade de mobilização e organização, diferentes pesquisas compreendem que a Internet, ao permitir que os cidadãos formem redes associativas, abre a possibilidade de se desafiar o padrão de desigualdade que caracteriza as interações tradicionais da política. Ananda Mitra (2001) considera os recursos digitais fundamentais por promoverem o reconhecimento social de grupos marginalizados, tais como imigrantes, que ganham oportunidades de expressão e de conformação de redes de apoio mútuo. Quando estas conexões são eficazes, acredita a autora, é possível, mesmo, pensar em uma reconfiguração das identidades destes grupos.

Sérgio Costa (2002), por sua vez, reconhece a importância da Internet para a manifestação, atuação e organização de movimentos sociais. O autor ressalta que as organizações civis que têm seu acesso vetado à esfera de visibilidade pública por conta das lógicas de produção das instituições mediáticas se sentem especialmente estimuladas a empregar os *media* digitais para divulgar demandas, reivindicações e projetar suas agendas sobre a sociedade. Neste mesmo sentido, ao comentar a organização destas entidades, Rousiley Maia (2002) afirma que:

> ... essas redes cívicas, apesar de, do ponto de vista institucional, serem consideradas pré-políticas, podem captar a dimensão da experiência dos excluídos do debate, catalisar fluxos comunicativos dos setores mais periféricos da sociedade e agir como ativos interlocutores para detectar problemas de forma convincente nesta ou naquela esfera, ou formular demandas e projetos específicos a serem enviados para as arenas políticas institucionais (MAIA, 2002, p. 53-54).

Um outro ponto de especial preocupação dos autores que relacionam motivação para a participação política e Internet se refere às possibilidades candentes oferecidas pelos *new media* de se estimular grupos específicos de cidadãos a se envolverem no jogo democrático. Diferentes trabalhos acreditam que os *media* digitais possuem um papel relevante para revigorar aquela participação política desempenhada, por exemplo, pelos mais jovens.

Neste sentido, Ann Macintosh et al. (2003) argumentam que, se, por um lado, é nítido que os cidadãos mais jovens são desengajados politicamente, por outro lado, isso não quer dizer que eles estejam satisfeitos com tal situação. Os autores apresentam pesquisas nas quais se conclui que os jovens gostariam de participar politicamente, mas prefeririam iniciar sua atuação política de outra forma que não através de instituições tradicionais, tais como os partidos. Os contatos mais próximos deste grupo com os recursos digitais de comunicação e as modalidades diferenciadas de envolvimento político fomentadas pelas redes telemáticas seriam dois fatores a cultivar a motivação para que os cidadãos de gerações mais novas se engajem politicamente (GIBSON, LUSOLI e WARD, 2005; POLAT, 2005; MACINTOSH et al., 2003). De acordo com Michael Delli Carpini:

> What these technologies seem clearly to provide is access to young adults, an increased ability for organized interests to more effectively reach young adults, and new or easier opportunities for already engaged (and perhaps interested but not yet engaged) young adults to participate and do so more effectively. Less clear (but still possible) is that the new technology can also serve as a way to increase the motivation of currently disinterested and disengaged young adults[186] (DELLI CARPINI, 2000, p. 348).

Por último, é preciso sublinhar que os autores a elogiarem as capacidades de motivação política oferecidas pela Internet também consideram que as instituições políticas e os agentes da esfera dos representantes têm encontrado estímulos notáveis para lançar mão dos recursos digitais de comunicação. De acordo com Stephen Coleman (1999b) e Sally Burch (2002), por exemplo, o estado encontra na aptidão dos *media* digitais em permitir (1) um armazenamento formidável de informações, (2) a redução dos custos operacionais e (3) uma

[186] Tradução própria: "O que estas tecnologias parecem promover mais claramente é o acesso de jovens adultos, uma crescente habilidade para interesses organizados alcançarem de modo efetivo este público e novas ou mais fáceis oportunidades para aqueles já engajados (e, talvez, interessados, mas não ainda engajados) jovens adultos participarem e desempenharem esta atividade mais efetivamente. Menos claro (mas ainda possível) é que a nova tecnologia possa, também, servir como um modo de aumentar a motivação daqueles atualmente desinteressados e desengajados jovens adultos".

maior agilidade nos trâmites burocráticos, razões especiais para adotar com maior vigor os mecanismos providos pelos *new media*[187].

Por outro lado, diferentes argumentos são erigidos de modo a detratar o potencial dos *media* digitais em promover estímulos para que os cidadãos tomem parte no jogo político. A razão mais comum apontada pelos estudiosos a sustentarem certa desconfiança quanto à motivação política engendrada pela Internet se encontra em estreita relação com a hipótese do reforço, apresentada anteriormente. Tais autores concluem, então, pela inexistência de laços consistentes entre *media* digitais e motivação, mantendo em alta conta a idéia de que a posse de determinados recursos tradicionais são os melhores indicadores de uma predisposição em participar, inclusive na Internet.

De maneira mais específica, o argumento de certos pesquisadores se refere à idéia de que os recursos de Internet não são suficientemente atrativos para estimular *novos* cidadãos a atuarem politicamente. Porém, tais dispositivos se mostram adequados para consolidar a motivação e o envolvimento daqueles indivíduos que já participam. Pippa Norris (1999) vê evidências para se afirmar, assim, que por não atrair mais cidadãos ao engajamento político, os recursos de Internet estariam funcionando preferencialmente como elementos para se "pregar para os já convertidos".

Não é possível apontar, todavia, um consenso quanto a este ponto. Há autores que, certamente, concordam que os recursos tradicionais continuam a exercer uma influência considerável sobre o estímulo para se participar no ambiente digital. A novidade a ser apresentada, contudo, encontra-se no fato de que tais estudiosos consideram que apenas alguns dos recursos classicamente indicados mantêm vigência quando se está falando de participação através da Internet (destaque para o envolvimento prévio com temas de natureza política); outros fatores um tanto inéditos, como a idade do usuário e a sua intimidade no manejo dos dispositivos, também vão indicar incisivamente a predisposição em se empregar os recursos digitais para a

[187] Mais especificamente em relação aos partidos políticos e aos candidatos a cargos eletivos, estes mesmos autores falam de diferentes vantagens que a Internet torna disponível, tais como a possibilidade de se alcançar públicos específicos, criar redes de contato, estabelecer novas estratégias organizacionais internas e promover a arrecadação de fundos de campanha.

atuação política (AALTO-MATTURI, 2005; DAHLGREN, 2001 e 2005; DAVIS, 1999; SCHNEIDER, 1999). Conforme aponta Krueger (2002), então, fatores clássicos e fatores novos devem ser avaliados de maneira mais cuidadosa para se compreender as potencialidades e limites do estímulo oferecido pela comunicação digital para a participação.

Em relação ao tipo de atividade participativa desempenhada no ambiente digital, Gibson, Lusoli e Ward (2005) sustentam que os cidadãos continuam a dar preferência àquelas operações menos trabalhosas, ressaltando-se que algumas atividades tenham se tornado ainda mais cômodas de desempenhar no ambiente digital (como escrever um e-mail ao deputado, repassar uma mensagem noticiosa ou de indignação relativa a algum fato político ou subscrever abaixo-assinados). Os autores negam, assim, a expectativa de que os *media* digitais estimulariam os cidadãos a perpetrarem novas formas de atuação política (GIBSON, LUSOLI e WARD, 2005).

É importante, também, levar em conta a crítica que considera as redes telemáticas enquanto fatores a agravarem males tais como a apatia, o isolamento e o enfraquecimento do capital social (DAHLBERG, 2001b; KRAUT et al., 1998). Os autores mais pessimistas defendem a necessidade de se refletir mais cautelosamente acerca da esperança de que o ambiente digital aproxiae os cidadãos. De acordo com Lincoln Dahlberg, por exemplo:

> Despite providing horizontal communication, virtual communities offer at best a 'weak' form of democratic participation because of their exclusive nature. Members of virtual communities are not often forced to confront the full range of public concerns and values that are to be faced when living with difference in everyday offline life[188] (DAHLBERG, 2001b, p. 618).

Um último ponto a merecer consideração nos estudos que envolvem Internet e motivação se refere à disposição das instituições do estado e dos representantes em oferecer mecanismos de participação aos cidadãos através da Internet. A idéia geral desta preocupação parte da premissa de que os cidadãos levarão as ferramentas de participação digital a sério e se sentirão dispostos a contribuir apenas se perceberem que suas iniciativas são efetivamente respeitadas e influentes. Tal demonstração de boa vontade requer o curso de um processo de adoção contígua e efetiva dos recursos de Internet por parte dos agentes do estado, não se

[188] Tradução própria: "Não obstante proverem comunicação horizontal, as comunidades virtuais oferecem, no máximo, uma forma de participação democrática 'fraca' por conta de sua natureza exclusivista. Membros de comunidades virtuais muitas vezes não são forçados a confrontar todo o alcance das preocupações e valores públicos que devem ser encarados quando se convive com diferenças na vida offline cotidiana".

devendo limitar tal atitude à promoção de melhorias na imagem pública de agentes e instituições. A idéia, assim, é acenar com a intenção de se encaminhar uma reorganização no relacionamento entre esfera dos representantes e esfera civil.

Maia (2002) insiste, neste sentido, que as instituições precisam investir no estímulo à esfera civil para que os recursos participativos oferecidos sejam empregados. De acordo com a autora, a disponibilidade de um novo ambiente comunicacional não é suficiente para, isoladamente, estimular um maior envolvimento dos cidadãos. Não parece, assim, haver alavanca motivacional melhor do que a manifestação, por parte das instituições, de que o envolvimento político dos cidadãos é valorizado.

Uma proposta de redesenho do estado que tenha como meta tornar as instituições mais porosas à participação deve levar em conta os aspectos a influenciarem a motivação dos cidadãos em se envolverem politicamente. Se a intenção é aproveitar as oportunidades oferecidas pelos *media* digitais para fomentar um novo tipo de relacionamento entre esfera política e esfera civil, é preciso que se reflita, de modo mais detido, sobre os fatores a influenciarem uma adoção mais efetiva das ferramentas digitais por parte dos usuários. Uma vez que se tenha identificado a importância, por exemplo, da intimidade no manejo dos dispositivos digitais enquanto um ponto a predizer o sucesso das iniciativas de participação, devem ser indicadas ações no sentido de dirimir deficiências desta ordem nos casos onde elas ainda persistem.

No final das contas, a idéia de que a promoção de estímulos ao uso dos recursos da Internet deve ser uma preocupação do programa de atividades participativas delineado anteriormente só vem a confirmar a seguinte idéia desta tese: a possibilidade natural de se aceder a um universo inédito de informações de maneira tão conveniente, por um lado, e o oferecimento de canais institucionais de participação através da Internet, de outro, não são suficientes para que os processos participativos sejam bem-sucedidos, uma vez que é preciso considerar fatores relativos ao arranjo social e político que são anteriores ao advento dos *media* digitais, tais como a disposição dos agentes e instituições em compartilhar poder e o estímulo dos cidadãos em acreditar e utilizar as ferramentas.

4.3.3 OS *MEDIA* DIGITAIS E AS CARACTERÍSTICAS DOS CANAIS DE *INPUT*

A maioria dos projetos governamentais cuja dedicação recai sobre as formas de se aproximar os cidadãos dos negócios públicos considera, em maior conta, qual seria o perfil mais adequado dos canais de *input* voltados para a operação de tais iniciativas. Por exemplo, quando da elaboração de políticas que planejam demandar contribuições, posicionamentos ou disposições da esfera civil, é possível testemunhar ocasiões a implicarem realização de audiências públicas, sondagens de opinião ou o oferecimento de outros meios de contato para o envio de dúvidas e sugestões.

De maneira a completar o ciclo de atividades propostas nesta tese para dar aos negócios do estado uma feição mais favorável à intromissão política da esfera civil, este tópico investiga quais as principais potencialidades e os limites dos *media* digitais no que se refere à consecução de diversos canais participativos.

As referências a elogiarem o potencial democrático da Internet acabam por considerar que os recursos das redes telemáticas podem tanto permitir a transposição para o ambiente digital de alguns dos canais já tradicionais de participação quanto permitir a criação de outros novos. Estes trabalhos ressaltam, sobretudo, o aprofundamento do caráter interativo promovido pela Internet, sugerindo, assim, que os canais digitais de participação contam com uma natureza diferenciada dado o estabelecimento de lógicas horizontais de comunicação (AYRES, 1999; BENNETT, 2003; BURCH, 2002; SALTER, 2003; ALLAN, 2003).

Dentre os principais mecanismos tornados disponíveis pelos *media* digitais que podem ser aproveitados para servir à participação política dos cidadãos estão a troca de mensagens através do e-mail, grupos de discussão, sondagens, formulários para submissão de sugestões, comentários e críticas, petições, sites, weblogs, fóruns, salas de bate-papo, conferências via Internet, dentre outros.

Alguns destes artifícios apenas reproduzem aqueles dispositivos já tradicionalmente ofertados, mesmo antes da popularização da Internet. Enviar mensagens de correio eletrônico a um deputado, por exemplo, é uma atividade análoga à escrita e postagem de uma carta que será transportada por correio tradicional até o gabinete legislativo desejado. Deve-se ressaltar, entretanto, que algumas tarefas se tornam mais cômodas ao cidadão quando estes usufruem dos recursos digitais, fomentando um maior estímulo em desempenhar certas atividades políticas, conforme debatido no último tópico. Assim, tomando novamente o exemplo anterior, enviar uma reclamação ou sugestão a um deputado através de e-mail ou de formulário de Internet específico para aquele fim seria menos trabalhoso e custoso do que despachar uma carta tradicional.

Por outro lado, existem mecanismos cuja transposição precisou contar, de forma mais especial, com a tecnologia digital, ou que apenas se tornaram plausíveis por conta dos *media* digitais. Ao concretizar a operação de fóruns de discussão, introduzir salas de bate-papo ou possibilitar a criação de grupos com vistas a debater um tema específico, permitindo a reunião de cidadãos, os mecanismos de comunicação digital acabam por conformar situações que engendram formas de participação até então inexistentes ou dificilmente exeqüíveis, considerando-se as constrições relativas a espaço e tempo.

Ressalte-se, por exemplo, a oportunidade de cidadãos criarem comunidades virtuais ou organizações para se manifestarem, de maneira fácil, rápida e cômoda, através do lançamento de sites, listas de debate e campanhas de boicote e protesto contra empresas ou instituições do jogo político.

Weber e Murray (2004) destacam, neste contexto, que tais canais podem ser empregados de forma independente daquelas ocasiões de participação oferecidas pelo estado, ganhando-se, então, em termos de autonomia de atuação política por parte das entidades civis. Por outro lado, Henrique Antoun (2001), Howard Rheingold (2003) e Lance Bennett (2003) ressaltam que as redes de ativismo global possibilitadas pelos *media* digitais permitem a emersão de movimentos autônomos e independentes, até mesmo, de organizações já tradicionais internas à própria sociedade civil.

Estes canais acabam por fomentar, então, a criação de laços comunitários mais fortes (KLEIN, 1999; HILL e HUGHES, 1997), a facilidade de se alcançar tipos muito específicos de públicos (CREIGHTON, 2005) e a possibilidade de se encaminhar protestos contra instituições governamentais e algumas de suas políticas (JURIS, 2005; HOGAN e GREENE, 2002).

Uma das materializações mais candentes destes canais de participação citados até aqui consiste na realização de fóruns públicos digitais. Alega-se que estes espaços de conversação preenchem, de uma maneira bastante peculiar, muitos dos requisitos necessários para se afirmar o afloramento do que se convencionou chamar de "esferas públicas virtuais", promovendo, assim, uma forma de participação qualitativamente diferente daquela engendrada por meios tradicionais (POSTER, 1995; DOWNEY e FENTON, 2003; BOHMAN, 2004; PAPACHARISSI, 2002; MARQUES, 2006; DAHLGREN, 2001 e 2005).

Em outras palavras, conforme o argumento apresentado Barnett (1997), com o advento dos *media* digitais, os espaços de discussão de temas públicos encontrariam as condições ideais para serem revigorados. Também não haveria maiores restrições quanto ao número de participantes nos debates ou acerca do recebimento das contribuições de cidadãos de localidades distantes. Nestes termos, pesquisas de autores ligados à vertente deliberacionista da democracia passam a testar a adequação dos *media* digitais para a demonstração de sua teoria (SALTER, 2004; COLEMAN e GØTZE, 2001; GIMMLER, 2001; GRAHAM e WITSCHGE, 2003; DAHLBERG, 2001b; FROOMKIM, 2004).

Já no que se refere às ações de agentes como as agremiações partidárias, os *media* digitais também oferecem vantagens, a exemplo da possibilidade de se buscar votos junto a eleitorados específicos ou para aprofundar debates e plataformas de governo que, devido a questões de tempo limitado oferecido na propaganda de rádio e televisão, não puderam ser expostos de maneira mais clara. É de se ressaltar, ainda, que canais de comunicação como, por exemplo, os sites de partidos ou do envio de *newsletters* diretamente às caixas de correio eletrônico dos usuários dão visibilidade a ataques e a contra-argumentações empreendidas por cada candidatura ou bancada de representantes (MARQUES, 2006b). Ressalte-se, também em relação às campanhas políticas, que estes mesmos canais de comunicação permitem uma atuação mais eficaz dos cidadãos na medida em que os usuários podem fazer o *download* de materiais de campanha ou copiar para seus próprios sites e weblogs banners virtuais dos candidatos de sua preferência (TKACH-KAWASAKI, 2003).

De modo particularmente importante para este trabalho, sublinhe-se que estes canais de participação digital podem, também, ser empregados por parte de instituições do estado a fim de se oferecer oportunidades de envolvimento político aos cidadãos. A perspectiva dos agentes institucionais que levam à frente iniciativas neste sentido é, geralmente, direcionada para o

fortalecimento da representação democrática[189]. Sustenta-se, desta forma, que nunca os cidadãos tiveram uma oportunidade tão clara de interferir no processo de produção de políticas públicas quanto agora, através do emprego dos *media* digitais, uma vez que o ambiente de comunicação engendrado pela Internet permite a consecução de ocasiões onde um grande volume de pessoas pode participar efetivamente (CARTER, 1999; BEIERLE, 2004; MARCHE e MCNIVEN, 2003; PEREZ, 2004).

Musso, Weare e Hale (2000) e Ann Macintosh (2003) analisam, neste sentido, de que modo os dispositivos digitais de comunicação podem servir de apoio à reforma das instituições do estado. Mais especificamente, as preocupações destes autores se referem à maneira pela qual os *media* digitais podem ser empregados para facilitar consultas e debates e, assim, incrementar o relacionamento entre esfera civil e esfera dos representantes. Os estudiosos enfatizam, ainda, o oferecimento de serviços, poupando-se recursos do erário e tornando a interação mais conveniente para o cidadão.

Os estudos menos otimistas a enfatizarem os canais digitais de comunicação tendem a ressaltar cinco fatores para se desconfiar do potencial participativo destes dispositivos: 1) Não se sustentaria um relacionamento direto entre um aperfeiçoamento dos canais de comunicação e uma maior participação dos cidadãos; 2) Nem todos os canais de participação são adequados para se afirmar a existência de uma participação efetiva ou de uma aproximação entre a atuação política da esfera dos representantes e esfera civil; 3) Os canais de participação servem mais ao enfraquecimento do que ao aperfeiçoamento das práticas democráticas, tanto por fragilizarem elementos tradicionais da política quanto por servirem a causas autoritárias ou intolerantes; 4) Os canais de participação digitais obedecem aos interesses de grandes corporações ou ao monitoramento dos cidadãos por parte do estado; 5) Os agentes e instituições do campo político não estão dispostos a oferecer tais recursos de participação aos cidadãos, ou, quando os oferecem,

[189] Alguns estudiosos chegam a especular o emprego das ferramentas e recursos digitais a fim de resgatar a democracia ao estilo ateniense, no qual os cidadãos possuíam a capacidade de participação direta na formatação da decisão política (TOFFLER e TOFFLER, 1996; DYSON, 1998). Este trabalho considera que, nas condições ampliadas que se testemunha nas democracias contemporâneas, seria dificultoso implementar um sistema que dispensasse a existência de representantes e instituições políticas, na medida em que os negócios do estado se espraiam com alcance cada vez maior e que os cidadãos não se encontram mobilizados ou dispostos o suficiente para colocarem seus interesses e vida pessoal em segundo plano para se dedicarem aos negócios públicos.

não conferem às contribuições a consideração merecida (BOHMAN, 1996; GOMES, 2001; DAVIS, 1999).

Quanto ao primeiro ponto, autores como Michael Schudson sustentam que, mesmo com a existência de canais de participação adequados para se aumentar o grau de intervenção civil nos negócios públicos, não se pode testemunhar um efetivo emprego destes meios para fomentar um envolvimento maior dos cidadãos. Isso porque, defende o estudioso, há outros fatores relativos aos arranjos políticos e aos traços de cultura política específicos a cada sociedade que exercem influência direta sobre as modalidades de envolvimento dos cidadãos. Logo, uma relação necessariamente positiva entre canais de participação e aumento nos índices de participação seria errônea (SCHUDSON, 1998).

A segunda crítica quanto aos canais de participação desencadeados pela Internet se refere à inadequação de alguns dos recursos vistos como formidáveis por parte dos autores mais otimistas. De acordo com James Bohman (1996), por exemplo, ainda que se possa oferecer oportunidades de expressão de opiniões através de sondagens promovidas em sites governamentais, por exemplo, é de se duvidar que este recurso fomente um tipo de participação que contribua de forma mais efetiva na elaboração de políticas públicas, na medida em que se pede ao cidadão apenas a expressão de uma opinião individual e que, além de não vir fundamentada por um arrazoado mínimo, tende a favorecer interesses pessoais.

Neste mesmo sentido, oportunidades de participação a exemplo da realização de plebiscitos e de referendos através dos *media* também são condenadas por Arterton (1987). Para este pesquisador, as ferramentas participativas de cunho plebiscitário são prejudiciais ao não estimular o diálogo entre os cidadãos e o esclarecimento para se possibilitar um envolvimento político mais substantivo. Desta forma, ainda que a oferta de mecanismos plebiscitários de participação digital tenda a estimular e a convocar mais cidadãos a se envolverem politicamente, pois implicam exercício de poder decisório, este tipo de participação é criticado por representar uma mera agregação de interesses individuais. Nas palavras de Arterton:

> Using new telecommunication technology for electronic plebiscites, though no mean feat, would be functionally equivalent to placing a polling booth in every person's home or workplace. [...] The new technologies certainly have important applications here, but they can also be used more ambitiously. They can be used to facilitate the means by which citizens communicate with each other and with their chosen leaders.

> Communication, dialogue and information exchange are, after all, the cornerstone of an informed body politic[190] (ARTERTON, 1987, p. 21-22).

Outra objeção considera que os canais de participação ofertados pelos *media* digitais seriam, na verdade, prejudiciais à democracia. Uma das razões concerne à idéia de que, se, por um lado, permitem a reunião de cidadãos dispersos geograficamente e possibilitam a formação de comunidades de interesse, por outro lado, os recursos de Internet também abrem a possibilidade, já tratada anteriormente, de se fragmentar a sociedade em distintos grupelhos sociais. Em médio e longo prazo, a existência destas associações, segue o argumento, acabaria por minar o compartilhamento de valores sociais e se tornaria cada vez mais difícil levar à frente ações de cunho eminentemente público e que contemplassem interesses distintos daqueles dos integrantes destes grupos (ETZIONI e ETZIONI, 1997; SUNSTEIN, 2001; GALSTON, 2003; KRAUT et al., 1998).

Um outro incômodo quanto aos efeitos do emprego destas ferramentas consiste na capacidade de organização e de conexão oferecidas a grupos que defendem causas consideradas inaceitáveis em um contexto de convivência democrática (HILL e HUGHES, 1998; GOMES, 2001). Isto é, a capacidade conferida a qualquer usuário de empregar os diversos canais de informação, comunicação e reunião existentes no ambiente digital, tão defendida pelos autores libertários, pode mostrar uma face maléfica na medida em que possibilita a organização de grupos cujos ideais não são compatíveis com aqueles do regime democrático, conforme discutido no tópico anterior.

> The end of censorship leads to a situation in which the state has no means by which to regulate hate speech on the net. In Germany, Nazi-emblems and the denial of the Holocaust are illegal. The Internet gives neo-Nazis new ways to circumvent these laws. German neo-Nazis use commercially available software to exchange encrypted messages that contain these forbidden symbols and messages. German authorities are unable to penetrate these networks[191] (BUCHSTEIN, 1997, p. 253).

---

[190] Tradução própria: "Usar as novas tecnologias de comunicação para plebiscitos eletrônicos, ainda que isso não signifique uma proeza, seria funcionalmente equivalente a colocar uma cabine de votação na casa ou no local de trabalho de cada pessoa. [...] As novas tecnologias têm, certamente, aplicações importantes aqui, mas elas podem, também, serem usadas mais ambiciosamente. Elas podem ser empregadas para facilitar os modos pelos quais os cidadãos se comunicam uns com os outros e com seus líderes eleitos. Comunicação, diálogo e troca de informações são, no final das contas, o fundamento de um corpo político informado".

[191] Tradução própria: "O fim da censura leva a uma situação na qual o estado não tem meios pelos quais regular o discurso de ódio na Internet. Na Alemanha, emblemas nazistas e a negação do holocausto são ilegais. A Internet dá aos neo-nazistas novos modos de burlar estas leis. Neo-nazistas alemães usam os programas de computador comercialmente disponíveis para trocar mensagens codificadas que contêm tais símbolos proibidos e mensagens. As autoridades alemãs são incapazes de penetrar nestas redes".

A quarta crítica lamenta que o oferecimento dos canais de participação de potencial mais interessante esteja ligado a organizações ou a agentes políticos que não têm como intenção privilegiar o bem público. Em outras palavras, os estudiosos atentam, por um lado, para a ênfase comercial que vem sendo conferida ao emprego dos *media* digitais, alegando que recursos como sites, weblogs e comunidades virtuais serviriam mais ao propósito de vender e de permitir que consumidores compartilhem experiências (DEAN, 1997; 2003).

Associada a esta crítica, por outro lado, estaria aquela a ressaltar o papel dominante exercido por grandes corporações econômicas no que se refere à administração e ao desenvolvimento dos principais instrumentos empregados para a comunicação digital. Os investigadores a sustentarem tal argumento alertam para o fato de que, não obstante todas as potencialidades erigidas pela Internet, boa parte de sua infra-estrutura de funcionamento (*hardware* e *software*) está nas mãos de poucas empresas, que acabam por demarcar, em boa medida, de que modo os cidadãos empregam as redes telemáticas e os recursos nelas disponíveis (BARNETT, 1997; DAVIS, 1999; MARGOLIS e RESNICK, 1999; RAMONET, 1999).

Assim, conforme afirma Benjamin Barber (2001; 2004), a concentração já testemunhada quanto à posse dos *media* tradicionais continua a viger mesmo quando se está falando da Internet. O fato de grandes empresas, comprometidas não com o interesse público, mas com seu próprio lucro, delinearem, em boa medida, o desenvolvimento dos dispositivos de Internet faz com que este autor duvide da capacidade incondicional de fortalecimento da democracia mediante o emprego dos mecanismos digitais de comunicação. Neste mesmo sentido, Lincoln Dahlberg (2001b) afirma que a colonização do ambiente digital por grandes grupos econômicos ameaçaria, por exemplo, a autonomia de fóruns online[192]. Pippa Norris, por sua vez, reafirma esta idéia no seguinte trecho:

> Digital technologies may appear egalitarian, a resource for alternative social movements and transnational advocacy networks, but in practice they may strengthen the power of entrenched authorities, multinational corporations, and established officials, rather than challenging them[193] (NORRIS, 2001, p. 101).

---

[192] Ainda assim, entretanto, este autor acredita que a organização dos usuários pode resistir a este tipo de investida e contribuir para a manutenção de um patamar independente de interação.

[193] Tradução própria: “As tecnologias digitais podem parecer igualitárias, um recurso para movimentos sociais alternativos e para redes transnacionais de advocacia de interesses, mas, na prática, elas podem fortalecer o poder de autoridades fortificadas, corporações multinacionais e representantes já estabelecidos, em vez de desafiá-los”.

A afirmação de Norris adverte não apenas sobre o poder que grandes corporações econômicas exercem sobre os canais digitais de comunicação, mas permite que se reflita, também, acerca das possibilidades de monitoramento e quebra de privacidade que podem ser engendradas pelo estado uma vez que os cidadãos empreguem as ferramentas de participação disponíveis na Internet (YANG, 2003; BELLAMY e RAAB, 1999).

Ainda sobre as oportunidades de participação oferecidas pelas instituições políticas por meio das plataformas mediáticas, Kenneth Laudon (1978) chama a atenção para o fato de que não apenas os cidadãos estabelecem contato direto com seus representantes. Na verdade, comenta o autor, os representantes políticos têm nos canais de participação e de comunicação oferecidos pelos *media* um modo privilegiado para interagir diretamente com a esfera civil. De acordo com Laudon, uma vez que a relação entre representante e representado é necessariamente assimétrica, deve-se temer que tal desigualdade acabe facilitando uma manipulação dos cidadãos.

A quinta ressalva compreende que, entre o diagnóstico do problema da fraca participação, de um lado, e a busca de soluções para esta dificuldade através do emprego dos diversos canais disponíveis, de outro lado, encontra-se um fator fundamental: a disposição dos representantes e demais gestores políticos em adotar modelos de administração pública e de condução de processos democráticos que favoreçam formas mais efetivas de participação. Em outras palavras, se os representantes políticos não adotarem como premissa a necessidade de se aperfeiçoar os mecanismos de controle e de participação por parte dos cidadãos, o emprego político dos *media* digitais e de seus inúmeros canais para a promoção de melhorias nas práticas democráticas será marcado por uma trajetória sinuosa.

Acerca deste problema, a conclusão de Stanley e Weare (2004) é a de que o potencial de criação de novos espaços e canais de mobilização da esfera civil (como fóruns públicos, listas de discussão, petições online, dentre outros) ainda não vêm sendo aproveitado no âmbito institucional de modo apropriado ou não é levado a sério a ponto de, efetivamente, poder representar um exercício de influência na produção da decisão política. Em outras palavras, o argumento é o de que boa parte dos recursos ofertados até agora pela maioria das instituições do estado ainda está disposta de maneira tímida. Mesmo em países desenvolvidos economicamente ou nos quais a democracia se encontra em um estágio mais amadurecido, o número de experiências a serem destacadas permanece pequeno em relação às expectativas geradas quando da popularização dos *media* digitais (GRÖNLUND, 2003; STROMER-GALLEY, 2000).

Os canais de participação devem ser pensados como um dos aspectos mais delicados do projeto de redesenho das oportunidades de interferências oferecidas pelas instituições do estado cujo intento é lançar mão das ferramentas digitais de comunicação. Isso porque é exatamente através dos canais oferecidos que os cidadãos vão poder empregar as informações e habilidades adquiridas para se envolverem de forma qualitativamente superior na discussão da coisa pública. Há, ademais, uma ligação natural entre o tipo de canal ofertado (bem como o modo pelo qual se dá tal oferta) e o estímulo dos cidadãos em tomar parte no jogo político. Assim, se perceberem que os dispositivos não permitem uma participação mais aprofundada ou que tais artifícios não merecem credibilidade, a tendência, certamente, será de rejeição ao emprego de tais recursos.

Ao tratar de maneira mais específica sobre os limites e potencialidades dos canais de *input* possíveis de serem oferecidos pelas instituições do estado uma vez que elas lançam mão dos *media* digitais, completa-se uma parte do ciclo que delineia a proposta de redesenho de certos aspectos do estado que se vem elaborando desde o capítulo segundo.

Uma vez que as três lâminas delineadas para se pensar os pontos a serem contemplados quando da elaboração de iniciativas institucionais que visem aperfeiçoar a participação tenham sido confrontadas com as potencialidades e os limites dos *media* digitais, é necessário fazer uma última reflexão sobre um ponto que insiste em ser tratado nos estudos da interface entre Internet e democracia. A discussão sobre os elementos necessários a um redesenho do estado não pode deixar de atinar, caso exista a intenção de empregar a Internet neste processo, para a questão da exclusão digital.

4.3.4 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E O PROBLEMA DA EXCLUSÃO DIGITAL

Ainda que não seja justificativa para se deixar de refletir sobre a capacidade dos *media* digitais para se aperfeiçoar as práticas democráticas, determinadas referências ressaltam as

dificuldades de uma boa parcela de cidadãos em ter acesso aos equipamentos e demais tecnologias de comunicação. De acordo com tais estudos, este fator comprometeria as tentativas de se pensar em benefícios à democracia auferidos pela utilização da Internet.

Tal questão incide de maneira especial sobre a proposta delineada neste trabalho ao se questionar a utilidade de discutir potencialidades dos *media* digitais se os cidadãos simplesmente não têm a oportunidade de lançar mão ou experimentar tais recursos. Assim, por ser um problema cuja solução demanda um tipo de disposição especial dos agentes do estado e de suas instituições a fim de ser sanado, esta tese pretende considerar, de modo breve, os principais aspectos relacionados a esta questão. Se a participação requer um conjunto adequado de informações, habilidades, estímulos e canais para que possa ser exercida de maneira efetiva, é preciso considerar, ainda, a necessidade de acesso ou da posse dos instrumentos indicados.

A preocupação mais candente quanto ao *digital divide* consiste na idéia de que o acesso desigual aos recursos digitais compromete suas potencialidades democráticas na medida em que tenderia a reproduzir padrões clássicos de exercício do poder político (KLEIN, 1999; TAMBINI, 1999; WEBER e MURRAY, 2004; NETCHAEVA, 2002). De acordo com Brian Krueger:

> Despite the participatory potential of the Internet, its realization remains uncertain. Current growth trends do not predetermine an equal-access future; without equal access, the medium will continue to advantage those types of people already engaged in politics. […] In the end, although the potential of the Internet to expand political participation seems authentic, if policy makers pay considerably less attention to online political action, then even given participatory equality the overall participatory landscape will remain biased[194] (KRUEGER, 2002, p. 494).

O que estas perspectivas ressaltam, no final das contas, é a idéia de que pouco adianta a existência destas tecnologias de comunicação ou de todas as ferramentas que ela implica se os

[194] Tradução própria: "Não obstante o potencial participativo da Internet, sua realização permanece incerta. As tendências atuais crescentes não prevêem um futuro acesso igualitário; sem acesso igualitário, o meio continuará a auferir vantagem àqueles tipos de pessoas já engajadas politicamente. [...] No final das contas, mesmo que o potencial da Internet para expandir a participação política pareça autêntico, se os produtores da decisão política não estiverem atentos à ação política online, então, mesmo com a dada igualdade participativa, o cenário participativo geral permanecerá enviesado".

cidadãos não têm a possibilidade de empregar tais dispositivos. Em outras palavras, aqueles que não têm acesso aos *media* digitais continuam sem a possibilidade de aproveitar o potencial informativo apontado anteriormente; ou de se sentirem estimulados a participar se nem mesmo conseguem saber quais são os recursos disponíveis para intervir politicamente; ou nem chegam a conhecer os canais de participação que são frutos de iniciativas de algumas instituições do estado.

Uma outra parte do argumento leva em conta não apenas as desigualdades entre os cidadãos de uma mesma sociedade democrática, mas considera, também, os níveis de desenvolvimento tecnológico e de infra-estrutura com os quais diferentes países podem contar. Julien Thomas (2000) e Manuel Castells (2001), por exemplo, vão dizer que os custos dos equipamentos e de conexão à Internet variam de modo a tornar o acesso proibitivo em determinados lugares. Thomas ressalta o fato de que há lugares em que, sequer, é possível contar com a disponibilidade da tecnologia digital de telecomunicações, dada a carência de provedores e de companhias locais.

Uma vez que não sejam tomadas medidas no sentido de se resolver a desigualdade de acesso aos recursos de comunicação digital, assim, estes estudiosos vão defender que os *new media* podem, na verdade, atuar enquanto agravantes de desigualdades sociais (NORRIS, 2001). Para Marche e McNiven (2003), por exemplo, os cidadãos que não têm acesso ao ambiente digital serão cada vez mais ignorados politicamente, não tendo suas razões, demandas e reivindicações devidamente consideradas. Isto significa que determinadas vozes continuarão a ser abafadas, pondo-se em xeque, assim, o potencial da Internet para aperfeiçoar as práticas democráticas.

De maneira mais específica, teme-se que as próprias instituições do estado, ao conferirem maior importância a estes mecanismos de comunicação (e, em alguns casos, oferecendo serviços exclusivamente através das redes telemáticas), acabem exacerbando esta segregação entre os cidadãos que têm e os que não têm acesso aos *media* digitais (MAIA, 2002).

Nestes termos, a conclusão principal de Wilhelm (2000) é a de que, em vez de ser uma oportunidade, os *new media* podem representar um novo conjunto de obstáculos para se aperfeiçoar os regimes democráticos, caso sejam mantidas as mesmas características relativas às formas pela qual se tem acesso aos recursos digitais.

Algumas referências consideram que tratar a exclusão digital como uma questão relacionada apenas à posse e ao acesso aos meios de comunicação digital representa uma visão limitada do problema na medida em que, além dos equipamentos, existem outros condicionantes e dificuldades a caracterizarem o emprego político dos *media* digitais.

A compreensão de exclusão digital deve, então, ser ampliada para lidar, também, com desigualdades concernentes à experiência e às habilidades dos usuários (MUHLBERGER, 2004; WILHELM, 2000 e 2002; DIMAGGIO et al., 2001). Desta forma, por exemplo, o envolvimento com os negócios do estado que se dá através da Internet demanda, além de informações, de estímulos e de canais para se participar, um conjunto de habilidades e um repertório minimamente adequado para se manejar de forma expedita estas tecnologias[195]. De acordo com Wilhelm:

> A quantidade de hardware, ou a velocidade do microprocessador, são indicadores necessários, mas que não permitem mensurar o grau de participação das pessoas na economia da era da informação. [...] Conhecer o contexto maior em que se situam os avanços da tecnologia da informação pode nos conduzir muito além das soluções do tipo 'tamanho único', incluindo em nossa equação as lacunas da capacidade humana e também as falhas tecnológicas (WILHELM, 2002, p. 238).

Krueger (2002), por sua vez, defende a importância destes outros fatores além do acesso aos equipamentos ao afirmar que, ainda que todos tivessem computador em casa, continuaria havendo padrões diferenciados de participação, porque tal conjunto de atividades políticas é influenciado, em boa medida, pelas competências e interesses dos cidadãos.

---

[195] A habilidade para manejar os recursos de comunicação digital é um fator essencialmente importante, conforme demonstrado por Brian Krueger (2002), para se predizer se um usuário se sente mais ou menos motivado para atuar politicamente. Isto é, a pesquisa deste autor revelou que alguns dos fatores que motivam a participação no ambiente digital e fora dele são de naturezas distintas, devendo-se conceder atenção especial à intimidade que os cidadãos têm no uso dos recursos. "… greater traditional resources either have no significant impact (civic skills), have a marginally significant and weak positive impact (free time), or actually decrease the probability that an individual will engage in online political activity (family income). […] the power of online skills to predict greater online participation dwarfs any other variable in the analysis and indicates that individuals require new types of Internet-specific skills to participate in online politics" (KRUEGER, 2002, p. 488). Tradução própria: "… os recursos tradicionalmente importantes não têm impacto significativo (habilidades cívicas), têm uma importância marginal e um fraco impacto positivo (tempo livre), ou, na verdade, acabam por diminuir a probabilidade de que um indivíduo se engaje na atividade política online (renda familiar). [...] o poder das habilidades online em predizer uma maior participação online supera qualquer outra variável na análise que indique que os indivíduos requerem novas formas de habilidades específicas da Internet para participar na política online".

Pippa Norris (2001) sumariza estas preocupações quanto à exclusão digital ao afirmar que o problema possui três faces. A primeira se refere a uma divisão global, isto é, aos padrões díspares de acesso à tecnologia digital e à sua infra-estrutura em diferentes países. O segundo aspecto concerne à divisão social, interna a cada sociedade, segregando os que têm acesso aos equipamentos e às habilidades necessárias daqueles que não os têm. Em último lugar, Norris chama a atenção para a existência de um *democratic digital divide*, cuja ênfase está na existência de cidadãos que empregam e os que não empregam as ferramentas e recursos digitais a fim de se engajar, mobilizar e participar da vida pública.

Apresentados os principais receios quanto à manutenção de uma linha divisória entre cidadãos com e sem acesso aos *media* digitais, é preciso apresentar os argumentos menos fatalistas quanto às possibilidades de aperfeiçoamento democrático através da Internet. Em primeiro lugar, é importante ressaltar que o problema da exclusão digital é considerado mais ou menos grave a depender do autor que se dedique à questão. Enquanto alguns estudos apontam para a contínua discriminação daqueles chamados de *have-nots*, outros afirmam que este problema é passageiro e que, conforme pode ser percebido pelas pesquisas que se vão sucedendo, mais e mais cidadãos estão tendo acesso aos *media* digitais e, mesmo, aos recursos de banda larga.

De acordo com Coombs e Cutbirth (1998), ainda que a condição sócio-econômica de determinados cidadãos não permita que eles adquiram os computadores ou que assinem serviços de provedores de Internet a oferecerem uma velocidade razoável, os usuários tendem a encontrar outras formas de se manterem conectados às redes telemáticas. Isso porque é cada vez mais comum o acesso a partir do local de trabalho, de telecentros, bibliotecas ou por meio de amigos e parentes que já contam com computador e Internet. Ou seja, de alguma forma, a popularização destes equipamentos acaba se espraiando mesmo por camadas sociais menos favorecidas economicamente.

Nestes termos, conforme afirma Rousiley Maia (2002), ainda que a questão da exclusão digital deva ser tratada de forma cuidadosa, contando-se, inclusive, com a atuação de políticas públicas para seu combate, não se pode tomar esta dificuldade de modo literal. Seria

pouco plausível desconsiderar, por exemplo, o potencial dos *new media* para incrementar não apenas a participação, mas, também, outros valores relativos à idéia de democracia. Em outras palavras, o acesso limitado de determinados cidadãos deve ser visto com preocupação, mas não como um impeditivo para que se empreguem os recursos de comunicação digital em outras tarefas igualmente importantes para se aperfeiçoar a democracia.

Para concluir o capítulo, reitera-se a idéia de que uma oferta apropriada dos canais de participação através da Internet deve ser pensada de forma conjunta com as duas lâminas anteriormente tratadas, atinentes à necessidade da posse de informação e habilidades políticas por parte dos cidadãos e ao estímulo ao envolvimento na discussão pública.

Nestes termos, enquanto o presente capítulo teve como meta introduzir as principais vertentes teóricas a tratarem da interface entre Internet e participação e apresentar, de modo mais específico, quais são os argumentos mais candentes a mostrarem os prós e contras do emprego político dos *new media* para fortalecer a participação, a parte seguinte avalia em que termos os dispositivos tecnicamente disponíveis vêm sendo efetivamente oferecidos pelas instituições do estado. Em outras palavras, a intenção é investigar de que maneira as iniciativas de democracia digital das principais instituições políticas brasileiras contemplam as três lâminas indicadas anteriormente como guias para um redesenho do estado e de seus mecanismos participativos.

CONCLUSÃO DA PARTE II

A intenção desta parte do trabalho foi investigar de que forma a comunicação mediática pode contribuir no processo de redesenho das instituições do estado de modo a se fomentar a interveniência da esfera civil quando da discussão dos negócios públicos e da produção da decisão política.

Foram apresentadas, em um primeiro momento, as principais razões a estabelecerem o laço fundamental entre comunicação de massa e democracia moderna. Realizou-se, em seguida, uma breve exposição sobre de que forma os *media* tradicionais permitem a sustentabilidade de princípios democráticos ao oferecerem elementos para a fiscalização concernente à *res publica* ou ao possibilitarem a preservação de liberdades e a denúncia a violações de direito.

Quanto ao suporte às atividades participativas, os principais fatores a destacarem o papel do rádio, da televisão e do jornal impresso do ponto de vista do aprovisionamento de informações são a capacidade de se formar um repertório razoável sobre temas e personalidades do universo político, a possibilidade de se acompanhar a atuação dos agentes e instituições do estado cotidianamente e o alcance de uma quantidade considerável de cidadãos, mantendo-os unidos simbolicamente em relação ao compartilhamento de valores e problemas comuns. De modo concomitante, os *media* tradicionais são essenciais para estimular os cidadãos a participarem politicamente, seja ao catalisar o comparecimento às urnas, ao diminuir o custo da informação política (e, assim, motivar um acompanhamento mais próximo dos fenômenos democráticos) ou ao fomentar a discussão de escândalos e demais eventos. Já o potencial dos *mass media* enquanto emuladores de canais de participação foi ressaltado desde as primeiras décadas do século passado, quando Brecht atentou para o rádio enquanto plataforma de

comunicação a liberar os emissores de determinados constrangimentos. Atualmente, os *media* tradicionais operam como canais de participação ao convidar cidadãos a tomarem parte em debates e ao conferir visibilidade a denúncias, demandas e visões de mundo originadas na esfera civil.

Por outro lado, há um conjunto relevante de deficiências identificadas quanto à atuação dos *media* tradicionais para beneficiar a participação. O conteúdo informativo não seria o mais adequado na medida em que contempla não o interesse público, mas, na verdade, atende ao favorecimento de agentes do campo econômico, político ou do próprio campo da comunicação. A baixa qualidade da informação política pode ser evidenciada a partir de uma cobertura cuja natureza enfatiza as disputas de poder político em detrimento da busca de soluções para problemas que atingem os cidadãos. Esta forma de se mostrar o campo político, dando evidência a escândalos, por exemplo, pode ser benéfica à participação ao constranger agentes e ao fazer com que os cidadãos mantenham um acompanhamento cuidadoso das investigações, mas, por outro lado, também pode ser maléfica à motivação na medida em que dá a impressão de que pouco adianta comparecer às urnas ou reivindicar melhorias se "todos os políticos são iguais". Os limites técnicos da televisão, do rádio e do jornal impresso em permitir uma interação mais aprofundada, bem como a lógica unidirecional de prestação de informações, são outros dois senões apontados quanto às dificuldades da comunicação de massa em promover a participação.

Tomando como ponto de referência a tensão entre a função dos *mass media* e os modos pelos quais eles vêm operando, pode-se perguntar sobre como garantir que a busca por uma maior participação da esfera civil nos negócios públicos tenha como suporte o emprego das plataformas de comunicação. Tais inquietações sofreram certo abalo com o advento das plataformas mediáticas digitais e o ambiente de comunicação por elas engendrado, a Internet, pois tais inovações apresentam traços característicos diferenciados e, assim, livram os usuários de algumas destas dificuldades.

O quarto capítulo da tese se esforçou, então, em considerar a idéia de que os *media* digitais apontariam soluções para o diagnóstico de escasso oferecimento de oportunidades de participação e, assim, deveriam ser pensados dentro de um projeto ambicioso de redesenho das instituições do estado democrático. Desta forma, o trabalho chegou à investigação principal que pretendia conduzir desde seu início, contemplando-se, nestes termos, o estudo dos recursos e

mecanismos de comunicação digital e como eles podem (e se podem) contribuir para um *redesign* institucional no intuito de se aperfeiçoar a democracia e a participação da esfera civil.

As mesmas três lâminas delineadas nos dois capítulos anteriores foram perfilhadas na argumentação que se seguiu. Em relação ao provimento de informações, destaca-se a possibilidade de se aceder a informações sem ter de passar pelo filtro dos meios de comunicação de massa convencionais, o que permite a exposição a visões de mundo diversas. Torna-se possível, ainda, que estejam disponíveis estoques de dados sobre os negócios públicos, tornando plausível uma fiscalização minuciosa sobre a administração do estado. Destaque-se, também, a capacidade conferida ao próprio cidadão em publicar o que considerar mais conveniente, sem grandes constrangimentos ou regulação. Tudo isso de maneira rápida, custosa e, em muitos casos, sem demandar que o cidadão, sequer, precise sair de sua casa, desconsiderando-se, mesmo, a posição geográfica do usuário.

Estes aspectos podem atuar enquanto estimulantes para que os cidadãos participem mais, dada a impressão de que as instituições políticas se tornaram mais próximas e que a mediação da comunicação tradicional teria perdido seu posto de exclusividade enquanto elo entre esfera dos representantes e esfera civil. Assim, são diversos os casos de cidadãos e entidades que lançam mão dos *media* digitais para criarem comunidades de interesse ou organizarem protestos e espaços de debate. Ademais, os canais de interação não poderiam ser os mais adequados para a participação, uma vez que a lógica unidirecional não mais é a única a viger no ambiente de comunicação digital, provocando a emersão de mecanismos como enquetes, salas de conversação, troca de mensagens por meio de listas de endereços, fóruns, dentre outros pontos. Todos estes argumentos são apresentados, assim, para sustentar a defesa da Internet enquanto um ambiente constituído por conjunto de recursos e dispositivos aptos a revigorarem a participação política dos cidadãos.

Algumas ressalvas, todavia, podem ser apontadas quando cada uma das lâminas discutidas acima é confrontada com os dispositivos de Internet. Há estudiosos a defenderem a inexistência de uma correlação explícita entre o acesso facilitado às informações e o aumento nos índices de participação política. Ou seja, mais informação disponível não garante que os cidadãos processarão os dados da maneira devida ou que terão interesse em empregar os conteúdos politicamente. Não se pode garantir, adicionalmente, que as informações acessíveis estejam a serviço do aperfeiçoamento democrático.

Sobre a motivação, o argumento cético dá conta da idéia de que apenas aqueles já engajados continuarão a lançar mão dos recursos participativos, detratando-se, então, a hipótese de que os *media* digitais engendrariam a inclusão de novos cidadãos no processo de discussão e de decisão dos negócios públicos. Quanto aos canais de participação auferidos pela Internet, pode-se criticar o fato de que o design e o desenvolvimento dos dispositivos de *software* e *hardware* servem a interesses corporativos; há o risco de monitoramento dos cidadãos por parte do estado; afirma-se, ainda, que, mesmo estando disponíveis, os instrumentos de participação digital não serão empregados por falta de indisposição das instituições e de seus agentes em compartilhar poder político. Aliada a estas críticas, está a questão da exclusão digital em suas várias faces, que pode comprometer o potencial informacional, motivacional e de provimento de canais de participação.

Não obstante considerar a necessidade de se conferir atenção especial a estes problemas, a tese pretende partir da revisão de literatura sobre a interface entre Internet e participação para, nos dois próximos capítulos, (1) desenvolver uma avaliação de experiências que vêm sendo perpetradas no âmbito do estado brasileiro e (2) encaminhar sugestões sobre a natureza das ferramentas que melhor contemplariam um redesenho favorável à participação.

PARTE III

INTERNET E PRÁTICAS PARTICIPATIVAS

CAPÍTULO 5. UM ESTUDO DAS OPORTUNIDADES DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA OFERECIDAS ATRAVÉS DA INTERNET POR INSTITUIÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO

> "The costs of a participant system to individuals are not strictly monetary. The greater the personal costs in terms of time, energy, and commitment, the greater the degree of individual initiative needed to learn about and become involved in the system. […] teledemocracy experiments demonstrate that the level of initiative required can be reduced by technology"[196] (ARTERTON, 1987, p. 129).

> "If some of the costs of involvement can be transferred to government, then a larger number and broader array of citizens can be encouraged to become involved in public policy-making"[197] (ARTERTON, 1987, p. 203).

5.1 INTERNET E PARTICIPAÇÃO: DA POTENCIALIDADE À EFETIVIDADE NO EMPREGO DAS FERRAMENTAS DIGITAIS

De acordo com o que foi exposto no capítulo anterior, os *media* digitais oferecem às instituições do estado a possibilidade de criarem ambientes políticos aptos a envolverem os

[196] Tradução própria: "Os custos de um sistema participativo para os indivíduos não são estritamente monetários. Quanto maior os custos pessoais em termos de tempo, energia e comprometimento, maior o grau de iniciativa individual necessária para se aprender e para se tornar envolvido no sistema. [...] os experimentos em teledemocracia demonstram que o nível de iniciativa exigido pode ser reduzido pela tecnologia".

[197] Tradução própria: "Se alguns dos custos do envolvimento puderem ser transferidos para o governo, então, um número maior e mais alargado de cidadãos pode ser encorajado a se tornar mais envolvido na produção da decisão pública".

cidadãos no processo de discussão da coisa pública e de produção da decisão política. Uma vez que permitem a estas instituições a chance de fomentar um novo tipo de relacionamento com a esfera civil, através do provimento, de forma direta, de informações, da oportunidade de se mostrarem abertas ao diálogo e da concretização de canais de participação, os recursos característicos da Internet constituem um subsídio fenomenal a promover o controle social da forma pela qual as atividades políticas do estado vêm sendo desempenhadas.

É neste sentido que se pode reafirmar o argumento de Christopher Arterton (1987), desta vez adaptando-o ao caso dos dispositivos de comunicação digital, de que os *media* permitem a consecução de uma participação subsidiada, já que os custos que antes dificultavam uma maior participação civil (tais como aqueles relativos à busca por informação) agora são, de certa forma, transferidos às instituições do estado. Não é que os cidadãos passem, assim, a desempenhar um papel integralmente cômodo quando se está falando de participação política; isso porque eles ainda precisam se sentir motivados e com um senso de eficácia política em nível razoável para intervir. Porém, o papel do estado enquanto, por exemplo, provedor de informação política e enquanto agente a ofertar dados de naturezas diversas (tanto acerca de esclarecimento quando sobre seu próprio funcionamento, estrutura e mecanismos de transparência) conta com todas as condições técnicas de se concretizar.

Dadas tais potencialidades, retoma-se o argumento, empreendido logo no início do capítulo primeiro desta tese, acerca do conjunto de fatores a pressionar as instituições do estado a se tornarem mais abertas à participação pública. De acordo com o que pode ser observado nas distintas referências citadas até aqui, são testemunhadas (a) pressões de natureza teórica, (b) outras relativas à mobilização crescente de entidades sociais e (c) outras oriundas, ainda, da sensação de que outros valores atinentes à idéia de democracia vêm sendo incrementados, tais como liberdades, direitos e transparência.

É possível identificar o advento dos *media* digitais enquanto um quarto fator a contribuir para que o estado democrático e suas instituições peculiares adotem, de forma determinante, tais recursos no intuito de fomentar um novo tipo de correspondência com os cidadãos. De acordo com José Eisenberg e Marco Cepik (2002), se, por um lado, às instituições do estado são auferidas novas formas de processamento ágil e fácil das informações e um progresso relevante no que concerne à dinamização da burocracia, obtendo-se uma chance singular de redução de custos em aspectos como o armazenamento de dados e o provimento de

serviços, por outro lado, novas demandas dos cidadãos passam a incidir sobre estes órgãos. Uma destas demandas se refere à oferta de oportunidades de participação a fim de não se comprometer aspectos como a legitimidade das políticas públicas.

Marche e McNiven (2003) concordam com esta idéia ao argumentarem que, uma vez que o público vem se acostumando com um padrão transparente de interação com o setor privado, ele também passa a exigir tal eficiência e *accountability* por parte das instituições governamentais, seja quanto à requisição de um serviço, de informação ou à consideração de razões quando da elaboração de políticas públicas. Isto é, ainda que a relação entre os cidadãos e a esfera política seja de um cunho diferenciado daquele que essencialmente caracteriza a interação comercial testemunhada no setor econômico, deve-se reconhecer um aumento no patamar de exigência da esfera civil acerca, por exemplo, da agilidade nas respostas a seus encaminhamentos.

> Given the immediacy of the medium, citizens expect their public servants, whether elected officials or bureaucrats, to respond much more quickly to problems that are much more complicated. There is a limit to the time and attention they have available in any given period, while the forms of communication challenge traditional notions of what constitutes appropriate responsiveness[198] (MARCHE e MCNIVEN, 2003, p. 83).

Conforme já enfatizado em Marques (2004), entretanto, muitos desses pretensos benefícios trazidos pela Internet para a participação política são promessas ainda não realizadas *por completo*. Isso porque, mesmo com os estorvos técnicos tendo sido eliminados em boa parte e com o aumento da pressão para que sejam ofertadas oportunidades de participação efetiva à esfera civil, nem sempre as instituições do estado apresentam as condições ou a disposição em implementar iniciativas que visem aperfeiçoar as práticas democráticas e o envolvimento político.

Este fato reforça a hipótese de que não é graças à possibilidade técnica aberta por uma nova plataforma de comunicação que se podem atestar diferenças substanciais na forma de se participar politicamente. De fato, há muitos casos nos quais os governos ainda não se tornaram completamente porosos à intervenção pública através da Internet, mas apenas começaram, de

---

[198] Tradução própria: "Dada a instantaneidade do meio, os cidadãos esperam que os servidores públicos, sejam eles os representantes ou aqueles da burocracia, respondam de maneira muito mais rápida aos problemas que estão cada vez mais complicados. Existe um limite de tempo e atenção que estes servidores têm disponível em um dado período, enquanto as formas de comunicação desafiam noções tradicionais do que constitui uma resposta apropriada".

modo tímido, a irem além da mera presença institucional (MARQUES e MIOLA, 2007; FERBER, FOLTZ e PUGLIESE, 2003 e 2005).

Por outro lado, existem iniciativas importantes que reforçam uma idéia contrária a esta, tais como o processo de discussão do projeto de Reforma Universitária instaurado pelo Poder Executivo Federal a partir de 2005. Um site abrigado no portal do Ministério da Educação foi montado especificamente para discutir a reforma[199] e tornou possível, para qualquer usuário ou entidade interessada no tema, conhecer as justificativas do governo para se aprovar as modificações quanto à educação superior, acessar os principais documentos oficiais relativos ao projeto e entrevistas de autoridades e, ainda, cadastrar endereços eletrônicos para se manter atualizado das últimas notícias acerca da proposta. Um destaque a convidar os cidadãos a se manifestarem a respeito da formulação da política educacional do governo consistiu da criação de fóruns digitais de discussão, divididos por debates específicos sobre as diversas áreas nas quais a reforma dizia pretender intervir.

A intenção de ir além do debate sobre os potenciais e limites dos *media* digitais, por um lado, e o objetivo de se apontar sugestões e soluções efetivas para o problema da baixa participação política dos cidadãos, por outro, atuam, neste contexto, como dois catalisadores a fomentar uma investigação mais profunda sobre os modos pelos quais as instituições do estado vêm empregando os dispositivos à mão no sentido de envolver a esfera civil na discussão e decisão relativa à coisa pública.

De maneira complementar à seção anterior da tese, onde foram apresentados os principais argumentos a sustentarem ou a detratarem o emprego da Internet para a participação tomando como ângulo as lâminas informação, motivação e canais, este capítulo apresenta como intenção reconhecer os recursos e as ferramentas efetivamente tornados disponíveis através da Internet por parte de determinadas instituições políticas brasileiras. A meta é avaliar em que medida tais estruturas do estado vêm adotando estes dispositivos enquanto aspectos a contribuírem para a consecução de um redesenho favorável à participação que, pelo menos no dizer de um conjunto de documentos oficiais, deveria estar sendo atingido.

Ressalte-se que, de modo diverso da maioria das referências que lidam com a questão da participação política na Internet citadas até aqui, este trabalho não tem como objetivo desenvolver uma investigação empírica sobre, por exemplo, os padrões de participação dos

[199] Disponível em: <http://www.mec.gov.br/reforma/>. Acesso em 13 de outubro de 2005.

cidadãos, nem de estudar o tema a partir de experimentos que levem em conta a condição social dos usuários que tomam parte em atividades políticas no ambiente digital. Não obstante se reconhecer a importância das manifestações sociais através da Internet e da indissociabilidade das dimensões que envolvem estado e sociedade, por uma questão de recorte do problema de pesquisa, a questão fundamental a orientar este capítulo se refere ao grau de adoção real destas ferramentas por parte de agentes e instituições ligados à representação democrática.

Dentre as hipóteses mais candentes tratadas ao longo deste trabalho, uma se refere à idéia de que, se alguma modificação pode ser efetivamente apontada em termos de participação política institucional com a adoção dos *media* digitais, ela é promovida, no final das contas, mais por atitudes, comportamentos e disposições de órgãos do estado, gestores, usuários e demais atores envolvidos nos diferentes processos que têm lugar no ambiente digital do que pela simples presença ou advento de novos meios técnicos.

5.2 UM EXAME DAS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS EM ÂMBITO FEDERAL QUE OFERECEM OPORTUNIDADES DE PARTICIPAÇÃO

O Brasil possui um papel de destaque no que se refere às experiências direcionadas à promoção de inovações institucionais quanto à participação dos cidadãos (COELHO, 2007; FONSECA, 2007; JACOBI, 2000; FUNG e WRIGHT, 2003). As iniciativas mais estudadas e conhecidas enfatizam a criação de conselhos (de saúde, de bairros, sociais e aqueles que fazem parte da estrutura organizativa do estado), experiências de orçamento participativo, audiências e consultas públicas e demais eventos que reforçam, segundo Pedro Jacobi e Fabiana Barbi (2007), o ambiente de redemocratização testemunhado após o fim do regime militar. De acordo com estes autores, a tentativa de agentes e instituições em descolar sua imagem pública da herança dos governos autoritários foi um dos grandes propulsores da implementação de modificações qualitativas na gestão da coisa pública[200].

[200] Nas palavras de Celina Souza: “Alguns fatores e políticas antecederam e facilitaram a adoção de políticas como o OP. O primeiro é a existência de algumas experiências semelhantes, anteriores à redemocratização. O segundo é o aumento dos recursos municipais como resultado da redemocratização, combinado com a decisão de vários governos

Também no que se refere à adoção dos recursos digitais de comunicação por parte das instituições do estado, o Brasil vem exercendo um papel relevante na medida em que é mencionado em relatórios de instituições internacionais enquanto pioneiro na informatização integral do processo eleitoral, por empreender uma política austera no que se refere à busca por custos menores na aquisição de bens e serviços através de pregões e licitações *online* ou, ainda, por conseguir integrar, em um nível razoável de qualidade, os sistemas de informação governamentais e, com eficiência incomum, os processos de arrecadação de impostos.

Algumas destas experiências estão, em certa medida, relacionadas à idéia de governo eletrônico (ou de seus termos correlatos, *e-government* e e-gov), cujas principais linhas de atividade se referem à dinamização de processos internos à burocracia de estado, com enfoque especial para questões como a diminuição do desperdício de dinheiro público, por exemplo, com a impressão de documentos, e o fornecimento de serviços aos cidadãos.

De acordo com Irina Netchaeva (2002), o conceito de governo eletrônico foi empregado pela primeira vez no início dos anos 90, mas apenas ao final de tal década suas aplicações práticas se tornaram mais comuns. Uma das principais faces da implementação de projetos de *e-government*, sustenta a autora, refere-se, fundamentalmente, à idéia de transferir atividades governamentais para o ambiente digital, com o intuito, já sublinhado anteriormente, de se aumentar a efetividade das atividades administrativas.

Åke Grönlund (2003), por sua vez, afirma que a adoção do governo eletrônico implica duas modificações em campos distintos: a primeira se refere à forma pela qual as operações internas do governo passam a ser desempenhadas, adicionando-se a estes processos a automação, a cooperação e a integração entre órgãos e demais instituições governamentais; a segunda modificação se dá no plano de interação destas entidades com os cidadãos. O autor ressalta, assim, que deve ser levada em conta não apenas a eficiência nos processos governamentais, mas, também, a forma distinta de participação política que pode ser oferecida aos usuários destes sistemas.

De acordo com as conclusões do estudo de Grant Kippen e Gordon Jenkins (2004), de fato, o interesse maior das instituições do estado em adotar as tecnologias digitais de comunicação foi, em um primeiro momento, a possibilidade de melhorar o provimento de

---

locais de promover ajustes nas respectivas finanças públicas. O terceiro fator é o aumento da presença de partidos considerados de esquerda nos governos locais, em especial nas grandes cidades" (SOUZA, 2001, p. 85).

serviços e de reduzir custos. Aos poucos, porém, argumentam os autores, as iniciativas governamentais vêm sendo direcionadas a aprofundar o relacionamento político do estado com os cidadãos. Isso porque, na opinião destes estudiosos, oferecer serviços e comodidade é apenas um passo para se aprofundar a interação entre esfera civil e representantes que os *media* digitais possibilitam[201].

Um outro grupo de teóricos ressalta que, além do incremento da interação com órgãos internos à administração estatal e com os cidadãos, os projetos de governo eletrônico tendem a enredar um terceiro conjunto de atores em suas metas, a saber, os agentes do campo econômico (GRÖNLUND, 2003).

Esta possibilidade de se operar com diferentes tipos de públicos e as diretrizes adotadas por parte dos representantes políticos vão acabar definindo, na opinião de estudiosos a exemplo de Juliet Musso, Christopher Weare e Matt Hale (2000), as prioridades das atividades de e-gov. Estes autores identificam, por um lado, programas de governo eletrônico a privilegiarem a relação do estado com empreendimentos comerciais e financeiros, estabelecendo-se uma relação estreita com aspectos relativos à promoção do desenvolvimento econômico e à prestação de serviços aos cidadãos. Por outro lado, existem programas a contarem com uma ênfase em atividades cívicas, fomentando o acesso da esfera civil às instâncias e dimensões discursivas e decisórias em relação à formulação de políticas públicas.

Neste mesmo sentido, Sunny Marche e James McNiven (2003) fazem uma diferenciação peculiar entre e-governo (que se referiria mais ao lado da modernização de processos internos e do *delivery* de serviços e de informações) e e-governança (idealizada de modo a enfatizar a maneira pela qual as decisões são tomadas em uma sociedade, convidando-se os cidadãos a tomarem parte neste processo e privilegiando a deliberação e a comunicação de caráter cívico).

Pelo que foi exposto até agora, uma panorâmica sobre os estudos a envolverem os temas relacionados aos projetos de governo eletrônico permite perceber, por um lado, um

[201] No caso brasileiro, de acordo com o livro organizado por Tadao Takahashi (2000), intitulado *Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil*, e que, por algum tempo, serviu como principal documento a orientar as estratégias de governo eletrônico no país, duas foram as prioridades do programa elaborado àquela época: informatizar operações e serviços e promover formas de aproximação com os cidadãos. Takahashi afirma que desde a década de 70 o estado brasileiro vem empreendendo ações direcionadas à informatização de sua estrutura burocrática e de infra-estrutura de telecomunicações, mas, somente com o início da popularização da Internet, o Governo Federal passou a se preocupar, de forma mais concentrada, no desenvolvimento e adoção de tecnologias digitais, no âmbito das tentativas de modernização administrativa e abertura para o capital privado promovido ao longo da década de 90.

privilégio relativo à busca por maior efetividade quanto às atividades da burocracia de estado (fenômeno percebido, sobretudo, nas investigações típicas da área de Administração Pública) e, por outro lado, um maior relevo quanto ao direcionamento do emprego dos recursos de comunicação digital para o aperfeiçoamento da relação política entre esfera dos representantes e esfera civil (tema mais comum nos trabalhos de cariz "crítico" ou intimamente relacionados aos estudos com maior embasamento em teoria democrática) (GOMES, 2007).

Este trabalho considera que as duas dimensões não são incompatíveis. Na verdade, muitas das investigações conduzidas ultimamente já vêm procurando ajuntar estas duas perspectivas enquanto complementares. Ademais, há atividades e operações que são de interesse destas duas dimensões, como a busca por uma maior transparência e a cata pela redução de custos quanto à manutenção e à aplicação de recursos públicos.

Nestes termos, é comum, entre os estudiosos acima apresentados, o diagnóstico de que os projetos de governo eletrônico preferencialmente lidam, em uma primeira fase, com o aperfeiçoamento de suas estruturas, dinâmicas e processos internos para, em momento posterior, passar a oferecer, caso um redesenho seja a opção de agentes e instituições, maiores oportunidades de participação à esfera civil. Mesmo tendo em conta que as duas dimensões apontadas no parágrafo anterior compõem facetas de uma mesma grande questão, a tese procura se concentrar, preferencialmente, no estudo sobre de que forma esta segunda fase vem (ou não) sendo implementada por um conjunto de instituições do estado brasileiro.

É neste ponto onde o trabalho retoma a preocupação com a questão da participação política da esfera civil. Acredita-se na importância de conduzir uma investigação, a partir das lâminas relativas à informação, motivação e canais, acerca de qual é o desenho das principais ferramentas de participação disponíveis nos portais de Internet sustentados por determinadas instituições de relevância fundamental para a constituição do estado brasileiro.

Proceder-se-á, assim, um estudo qualitativo da natureza e do perfil das oportunidades de participação oferecidas através de sites de agentes e instituições ligados às práticas dos estados democráticos contemporâneos. Dentre as questões mais candentes a orientarem o exame desenvolvido neste capítulo estão: Quais são as oportunidades de participação oferecidas aos

cidadãos através dos sites dos agentes e instituições selecionados? A quem elas contemplam? Quais as características mais relevantes de tais oportunidades? O que elas proporcionam? Como estas oportunidades permitem que determinado processo participativo se desenvolva? Em que medida é possível apontar indícios que impliquem modificações na dinâmica de discussão e elaboração das políticas públicas uma vez que estas ferramentas sejam empregadas? Que outras ferramentas poderiam ser sugeridas a fim de se aproveitar adequadamente o potencial participativo dos *media* digitais?

A busca pelas respostas a estas perguntas, aliadas a um confronto entre os princípios, expressos em documentos oficiais, a orientarem as iniciativas de participação através da Internet no âmbito destas instituições, permitirão constatar o quão dispostas se mostram estas instituições e seus agentes em relação a tornarem tais estruturas mais porosas à intervenção e controle públicos. Isto é, a investigação das propriedades dos dispositivos encontrados permite, assim, identificar e sistematizar diferentes padrões de oportunidades ofertadas, bem como avaliar o grau de aproveitamento dos artifícios tecnicamente disponíveis.

Das justificativas para a escolha dos casos e da construção de parâmetros para se avaliar tais experiências

Logo na introdução deste trabalho, ressaltou-se que a pesquisa iria recorrer a quatro principais instrumentos metodológicos: 1) pesquisa bibliográfica; 2) observação, seleção e monitoramento de um leque de experiências de participação perpetradas através dos mecanismos digitais de comunicação; 3) seleção dos casos e entrevistas com os gestores responsáveis pela criação e manutenção das iniciativas selecionadas para compor a pauta empírica e 4) análise qualitativa dos casos.

Até aqui, basicamente, apenas o primeiro destes itens foi contemplado, seja a partir da apresentação dos distintos pressupostos e perspectivas de vertentes da teoria democrática, seja ao se colher as convergências e divergências que marcam a visão de autores dedicados ao estudo da interface entre os *media* digitais e as práticas democráticas. Neste capítulo e no próximo, porém, será possível perceber cada um dos quatro instrumentos atuando a fim de se esclarecer o problema primário a mover a pesquisa aqui empreendida.

Em relação à observação, mapeamento e monitoramento de experiências que se referem ao emprego dos recursos digitais de comunicação por parte de representantes e agentes do estado a fim de se propiciar maiores oportunidades de participação, ao longo da pesquisa foram arrolados indícios e evidências que permitiram (1) compreender os fatores a estimularem ou a limitarem uma maior adoção institucional destes dispositivos; (2) averiguar qual o perfil das principais ferramentas oferecidas; e (3) delinear quais seriam as balizas mais eficazes e adequadas para se analisar empiricamente os objetos selecionados para o *corpus* experimental.

Dentre as investigações conduzidas a fim de se contemplar estas metas, estudou-se, no curso da pesquisa doutoral, por exemplo, em que medida os partidos políticos alteram suas dinâmicas de relacionamento com os cidadãos e correligionários uma vez que têm à disposição os *media* digitais (MARQUES, 2006b). No que concerne à perfilhação destes mecanismos da parte de representantes políticos, foi desenvolvida uma tabela de avaliação quantitativa e qualitativa que procurou dar contar da natureza das oportunidades de participação presentes em sites pessoais de congressistas (MARQUES, 2007). Em relação a instituições que fazem parte da estrutura do estado, investigou-se, de maneira preliminar e a partir da ótica de uma vertente específica da teoria democrática, que modo o Poder Legislativo, em nível federal e estadual, comporta-se frente ao cidadão uma vez que pode contar com os artifícios digitais (MARQUES e MIOLA, 2007); o exame dos meios e modos pelos quais o Poder Executivo se dispõe foi contemplado, por sua vez, por um outro estudo, conduzido, de modo incipiente, também em 2007 (MARQUES, 2007b).

O acompanhamento de tal variedade de fenômenos permitiu que duas experiências merecessem um maior destaque e, conseqüentemente, fossem selecionadas para o estudo mais detalhado conduzido nesta tese. As escolhas foram o Portal da Presidência da República e o Portal da Câmara dos Deputados.

A justificativa pela opção por estes casos se dá por uma série de motivos. Em primeiro lugar, dada a relevância e a abrangência institucional que estas duas arquiteturas carregam. No caso brasileiro, o Palácio do Planalto consiste no centro da decisão do Poder Executivo Federal, devendo-se considerar, adicionalmente, o poder extraordinário conferido ao chefe desta estrutura típica do regime presidencialista. Já a Câmara dos Deputados exerce papel fundamental ao compartilhar com o Senado a composição do Congresso Nacional, conformando, assim, o Poder Legislativo em âmbito Federal. Atente-se para o fato de que, dado o arranjo que

caracteriza as práticas democráticas no Brasil, pode-se auferir à Câmara um reflexo mais representativo dos cidadãos brasileiros, seja em sua quantidade e dispersão territorial, seja na pluralidade de interesses presente neste foro.

Em segundo lugar, ressalte-se a influência que as disposições, atitudes e comportamentos de tais instituições exercem sobre outras instâncias políticas em âmbito nacional, estadual e municipal, sendo plausível afirmar que as iniciativas perpetradas por intermédio da Presidência e da Câmara insinuam a adoção de padrões diferenciados de operação dos trâmites democráticos.

Uma terceira razão foi encontrada a partir do estudo dos documentos e dispositivos legislativos que orientam estas duas estruturas quanto ao relacionamento a ser estabelecido com os cidadãos, inclusive através da Internet. Visto que a esfera civil é notada enquanto um ator essencial nos princípios oficiais que, idealmente, atuam enquanto base para o desempenho destas instituições, torna-se indispensável averiguar em que medida estes valores exaltados no papel são transpostos para a realidade das práticas políticas nos portais selecionados.

Finalmente, deve ser ressaltado que a observação destas instituições e de suas iniciativas na fase anterior à coleta de dados mostrou plenamente (1) de que forma os mecanismos digitais podem servir à consecução de um desenho de ferramentas de participação que contemplem aspectos relacionados à informação, motivação e canais; (2) o quão díspare pode ser a adoção de tais mecanismos por órgãos distintos; e (3) de que forma a participação pode ser aperfeiçoada através de um incremento dos mecanismos já presentes nos casos investigados.

Escolhidas as experiências a serem pesquisadas, as seguintes atividades relacionadas aos portais passaram a ser desempenhadas: um acompanhamento prolongado e mais cuidadoso das iniciativas e de suas atualizações; um inventário das ferramentas e recursos ligados à questão da participação; uma análise minuciosa das diretrizes a orientarem a configuração e as políticas de administração dos portais; um levantamento dos principais marcos históricos e eventos que acabaram por resultar no atual formato dos casos em pauta, na intenção de verificar o progresso da adoção das tecnologias digitais de comunicação por parte destas instituições.

Concomitantemente ao desempenho destes exercícios, foi elaborada e aplicada uma entrevista semi-estruturada com os agentes responsáveis pela parte operacional e de coordenação de uma das experiências enquadradas, o Portal da Câmara. A entrevista foi realizada em novembro de 2007, nas dependências da Câmara dos Deputados, em Brasília. Os entrevistados

foram dois dos principais componentes do Comitê Gestor do Portal da Câmara, Cássia Botelho, diretora da Assessoria de Projetos Especiais, e José Antônio Ferreira Filho, diretor da Coordenação de Disseminação de Informações (CODIS). Além de esclarecer dúvidas do pesquisador e de fornecer informações importantes que contribuíram para o momento de avaliação da iniciativa, a entrevista ofereceu ao estudo o benefício de confrontar os dados e as impressões coletadas quando da fase de observação e análise com as reais perspectivas e visões de mundo intrínsecas aos realizadores do Portal.

Foram feitas diligências no sentido de se conseguir uma consulta com os coordenadores do projeto de Governo Eletrônico no âmbito do Poder Executivo Federal. Porém, não houve sucesso nas tentativas. Apesar das respostas positivas, em um primeiro momento, quanto à cessão da entrevista, no caso da Diretoria de Governo Eletrônico, o encontro em Brasília foi desmarcado por parte da secretária da gerente do projeto. As tentativas de se encontrar uma outra data, bem como o último recurso (realizar a entrevista por correio eletrônico) fracassaram. Não obstante garantias da mesma secretária, transmitidas por meio de inúmeros telefonemas à capital federal, nunca se recebeu uma resposta ao questionário formulado e enviado.

A Diretora da área de Internet e Eventos da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Silvia Sardinha Ferro, por sua vez, mostrou-se disposta a contribuir com a pesquisa respondendo, após algumas semanas, o questionário enviado a ela por e-mail, uma vez que não foi possível a realização de entrevista pessoal devido a dificuldades de um segundo deslocamento a Brasília por parte do pesquisador.

O último instrumento metodológico utilizado foi fundado em uma avaliação qualitativa de cada um dos recursos participativos (sobretudo aqueles que implicam existência de aspectos atinentes à informação, motivação e canais) ofertados nos portais destas estruturas de Governo. O Portal da Câmara foi avaliado ao longo dos meses de janeiro e fevereiro de 2008 e o Portal da Presidência durante fevereiro e março deste mesmo ano[202].

Estes ramos variados de instrumentos e aparatos metodológicos empregados ao longo da pesquisa parecem estar em consonância com aquilo que autores a exemplo de Pippa Norris (2001) consideram o mais adequado para se conduzir uma pesquisa empírica com experiências e

[202] Deve ser enfatizado que esta tese, no caso do Portal da Presidência, limitou-se ao estudo dos *websites* das Secretarias e órgãos diretamente vinculados a tal estrutura, sem levar em conta as entidades que se encontram, por sua vez, sob tutela de tais Secretarias. Por exemplo, ainda que o Gabinete de Segurança Institucional tenha como subordinada a Secretaria Nacional Anti-Drogas, o site desta última instituição não fez parte da amostra examinada.

fenômenos que têm lugar no ambiente digital de comunicação. De acordo com Norris, nestes casos, existe a necessidade de se pensar em ferramentas metodológicas de diferentes perfis e que possam ser integradas a fim de conferir maior consistência aos achados da pesquisa. Segundo a estudiosa:

> No single methodology can hope to capture the rich complexities of life on the Internet and this study therefore draws on hundreds of studies from different disciplines, as well as empirical evidence from aggregate data, content analysis and cross-national surveys. […] The most effective research strategy is to triangulate among diverse sources of evidence, attempting to understand the Internet by piecing together a range of independent studies to see if the evidence points in a consistent direction across different countries[203] (NORRIS, 2001, p. 35-36).

É a partir da discussão dos argumentos acima referidos, da apresentação das trilhas tomadas para se encaminhar o exame e da análise minuciosa destas experiências que se pode refletir, de modo acurado, sobre como um projeto de redesenho do estado favorável à intromissão dos cidadãos nos negócios públicos pode fazer uso dos *media* digitais no intuito de atingir um grau maior de republicanismo.

Por último, é preciso relatar o itinerário da análise. Ao longo do restante do capítulo 5, o estudo se refere, fundamentalmente, à investigação da forma pela qual as instituições que compõem a amostra oferecem (se oferecem) ferramentas úteis à participação política dos cidadãos, dedicando-se especial cuidado ao inventário e à descrição das ferramentas e, em seguida, à análise pormenorizada do papel e da operação de cada uma destas ferramentas especificamente no contexto daquele caso examinado.

Já o capítulo 6, que complementa a Parte III da tese, tem como função cotejar os efeitos políticos reais que estas ferramentas engendram ou podem engendrar sobre as instituições e os representantes. Ou seja, se, anteriormente, foram expostos os dispositivos e suas

---

[203] Tradução própria: "Nenhuma metodologia isolada pode ter como expectativa a apreensão das ricas complexidades da vida na Internet e este estudo, desta forma, baseia-se em centenas de investigações oriundas de diferentes disciplinas, assim como evidência empírica de dados agregados, análise de conteúdo e pesquisas de abrangência nacional. [...] A mais efetiva estratégia de pesquisa se refere à triangulação entre as diversas formas de evidência, tentando-se compreender a Internet a partir da reunião de um leque de estudos independentes para se verificar se as evidências apontam em uma direção consistente em diferentes países".

propriedades, no último capítulo do trabalho a intenção é discutir se, no final das contas, existe, efetivamente, alguma capacidade de interferência da esfera civil na discussão pública e na produção da decisão política a partir de tais instrumentos.

5.3 O PORTAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA: INFORMAÇÃO, MOTIVAÇÃO E CANAIS DE PARTICIPAÇÃO

5.3.1 HISTÓRICO, ADMINISTRAÇÃO E DADOS GERAIS SOBRE O PORTAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

O Portal da Presidência da República oferece aos usuários a possibilidade de acederem ao conjunto de sites e páginas dos órgãos oficiais que compõem a estrutura governamental que se encontra sob administração direta do chefe do Poder Executivo Federal. Ao todo, o Portal conta com um conjunto de dezessete sites a proverem notícias, informações, atribuições e competência constitucionais, mecanismos de contatos e recursos complementares relativos às entidades que estão sob tutela direta do Presidente.

O Portal ganhou sua primeira versão em 1998, ainda no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e procurou representar, naquele momento, um dos esforços do Governo Brasileiro em se mostrar atento à adoção dos *media* digitais, o que já vinha ocorrendo, em alguma medida, nos países desenvolvidos. Além da tentativa em se mostrar parelho às iniciativas de outras democracias e em promover sua imagem pública através dos recursos de Internet já àquela época, conforme pode ser constatado através das imagens mais antigas das *homepages* do site da Presidência[204], a intenção do Governo Federal foi introduzir o emprego dos sistemas e tecnologias de informação disponíveis a fim de contribuir no processo de reestruturação do estado brasileiro que teve lugar ao longo da década de 90.

Em outras palavras, não se pode negar que a adoção dos *media* digitais por parte dos órgãos da Administração Pública Federal no Brasil se encaixou no bojo das reformas

[204] As imagens das telas iniciais das diferentes versões do Portal da Presidência estão disponíveis para visualização nos anexos desta tese.

institucionais e constitucionais levadas à frente no primeiro e no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, conforme pode ser constatado pela criação de um ministério específico (conhecido como MARE, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, que atuou entre janeiro de 1995 e dezembro de 1998) para apontar soluções e encaminhamentos quanto a estas questões (BRASIL, 1995)[205].

Na intenção de delinear uma política específica para a área de tecnologia da informação e da comunicação que estivesse em sintonia com a criação de oportunidades comerciais, com uma maior eficiência da máquina e da burocracia públicas e com o desenvolvimento em pesquisa, foi lançado, em 1999, sob responsabilidade do Ministério da Ciência e Tecnologia (em colaboração com outros órgãos da administração federal), o programa Sociedade da Informação (SOCINFO), como parte integrante do Plano Plurianual 2000-2003 (BRASIL, 1999b).

O SOCINFO teve como uma de suas principais atividades a discussão e a elaboração, coordenadas pelo Grupo de Implantação do Programa Sociedade da Informação, de sugestões de políticas públicas na área de tecnologias de informação e comunicação, sendo seu principal resultado a publicação que ficou conhecida como o *Livro Verde da Sociedade da Informação*, lançada em setembro de 2000. A obra apontou uma série de metas e formulações mais gerais acerca das diretrizes que deveriam estar contempladas nas intenções oficiais de tornar o Brasil um dos atores principais quanto à difusão e ao emprego dos recursos ofertados pelos mecanismos digitais de comunicação. Dentre as metas a serem perseguidas, ressalta o grupo, deveriam estar a preocupação em aprimorar a participação política dos cidadãos e o papel fundamental do governo neste quadro enquanto ente a elaborar e aplicar as estratégias de maior relevância.

> A tecnologia pode ainda ser largamente aplicada para aperfeiçoar a própria gestão do governo – coordenação, planejamento, execução e controle de ações, contabilidade pública etc. – e suas transações comerciais com o setor privado. A possibilidade de acesso aos serviços, de participação nas decisões e acompanhamento dos atos governamentais por parte de todos os cidadãos, portanto, impõe a adoção de meios e métodos digitais por parte do governo, em todos os poderes constituídos e níveis governamentais, do emprego das tecnologias de informação e comunicação em benefício da eficácia, responsividade, transparência e governança (BRASIL, 2000e, p. 8).

[205] Além da análise documental e de normas abrigadas, preponderantemente, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, ressalte-se a consulta às seguintes referências para se inventariar o histórico do desenvolvimento das políticas de Governo Eletrônico no Brasil: MARTINUZZO (2008), CHAIN et al. (2004), LEMOS (2005), KNIGHT e FERNANDES (2006), JAMBEIRO, BORGES e ANDRADE (2006), MENEZES (2006), AKUTSU (2006) e FERNANDES e AFONSO (2001).

De modo concomitante ao trabalho do SOCINFO, o Governo Federal instituiu, com o Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTTI[206]), com o objetivo de "examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação" (BRASIL, 2000b). Em outras palavras, àquela época, a Administração Pública Federal se mostrava preocupada em formular, a partir da discussão em diversos âmbitos, reflexões e orientações para uma política posterior que viria estabelecer os padrões de relacionamento entre Governo, Empresas e Cidadãos através da tecnologia digital. Ainda em julho de 2000, o GTTI apontou, em seu relatório, denominado *Relatório preliminar GTTI – Consolidado*, um diagnóstico da situação de infra-estrutura do país em tecnologias da informação e em relação à prestação de serviços aos cidadãos (BRASIL, 2000c).

Um outro Decreto Presidencial, de 18 de outubro de 2000, na intenção de institucionalizar de maneira mais efetiva a atuação do Governo Federal quanto à política digital de informação e comunicação, criou o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, também chamado de CEGE. Seu objetivo seria "formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão" (BRASIL, 2000d). De acordo com tal documento, o Comitê Executivo deveria ser composto pelos ocupantes dos seguintes cargos de estado:

I - o Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que o presidirá;

II - os Secretários-Executivos dos Ministérios;

III - o Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores;

IV - o Subchefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

V - o Secretário de Organização Institucional do Ministério da Defesa;

VI - o Subsecretário-Geral da Secretaria-Geral da Presidência da República;

VII - o Secretário de Avaliação, Promoção e Normas da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República;

VIII – o Procurador-Geral da União; (BRASIL, 2000d).

---

[206] Composto por representantes dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Justiça, Comunicações, Planejamento, Orçamento e Gestão, Casa Civil, Saúde, Educação, Fazenda, Agência Nacional de Telecomunicações, Gabinete de Segurança Institucional e Secretaria de Estado da Comunicação de Governo da Presidência da República.

Ficou estabelecido que a presidência da Secretaria-Executiva do Comitê ficaria com o titular da Casa Civil, auxiliado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI, sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e por uma das diretorias subordinadas a este último órgão, o Departamento de Governo Eletrônico.

Em dezembro de 2002, a SLTI publicou um outro documento fundamental para se compreender de que forma estavam progredindo as ações do governo na área em questão. O relatório "Dois Anos de Governo Eletrônico: Balanço de Realizações e Desafios Futuros" (BRASIL, 2002b) expôs princípios, avanços e pontos a serem melhorados no programa até então em curso. Pode-se dizer que este documento teve o objetivo de encerrar a gestão na área de governo eletrônico conduzida durante a Presidência de Fernando Henrique Cardoso e de apontar necessidades para a nova equipe que viria coordenar o projeto dali para frente. De acordo com um trecho do relatório:

> Como desafio maior, que de certa forma sintetiza a visão que permeia o conjunto de recomendações apresentado, coloca-se a necessidade de assegurar a continuidade e consolidação do Programa, enquanto política de Estado. Característica marcante que mereceria ser preservada, tem sido a formulação e implementação desta política mediante ampla interação com as instituições da administração pública federal, com os governos estaduais e municipais e com os inúmeros parceiros na área de negócios e na sociedade civil. As novas tecnologias da informação e os conceitos e abordagens inaugurados com a implementação do Governo Eletrônico, representam extraordinária possibilidade de avançar no sentido de devolver à sociedade o acervo de informações do qual o Estado é talvez o principal detentor, na forma de acesso ampliado ao conhecimento, melhores serviços, maior transparência da gestão pública e melhor qualidade do processo de formulação e controle das políticas públicas (BRASIL, 2002b, p. 38).

A fim de conferir maior agilidade às atividades de governo eletrônico perpetradas até aquele momento e de promover modificações nas prioridades das políticas do programa desenvolvido sob tutela da gestão presidencial antecessora no Palácio do Planalto, a partir de 2003, o governo Lula passa a adotar uma postura diferenciada daquela que vinha tendo lugar até então. O Decreto Presidencial de 29 de outubro de 2003 estabeleceu a criação de 8 Comitês Técnicos (CTs) do Governo Eletrônico que iriam atuar dali para frente (BRASIL, 2003). São eles:

1) Implementação do Software Livre;

2) Inclusão Digital;

3) Integração de Sistemas;

4) Sistemas Legados e Licenças de Software;

5) Gestão de Sítios e Serviços On-line;

6) Infra-Estrutura de Rede;

7) Governo para Governo;

8) Gestão de Conhecimentos e Informação Estratégica.

A função primordial destes Comitês seria auxiliar o CEGE no estabelecimento de diretrizes e orientações e funcionar como âmbitos especializados de debate sobre as políticas de Governo Eletrônico. Em conjunto, tais instâncias foram idealizadas enquanto responsáveis pela elaboração das normas a servirem para que os demais órgãos de Administração Federal formulem seus websites e ofereçam serviços e informações através dos *media* digitais.

É preciso enfatizar que foram promovidas modificações não apenas na estrutura de administração dos programas do Governo Federal nesta área. Em 2004, a nova equipe que passou a compor o Comitê Executivo do Governo Eletrônico lançou o documento *Oficinas de Planejamento Estratégico: Relatório Consolidado*, no qual expôs sua divergência com o modo pelo qual a política relativa à comunicação e informação no ambiente digital vinha sendo conduzida no Poder Executivo no mandato anterior.

> A política de governo eletrônico do governo brasileiro abandona a visão que vinha sendo adotada, que apresentava o cidadão-usuário antes de tudo como 'cliente' dos serviços públicos, em uma perspectiva de provisão de inspiração neoliberal (BRASIL, 2004, p. 9)

Estes princípios serão detalhados no tópico a seguir. O que interessa, por ora, é compreender o arranjo institucional que vem marcando os modos pelos quais o Governo lida com a política de e-gov. Pode-se dizer que, depois de 2004, no que se refere à atuação específica do CEGE, apenas instruções, cartilhas e demais documentos que visam alinhar tecnicamente as iniciativas nesta área foram os editos mais relevantes.

Contudo, mais especificamente em relação à experiência examinada nesta tese, o Portal da Presidência é importante ressaltar o papel exercido por um outro órgão que também influencia no emprego das tecnologias digitais de comunicação e informação por parte daquelas entidades de auxílio direto e imediato ao chefe do Poder Executivo. A adoção, manutenção e

aperfeiçoamento da política de comunicação interna ao Palácio do Planalto é atribuição da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM).

De modo a esclarecer a questão em definitivo, é preciso dizer que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, administra os sites *Rede Governo*[207] e *Governo Eletrônico*[208] (o primeiro é responsável pela promoção de serviços aos cidadãos e o segundo dá conta do gerenciamento da política governamental nesta área). Por outro lado, a SECOM tem como competência a coordenação dos portais *Brasil.Gov*[209] e *Presidência da República*[210], cujo cunho é mais político do que técnico.

Nestes termos, enquanto o CEGE é responsável por cuidar dos padrões de interação das instituições do governo consigo mesmas (o chamado *Government to Government*), estabelecendo balizas técnicas e conduzindo a formulação de mecanismos que permitam uma melhor interconexão de máquinas e protocolos, e da prestação de serviços aos cidadãos (*Government to Citizen*), a SECOM tem como alçada o cuidado com a coordenação da comunicação do Governo (em especial dos órgãos do Palácio) com a sociedade.

A norma principal a regulamentar a atuação da SECOM quanto à administração dos portais sob sua tutela é o Decreto nº 6.377, de 19 de fevereiro de 2008 (BRASIL, 2008). De acordo com tal Decreto, cabe à Secretaria auxiliar o Presidente, dentre outras, nas seguintes atividades:

> I - na formulação e implementação da política de comunicação e divulgação social do Governo;
> II - na implantação de programas informativos;
> [...]
> IV - na coordenação da comunicação interministerial e das ações de informação e difusão das políticas de governo;
> [...]
> VIII - na comunicação com a sociedade, por intermédio da divulgação dos atos do Presidente da República e sobre os temas que lhe forem determinados, falando em seu nome e promovendo o esclarecimento dos programas e políticas de governo, contribuindo para a sua compreensão e expressando a opinião do Presidente da República, por determinação deste, em todas as comunicações dirigidas à sociedade e à imprensa;
> [...]
> XIV - na divulgação de atos e de documentação para órgãos públicos; (BRASIL, 2008).

---

[207] Disponível em: <http://www.redegoverno.gov.br/>. Acesso em 20 de março de 2008.
[208] Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/>. Acesso em 20 de março de 2008.
[209] Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/>. Acesso em 20 de março de 2008.
[210] Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/>. Acesso em 20 de março de 2008.

É importante destacar que este mesmo Decreto prevê, enquanto uma das estruturas a compor o organograma da SECOM, o Departamento de Internet e Eventos, cujas competências e abrangências mais candentes a chamar a atenção para o objetivo deste trabalho são:

> I - orientar e supervisionar o uso das marcas e elementos visuais do Governo Federal nos sítios e portais dos órgãos e entidades integrantes do SICOM;
> II - coordenar as atividades de relacionamento com o cidadão, via internet, por meio do portal Brasil;
> III - gerenciar o funcionamento dos portais Brasil e Presidência da República e articular, com os órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal, a gestão e manutenção de conteúdos disponibilizados nesses ambientes;
> IV - gerenciar o funcionamento do sítio da Secretaria de Comunicação Social e articular, com as áreas internas, a gestão e manutenção de conteúdos disponibilizados nesse ambiente;
> V - coordenar e supervisionar a execução de eventos realizados pela Secretaria de Comunicação Social e os eventos institucionais demandados pela Presidência da República, para orientar a aplicação das marcas e elementos visuais do Governo Federal; (BRASIL, 2008).

Nestes termos, conforme as normas editadas pela Presidência, o Portal em estudo nesta tese, não obstante sofrer influência dos padrões editados pelo CEGE, é de responsabilidade de Diretoria de Internet e Eventos, devendo esta zelar não apenas pelos seus aspectos estéticos e de conformidade com as marcas e a programação visual dos materiais que carreguem o selo do Governo Federal, mas, também, pelo relacionamento político entre o Palácio do Planalto e a esfera civil (inclusive aquele mantido por meio dos recursos de comunicação ofertados pelos *media* digitais).

O quadro a seguir confere o panorama de documentos, normas e demais dispositivos capitais que regulam a formulação e a aplicação de políticas governamentais em relação ao emprego dos *media* digitais em sua estrutura.

ANO	DOCUMENTO	ABRANGÊNCIA
1999	Decreto no. 3.294, de 15 de dezembro de 1999.	Institui o Programa Sociedade da Informação e dá outras providências.
2000	Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000.	Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação.
2000	Portaria da Casa Civil nº 23 de 12 de maio de 2000.	Designa os componentes do Grupo de Trabalho Interministerial.
2000	Relatório preliminar GTTI - Consolidado.	
2000	Sociedade da Informação no Brasil – Livro Verde.	
2000	Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal. Grupo de Trabalho "Novas Formas Eletrônicas de Interação".	
2000	Decreto de 18 de outubro de 2000.	Cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, e dá outras providências.
2000	Regimento Interno do Comitê Executivo do Governo Eletrônico.	
2001	COMITÊ EXECUTIVO DO GOVERNO ELETRÔNICO. Resolução no. 1, de 8 de março de 2001.	
2001	Relatório "A Política de Governo Eletrônico no Brasil".	
2001	COMITÊ EXECUTIVO DO GOVERNO ELETRÔNICO. Resolução no. 2, de 30 de julho de 2001.	
2001	Decreto não-numerado de 04 de Dezembro de 2001.	Cria, no âmbito do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, o Subcomitê da Rede Br@sil.gov, e dá outras providências.
2002	Decreto não-numerado de 15 de Março de 2002.	Altera o Decreto de 18 de Outubro de 2000, que cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico.
2002	Resolução nº 7, de 29 de julho de 2002.	Estabelece regras e diretrizes para os sítios na internet da Administração Pública Federal.
2002	Relatório "Dois Anos de Governo Eletrônico: Balanço de Realizações e Desafios Futuros".	
2003	Decreto não numerado de 29 de outubro de 2003.	Institui Comitês Técnicos do Comitê Executivo do Governo Eletrônico e dá outras providências.
2004	COMITÊ EXECUTIVO DO GOVERNO ELETRÔNICO. Oficinas de Planejamento Estratégico: Relatório Consolidado.	
2008	Decreto nº 6.377, de 19 de fevereiro de 2008.	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, e dá outras providências.

QUADRO 1: Quadro demonstrativo das principais normas e documentos a regerem as políticas de Governo Eletrônico e de Comunicação através da Internet no Brasil.

Uma vez que estejam delineados, ainda que de forma breve, a trajetória histórica e os principais artifícios e relatórios que orientam a política de Governo Eletrônico do país, parte-se para o estudo dos princípios apresentados nestes documentos que se referem, de modo mais específico, ao relacionamento entre estruturas do Governo Federal e os cidadãos mediada pelos recursos digitais de comunicação. A partir da exposição de tais diretrizes e da análise mais cuidadosa sobre como as instituições políticas empregam os *media* digitais, será possível refletir sobre em que medida certas estruturas do Governo vêm, efetivamente, implementando tais orientações e prestando informações, serviços e oportunidades de participação à esfera civil.

5.3.2 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO PORTAL

Em relação ao Programa de Governo Eletrônico do Poder Executivo, dois documentos devem ser destacados quanto à promoção da participação da esfera civil. O primeiro deles foi produzido ao final do mandato do presidente Fernando Henrique, em 2002, e conforme já referenciado, tem como título *Dois Anos de Governo Eletrônico: Balanço de Realizações e Desafios Futuros* (BRASIL, 2002b). Este relatório apontou três frentes como prioritárias a serem desenvolvidas nos projetos federais de e-gov: a interação com o cidadão, a melhoria da sua própria gestão interna e a integração com parceiros e fornecedores (BRASIL, 2002b, p. 9). De modo mais específico, as indicações feitas à equipe que assumiria o novo Governo a partir de 2003 foram as seguintes:

> - oferta na Internet de todos os serviços prestados ao cidadão, com melhoria dos padrões de atendimento, redução de custos e facilidade de acesso;
> - ampliação do acesso a informações pelo cidadão, em formatos adequados, por meio da Internet;
> - promoção da convergência entre sistemas de informação, redes e bancos de dados governamentais para permitir o intercâmbio de informações e a agilização de procedimentos;
> - implantação de infra-estrutura avançada de comunicações e de serviços, com padrões adequados de segurança e serviços, além de alto desempenho;
> - utilização do poder de compra do Governo Federal para a obtenção de custos menores e a otimização do uso de redes de comunicação;
> - estímulo ao acesso à Internet, em especial por meio de pontos de acesso abrigados em instituições públicas ou comunitárias; e

> - fortalecimento da competitividade sistêmica da economia (BRASIL, 2002b, p. 9).

Conforme é possível observar, desde o desenvolvimento do SOCINFO (BRASIL, 1999b; 2000e), sempre houve uma tentativa de integrar a difusão do acesso às redes digitais por parte dos cidadãos com uma melhor organização e ganhos de eficiência no que se refere à burocracia estatal e ao estabelecimento de novos patamares de relacionamento com os prestadores de bens e serviços ao governo. Um outro ponto ao qual os agentes que compunham a equipe de Governo Eletrônico da Presidência de Fernando Henrique se dedicaram foi o aperfeiçoamento e a ampliação dos serviços prestados aos cidadãos (2002b).

Após o início do Governo Lula, em 2003, entretanto, as prioridades foram modificadas, o que ficou evidente com a crítica ao modelo "neoliberal" (conforme literalmente documentado em BRASIL, 2004, p. 9) que até então marcava, na opinião da equipe do novo presidente, a política de Governo Eletrônico no Brasil. A idéia foi enfatizar não necessariamente a prestação de serviços e uma relação clientelística com os cidadãos, mas procurar envolvê-los no aperfeiçoamento das práticas democráticas através, por exemplo, da participação.

> Não se trata somente de colocar mais serviços disponíveis na Internet, mas de fazer com que a sua presença na Internet beneficie o conjunto dos cidadãos e promova o efetivo acesso ao direito aos serviços públicos. Também não se trata de promover um discurso vazio de "transparência" desqualificada, que torna a informação disponível apenas para os iniciados, mas de promover um deslocamento em direção à apropriação dos recursos de relacionamento entre governo e sociedade pelas organizações da sociedade civil, de forma a garantir que o governo eletrônico construa capacidades coletivas de controle social e participação política (BRASIL, 2004, p. 6).

O outro documento destacável a nortear as atividades e ações nesta área foi o relatório *Oficinas de Planejamento Estratégico: Relatório Consolidado*, de acordo com o qual:

> ... o governo eletrônico tem como referência os direitos coletivos e uma visão de cidadania que não se restringe à somatória dos direitos dos indivíduos. Assim, forçosamente incorpora a promoção da participação e do controle social e a indissociabilidade entre a prestação de serviços e sua afirmação como direito dos indivíduos e da sociedade (BRASIL, 2004, p. 9).

Sendo assim, as diretrizes e princípios fundamentais que, idealmente, passaram a guiar as políticas e aplicações do Governo Eletrônico no Brasil tomaram as estruturas políticas institucionais enquanto indutoras de uma:

> ... transformação profunda da sociedade brasileira, o que obriga a levar em conta os múltiplos papéis do governo federal neste processo. O primeiro papel é o de promotor da cidadania e do desenvolvimento. [...] O segundo papel do governo eletrônico é o de funcionar como instrumento de mudança das organizações públicas, de melhoria do atendimento ao cidadão e de racionalização do uso de recursos públicos. [...] O terceiro papel que o governo eletrônico pode desempenhar é o de promover o processo de disseminação da tecnologia de informação e comunicação para que este contribua para o desenvolvimento do país. [...] O quarto papel do governo eletrônico é a promoção, uso e disseminação de práticas de Gestão do Conhecimento na administração pública (BRASIL, 2004, p. 6-7).

O que se pode depreender da comparação entre os documentos e as visões de mundo neles expostas é uma divergência essencial nos objetivos e encaminhamentos que deveriam ser conferidos às políticas de Governo Eletrônico.

Uma vez que o objetivo deste trabalho é estudar de que forma as instituições do estado brasileiro se dispõem a oferecer oportunidades de participação política à esfera civil por meio dos recursos digitais de comunicação, é importante destacar a proposta da nova equipe especialmente no que é atinente ao envolvimento dos cidadãos na discussão da coisa pública e no processo de produção de decisões. Pode-se afirmar que as iniciativas teriam como mote, de 2004 em diante:

> Fazer uso da Internet como um canal de comunicação entre governo e sociedade, permitindo a participação popular e a interatividade com os cidadãos:
> - governo eletrônico deve ter entre seus objetivos fortalecer processos participativos, o que significa que deve incorporar recursos de interatividade que estimulem a participação ativa da sociedade.
> - Não somente pela via da inclusão digital, mas também pelo fornecimento de conteúdos relevantes, o governo eletrônico deve contribuir para ampliar a capacidade de participação das organizações da sociedade civil nas políticas públicas (BRASIL, 2004, p. 10).

De acordo com Silvia Sardinha Ferro[211], chefe da Diretoria de Internet e Eventos da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, “o atual portal da Presidência foi criado a partir da necessidade de oferecer conteúdos específicos sobre a Presidência da República e suas áreas vinculadas... [...] e também para interagir com o cidadão, configurando-se em uma poderosa ferramenta de comunicação e relacionamento”. Citando dados acerca da difusão dos *media* digitais entre a população brasileira, Ferro assevera ter conhecimento do potencial dos *new*

[211] Em entrevista concedida através de correio eletrônico.

media para se aperfeiçoar o relacionamento e a participação civil na formulação de políticas públicas. Foi feita a opção, assim, pelo menos no discurso oficial, de se conferir um papel privilegiado aos cidadãos quando da elaboração de políticas públicas.

Mas ressalte-se que este privilégio não estava refletido apenas na nova política de Governo Eletrônico e de comunicação institucional através da Internet, mas, também, deveria servir enquanto guia geral a orientar a atuação do Governo Lula como um todo, de acordo, por exemplo, com o texto presente no site da Secretaria-Geral da Presidência da República.

> Participação Popular - O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva demonstrou o firme compromisso com a participação social na definição de políticas públicas. A interlocução com todos os segmentos da sociedade civil e com os Estados e municípios pauta a atuação do Governo Federal e está sendo fundamental para a construção de um novo país. [...] Foi o desafio de buscar o maior consenso possível entre diversos segmentos que levou o governo a criar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), no qual se discutem temas ligados às reformas que o Brasil precisa fazer. Outros canais de participação foram criados no primeiro ano de governo, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, o Conselho das Cidades, o Fórum Nacional do Trabalho. [...] São muitos os exemplos de canais abertos ou revitalizados pelo governo federal, com o objetivo de incluir, na decisão das grandes políticas públicas, a experiência acumulada pela sociedade civil brasileira ao longo do tempo[212].

Apresentados os princípios e diretrizes que deveriam conduzir a política nacional de e-gov e o modo de relacionamento entre governo e esfera civil no que concerne à participação política e ao controle social da coisa pública exercido por meio dos mecanismos digitais de comunicação, resta cotejar o que se tem em discurso com a realidade para se compreender, de maneira mais clara, as reais oportunidades e subsídios ao envolvimento político ofertados pela Presidência em seu portal.

---

[212] Texto disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sec_geral/art_social/conselhosconferencias/>. Acesso em 25 de março de 2008.

5.3.3 INFORMAÇÃO, MOTIVAÇÃO E CANAIS DE PARTICIPAÇÃO NO PORTAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

O primeiro site oficial da Presidência da República foi inaugurado em 1998[213] e, desde então, teve sua configuração alterada em duas ocasiões: uma primeira em 2001 e uma segunda em 2005, quando alcançou seu *layout* atual. A idéia de estabelecer um Portal, que pode ser definido como um conjunto de sites e páginas de Internet reunidas em um único endereço, sob administração de uma entidade específica que provê conteúdos comuns e com um objetivo determinado, foi concretizada a partir desta última versão, de 2005.

A composição destes diversos sites a integrarem o Portal da Presidência visa prover notícias, informações históricas e dados sobre funções constitucionais, mecanismos de contato e recursos complementares relativos às atividades dos órgãos e secretarias que dão sustentação a tal estrutura de Governo.

No total, a conformação do Portal da Presidência conta com dezessete sites de instituições e iniciativas cujas atividades estão voltadas para o assessoramento adjacente e instantâneo do chefe do Executivo em suas tarefas cotidianas, a exemplo da Casa Civil, da Secretaria de Comunicação Social, do Gabinete de Segurança Institucional e da Advocacia-Geral da União.

Em um primeiro momento, serão descritas as principais seções que compõem a página inicial do Portal e dos sites de cada uma das Secretarias e demais órgãos que fazem parte da estrutura da Presidência. A seguir, o Portal será examinado de maneira mais detalhada quanto ao provimento de informações políticas; à atenção prestada ao estímulo para que os cidadãos participem; e, por último, à consecução de canais de participação adequados.

Em todas as páginas pertencentes ao Portal da Presidência e que obedecem ao seu *layout* padrão, pode ser encontrada uma barra de ferramentas, localizada na parte superior,

[213] Anteriormente, o site da Presidência era acessado através do endereço <http://www.planalto.gov.br>. Atualmente, este endereço continua disponível, mas redireciona o usuário para o endereço <http://www.presidencia.gov.br>.

contendo Destaques do Governo, Mapa do Site, Busca, Ajuda e um menu no estilo "caixa de seleção", com links para todos os sites de órgãos componentes da estrutura da Presidência da República (que serão descritos em breve). Outros três itens estão presentes nesta mesma barra, mas aparecem apenas quando se está acessando a página inicial do Portal: Versão em inglês, versão em espanhol e um "Fale Conosco"[214].

Também presente em todas as páginas que fazem parte do Portal, está um menu, disposto na posição horizontal, que direciona o usuário para os conteúdos de cunho preponderantemente institucional. Os sete itens que integram este menu são: Presidente, Vice-Presidente, Legislação, Informações Históricas, Principais Programas, Palácios e Notícias.

Na seção "Presidente", é possível encontrar, acerca do chefe do Poder Executivo Federal, Biografia, Atribuições, Agenda, Foto Oficial, informações sobre seu Gabinete Pessoal, Biografia da Primeira-Dama e um último link denominado "Fale com o Presidente".

O link do menu chamado "Vice-Presidente" leva às páginas Biografia, Atribuições, Sobre a Vice-Presidência e Residência Oficial.

A parte do menu que leva à "Legislação" contém as seguintes seções: Apresentação, Base da Legislação Federal, Códigos, Constituição, Consulta Pública, Decretos, Decretos Leis, Decretos não Numerados, Emendas à Constituição, Leis, Medidas Provisórias, Projetos de Lei, Resenha Diária. Conforme pode ser percebido, esta porção do Portal leva o usuário a ter acesso a praticamente todo o arcabouço jurídico que rege o país e suas instituições.

O item do menu que direciona a "Informações Históricas", por sua vez, traz uma galeria com todos os ex-Presidentes da República, contendo fotos, períodos de mandato e possibilidade de se aceder a informações detalhadas sobre perfil e dados da equipe de governo de cada titular do cargo.

Já a seção "Principais Programas" contém links para sete páginas, nas quais se descreve as frentes de atividades às quais o Governo diz vir dedicando atenção especial: Novo modelo de desenvolvimento, Cidadania e inclusão, Democracia e diálogo, Desenvolvimento regional, Política externa, Gestão transparente e, por último, Justiça e Segurança Pública.

---

[214] O Portal da Presidência da República possui versões em inglês e espanhol, porém, nestas duas línguas, há, basicamente, apenas informação institucional, tais como o perfil do presidente e do vice-presidente, dados sobre os palácios presidenciais, organograma da estrutura da Presidência, programas, notícias diversas e link para o site do Ministério das Relações Exteriores.

Em “Palácios”, são descritos detalhes históricos e arquitetônicos do Palácio do Planalto, Palácio da Alvorada e Granja do Torto, bem como das obras artísticas que fazem parte do acervo destes prédios governamentais.

O último item do menu é a seção de “Notícias”, que contempla os seguintes aspectos: Destaques, Últimas Notícias, Discursos, pronunciamentos e *briefings*, Publicações, Café com o Presidente e Contatos.

Abaixo da barra de menu que leva o usuário a estes sete itens, está o conteúdo variável da *homepage* (ou página inicial) do Portal. Geralmente, este conteúdo é composto por diversos itens, tais como chamadas para notícias e agenda do Presidente, *banners* que convidam para o acesso a informações sobre programas do Governo e demais links que direcionam para eventos e iniciativas diversas que têm a ver com a atuação de órgãos que fazem parte da estrutura da Presidência.

Segundo foi dito anteriormente, o Portal da Presidência da República é composto por sites de dezessete órgãos e iniciativas ligadas diretamente ao chefe do Poder Executivo[215]. Treze destes sites obedecem a um *layout* comum, enquanto outros quatro foram construídos de modo a contemplarem uma programação visual e um menu peculiares[216].

Os sites dos seguintes órgãos ou iniciativas de governo apresentam características semelhantes[217]:

---

[215] Silvia Ferro, uma das diretoras da SECOM, afirma que, em relação à publicação de conteúdos, o gerenciamento se dá de forma descentralizada, ainda que se conte com um Comitê Gestor de Conteúdos formado por integrantes de cada órgão da Presidência. A SECOM tem como função adicional oferecer treinamento ao corpo técnico envolvido com a publicação de materiais e na administração dos sites de Secretarias e órgãos. Já a manutenção dos servidores se dá de forma centralizada pela SECOM, a partir de convênio com o SERPRO.

[216] Percebe-se um esforço da Secretaria de Comunicação em padronizar os sites de todos estes órgãos em consonância com as especificações comuns. De acordo com o informativo de 06 de setembro de 2007, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a mudança de *layout* do antigo site da entidade para um novo que seguisse as configurações do Portal da Presidência foi um processo planejado. “Mudanças no site - Car@ leitor@! A partir de sexta-feira (31/8), o site da Seppir terá modificações de lay out e conteúdo, adequando-se ao novo padrão visual do Portal da Presidência da República. Solicitamos a sua compreensão, pois algumas informações não estarão disponíveis no novo formato. No entanto, haverá um ícone que permitirá o acesso ao conteúdo disponibilizado no sítio já conhecido. O Boletim Destaque Seppir continuará com a mesma identidade visual, tendo em vista a recente reformulação na 100ª edição, em março passado. Informações, sugestões e reclamações poderão ser enviadas para o e-mail imprensa.seppir@planalto.gov.br”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/seppir/informativos/120.htm>. Acesso em 23 de março de 2008.

[217] É importante observar que três destas entidades possuem uma natureza diferenciada quando a seu papel na estrutura da Presidência da República, não podendo ser consideradas, assim, no mesmo patamar que as diferentes secretarias e órgãos acima citados. A Secretaria de Imprensa e Porta Voz, por exemplo, é apenas um dos ramos da Secretaria de Comunicação Social, conformando, o site da área de Imprensa e Porta-Voz, uma ramificação do site da SECOM. A página que leva aos Conselhos de assessoramento ao Presidente, por sua vez, não obstante dar visibilidade a órgãos que fazem parte da estrutura da Presidência da República, não está lá para conferir a presença

- Casa Civil;
- Secretaria-Geral da Presidência da República;
- Secretaria de Relações Institucionais (SRI);
- Secretaria de Comunicação Social (SECOM);
- Gabinete de Segurança Institucional (GSI);
- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM);
- Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca (SEAP);
- Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH);
- Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR);
- Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE);
- Conselhos (página de órgãos de consulta da Presidência, como Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional);
- Comissão de Ética Pública (CEP);
- Sistema Público de Comunicação do Brasil;

Por outro lado, as instituições listadas abaixo mantêm uma singularidade quanto à presença no ambiente digital de comunicação, exposta através de seus sites, construídos em formato diferenciado:

- Advocacia Geral da União (AGU);
- Secretaria de Imprensa e Porta Voz;
- Secretaria Especial de Portos (SEP);
- Controladoria Geral da União (CGU);

---

de uma única entidade ou secretaria, mas, sim, oferta informações gerais acerca destas instâncias. Já o site denominado Sistema Público de Comunicação do Brasil descreve, de modo peculiar, o desenvolvimento de uma iniciativa, e suas atividades correlatas, de estrito interesse do Governo no atual momento, sendo que, também, não representa um conjunto de páginas de uma instituição ou secretaria específica. Por não serem secretarias ou órgãos, a natureza destas instâncias e de suas atividades, é preciso enfatizar, afeta a avaliação de seu desempenho quanto ao oferecimento de oportunidades de participação através dos media digitais. Isso não invalida, contudo, o estudo dos sites correspondentes a estas iniciativas e estruturas, visto que, em algumas ocasiões, as características de seus sites se mostram importantes para o argumento a ser desenvolvido. Dedicar um site específico para a Secretaria de Imprensa e Porta-Voz, por exemplo, realça o destaque conferido à promoção do Governo.

O fato de que a maioria dos sites obedece a uma padronização, tanto no que se refere à programação visual quanto em relação a determinadas seções e menus internos, não quer dizer, todavia, que eles coincidam quanto à índole ou à natureza do conteúdo ofertado ao usuário. Ainda que boa parte dos órgãos conte com uma seção a explicar suas atribuições, outra dedicada ao perfil dos ministros e secretários e, ainda, um "Fale Conosco", é preciso observar que algumas secretarias agregam mais ou menos conteúdos, a depender de fatores tais como a abrangência de suas funções.

Isto é, pode-se afirmar que boa parte dos links que diferenciam os menus e conteúdos providos pelos sites de cada Secretaria tem a ver com o tipo de trabalho desenvolvido especificamente pela instituição. A Secretaria de Relações Institucionais, por exemplo, conta, no menu de seu site, com a seção "Subchefia de Assuntos Parlamentares", responsável por cuidar do relacionamento entre Governo e Congresso Nacional; A Secretaria de Comunicação Social oferece o link "Marcas", que dá acesso aos logotipos e demais elementos que compõem os instrumentos de comunicação visual do Governo, e "Campanhas", onde é possível fazer o *download* de peças publicitárias elaboradas em nome do Governo; a Casa Civil, por sua vez, redireciona o usuário para boa parte da seção de Legislação encontrada no Portal da Presidência, uma vez que ela é responsável por chancelar todos os atos e dispositivos desta natureza que passam pelo crivo do Executivo.

A disposição de links do menu presente no site de cada secretaria pode ser conferido na tabela a seguir. Ressalte-se que o quadro permite uma visualização privilegiada do conteúdo que estes sites carregam e da profundidade de sua configuração.

Casa Civil	Secretaria-Geral da Presidência da República	Secretaria de Relações Institucionais - SRI	Secretaria de Comunicação Social
- Sobre a Casa Civil - Ministra - Atos do Governo - Licitações - Notícias - Publicações - Câmaras, GT's e comissões - Fale conosco	- Sobre a Secretaria - Articulação Social - Estudos e Pesquisas Político-Institucionais - Juventude - Internacional - Imprensa - Fale conosco	- Sobre a Secretaria - Ministro - Subchefia de Assuntos Parlamentares - Subchefia de Assuntos Federativos - Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - Notícias - Apresentações - Fale conosco	- Sobre a Secretaria - Agências e investimentos - Campanhas - Imprensa - Instrumentos normativos - Marcas - Patrocínio - Licitações - Plano Anual de Comunicação - Publicações - Fale conosco - Fórum de Assessores

Gabinete de Segurança Institucional - GSI	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM	Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca - SEAP	Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH
- Sobre o GSI - Ministro - Cerimonial militar - Notícias - Publicações - Legislação - Fale conosco	- Sobre a Secretaria - Ministra - Programas e Projetos - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - Ouvidoria - Notícias, Midias e Traduções - Publicações - Pesquisas e Sistemas de Informação - Legislação - Fale conosco - Articulação Internacional - Links	- Sobre a Secretaria - Aqüicultura - Ministro - PESCA - Rastreamento-PREPS- - Registro - Crédito e Financiamento - Dados estatísticos - Consulta a processos - Notícias - Publicações - Legislação - Links de interesse - Feira do Peixe - Fale conosco	- Sobre a Secretaria - Ministro - Conselhos - Autoridade Central - Crianças e Adolescentes - Pessoas com Deficiência - Idosos - Brasil sem Homofobia - Mortos e Desaparecidos Políticos - Combate a Violações - Combate ao Trabalho Escravo - Promoção dos Direitos Humanos - Proteção a Pessoas Ameaçadas - Ouvidoria-Geral da Cidadania - Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário - Hanseníase - Legislação - Notícias - Fale com a SEDH
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR	Núcleo de Assuntos Estratégicos	Conselhos	Comissão de Ética Pública
- Sobre a Secretaria - Ministro - Ações, programas e projetos - Quilombos - FIPIR - CNPIR - Notícias - Publicações - Legislação - Fale conosco	- NAE - Ministro - Planejamento de Longo Prazo - Artigos - Notícias - Fale conosco	- Conselho de República - Conselho de Governo - Conselho de Defesa Nacional - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) - Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) - Conselho Nacional de Política Energética - Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes	- Sobre a Comissão - Legislação - Declaração Confidencial de Informações - Perguntas e Respostas - Autoridades abrangidas - Rede de Ética - Cursos e Seminários - Funções e Responsabilidades - Publicações - Reuniões da CEP - Notícias - Links de interesse - Galeria de Fotos - Boas Idéias - Informations in English - Fale conosco
Sistema Público de Comunicação do Brasil			
- O Grupo Interministerial e o Grupo Executivo - Entidades			

Advocacia-Geral da União	Secretaria de Imprensa e Porta-Voz	Secretaria Especial de Portos	Controladoria-Geral da União
- Institucional - Legislação e Normas - Comunicação Social - Publicações - Consulta a Processo Administrativo - Licitações - Concursos de Ingresso na AGU - Programa de Estágio Profissional - Transparência Pública - Rede AGU	- Agenda - Informe da Hora - Discursos e Entrevistas - Fotografia - Sala de Imprensa - Viagens e Credenciamento - Mais informações - Dados estatísticos - Fale Conosco	- Sobre a SEP - Sistema Portuário Nacional - Programas e Projetos - Relações Internacionais - Segurança Global Portuária - Portos 200 anos - Conselhos Portuários - Destaques - Fale Conosco	- A CGU - Ministro - Imprensa - Eventos - Conselho da Transparência - Licitações - Concursos - Legislação - Publicações e Orientações - Auditoria e Fiscalização - Prevenção da Corrupção - Correição - Ouvidoria

QUADRO 2: Disposição de links encontrados no menu do site de cada órgão da Presidência.

Depois de introduzir a disposição dos sites que compõem o Portal da Presidência da República, é chegado o momento de analisar de que forma tal experiência torna disponíveis oportunidades de envolvimento político aos cidadãos tomando como ângulo de investigação as três lâminas anteriormente apontadas enquanto diretrizes a orientar a formulação de ferramentas participativas. Desta forma, a seguir, serão expostos e, logo depois, comentados, os elementos relacionados à informação, motivação e canais direcionados à participação encontrados no Portal em pauta.

O Portal da Presidência e o provimento de informação política

Do ponto de vista da prestação de informações, pode-se dizer que o Portal da Presidência oferece três tipos de dados. Em primeiro lugar, sublinhe-se a preocupação e a insistência em proporcionar informações relativas, tão-somente, à questão institucional de estruturas e órgãos cujas atividades se encontram diretamente ligadas ao cotidiano do Presidente. Há, acerca de cada entidade, uma abundante oferta de informações setorizadas referentes às competências, atribuições, legislação, histórico, organograma, principais programas, notícias etc. Todos os sites que compõem o Portal tornam disponível este tipo de conteúdo, tendo o usuário, assim, a oportunidade de conhecer o papel daquela Secretaria ou órgão auxiliar no arranjo institucional que conforma a Presidência.

Nesta mesma categoria de informações, destaque-se a notável possibilidade de acesso a praticamente todo o conjunto da Legislação vigente no país em nível federal, graças à capacidade dos *media* digitais em atuar como um repositório incomum de conteúdos e ao empenho da Casa Civil. No Portal da Presidência, o cidadão tem acesso a todo o aparato jurídico, legislativo e administrativo que rege o país desde a independência, como Constituições, Decretos, Portarias, Leis Ordinárias, Complementares, Medidas Provisórias, Emendas à Constituição etc. O Diário Oficial da União também está disponível, com atualização instantânea a cada edição. Ainda que a Casa Civil seja o grande agente a ofertar este tipo de dado, em todos os outros sites do Portal é possível encontrar menções à função e à regulação das atividades de cada instituição.

Alguns sites demonstram um cuidado peculiar no oferecimento do acesso à Legislação. A Advocacia-Geral da União, por exemplo, torna disponível tanto o direcionamento ao site da Casa Civil, para que o usuário tenha acesso a decretos, leis e demais normas da Administração Pública Federal, quanto orienta o acesso àqueles documentos que dizem respeito exclusivamente às suas operações. Já o site do Gabinete de Segurança Institucional, por exemplo, dá o link somente para o Decreto que dispõe sobre o arranjo institucional da Presidência da República. A SECOM, por sua vez, dá publicidade aos decretos que regem sua atuação especificamente, sem se referir ao quadro institucional mais amplo. Esta é uma prova de como estes sites são configurados de modo diferente, sendo possível afirmar que muito de seu conteúdo tem a ver não apenas com a abrangência e a natureza de atuação da entidade que os sustentam, mas, também, com o gerenciamento a eles conferido.

Uma constante a marcar o provimento de informações de cunho institucional por parte das Secretarias analisadas é a presença de uma seção de notícias, contendo, geralmente, as últimas informações sobre fatos e eventos ligados às competências e atividades de cada órgão. Algumas entidades oferecem um *clipping* de notícias veiculadas em jornais e revistas; outras tornam disponível uma busca refinada de notícias, bastando-se preencher os campos data ou assunto. Ressalte-se, adicionalmente, que os pronunciamentos, notas à imprensa, entrevistas concedidas a veículos de comunicação e demais comunicados também se fazem presentes na estrutura de sites como o da Secretaria de Comunicação Social e o da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (neste último caso, deve ser sublinhado que estes dados se encontram desatualizados).

Um outro realce quanto à informação de proeminência institucional tem a ver com a existência de espaços para publicações diversas editadas, preponderantemente, sob responsabilidade de determinadas Secretarias. Nestes espaços, é possível encontrar programas de governo, livros, manuais, cartilhas, diretrizes, orientações, relatórios, arquivos de apresentações em eventos ou mesmo *folders*, *banners*, informativos e demais materiais de divulgação ou relativos à atuação daquela entidade[218]. Este é o caso, por exemplo, da Secretaria-Geral da Presidência da República e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

Ainda acerca da política de promoção institucional, é importante pôr luz sobre o cuidado especial da SECOM com as marcas do Governo, oferecendo-se, em seu site, um manual de uso e de aplicação das marcas do Governo Federal em campanhas, obras, patrocínio e, inclusive, as marcas do Governo em nove línguas, a fim de possibilitar uma melhor divulgação das peças sob sua responsabilidade.

Por último, relate-se que o Portal da Presidência oferece link de acesso a um informativo do Governo Federal, chamado *Em Questão*, editado pela Secretaria de Comunicação, contendo, quase que integralmente, materiais acerca de realizações do Poder Executivo em seus vários órgãos, secretarias e ministérios. O número um deste informativo, distribuído nos endereços eletrônicos dos cidadãos que se cadastraram para recebê-lo, foi publicado logo no início do primeiro mandato do Presidente Lula, em abril de 2003. Até o final de 2007, aproximadamente 590 edições haviam sido lançadas, sem obedecer a uma regularidade específica. Não é oferecido modo algum de contato com os produtores desta publicação e não foram identificados aspectos diferentes daqueles direcionados a informar (na verdade, preferencialmente, promover agentes, programas e atividades do Executivo) os usuários.

O segundo tipo de informação encontrada nos sites a comporem o Portal da Presidência da República enfatiza não a instituição em si, mas busca promover a imagem pública de agentes a coordenarem as atividades de tais órgãos. É muito comum, assim, encontrar uma seção do menu dedicada a conferir visibilidade à biografia e às notícias que tratam dos titulares e dos agentes que possuem cargo de chefia em cada instituição da Presidência. Este tipo de promoção pessoal pode ser averiguado no caso da exposição, em texto longo, da biografia do

[218] Ressalte-se que algumas secretarias, como aquela direcionada ao atendimento específico aos direitos da Mulher ou a Secretaria de Direitos Humanos, chegam a traduzir estes documentos para outras línguas tanto a fim de divulgar suas atividades quanto para tornar explícita sua atuação para outros órgãos de fiscalização que atuam em âmbito internacional.

Presidente e da Primeira-Dama. Lula conta não apenas com uma variedade e uma quantidade notável de fotos dentro do Portal (inclusive dentro dos sites de algumas secretarias, quando estas promoveram eventos que contaram com a participação deste mandatário), mas, também, tem sua biografia traduzida para o inglês, o espanhol e o francês. Mesmo a Primeira-Dama, Marisa Letícia, tem o curso de sua vida contado no inglês e no espanhol.

Dos ministros que se encontram diretamente vinculados à estrutura da Presidência, apenas Dilma Rousseff, da Casa Civil, conta com biografia em inglês. Todos os outros sites, contudo, se preocupam em fornecer aos usuários a informações sobre a vida de demais ministros e secretários, sendo que alguns órgãos, como a Secretaria de Relações Institucionais, o Gabinete de Segurança Institucional e a Secretaria Especial de Direitos Humanos, tornam disponível um link de menu específico páginas para a biografia dos Ministros.

A identificação de Bancos de Imagens, que conferem visibilidade diferenciada à presença do Presidente ou do Secretário de um órgão específico em eventos, consta em diversos dos sites pesquisados, como, por exemplo, os da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Controladoria-Geral da União e Comissão de Ética Pública. Alguns destes acervos de fotos são mais sofisticados, oferecendo pesquisa por imagens a partir de assunto ou data. Enfatize-se, ademais, que algumas assessorias de comunicação são mais cerimoniosas, colocando no site do órgão que representam apenas as miniaturas das fotografias de suas autoridades em eventos. Este é o caso da AGU, que prefere oferecer o endereço eletrônico da assessoria para que o interessado solicite, após identificação, a fotografia desejada.

O terceiro e último tipo de informação encontrado nas páginas do Portal está, finalmente, mais ligado à possibilidade de aperfeiçoar o repertório cognitivo dos cidadãos. Pode-se dizer, da presença de tal conteúdo, todavia, que é diminuta. Ou seja, em relação ao oferecimento de informações que, de fato, são úteis para o cultivo de habilidades políticas e que efetivamente servem ao cidadão para que este se valha de tais dados a fim de se envolver politicamente, pouco material tem condições de ser mencionado, uma vez que não se encontra este tipo de conteúdo no Portal da Presidência com a mesma fartura que são encontrados dados promocionais de Secretários e Ministros ou de cunho institucional e histórico.

É possível destacar um recurso ou outro que se mostra mais candente para a participação, a exemplo de algumas notícias mais aprofundadas que tratam de esclarecer os

cidadãos acerca de questões e dificuldades que o Governo ou a sociedade vêm enfrentando, ou da disponibilidade de relatórios de instituições independentes, muitas delas com atuação reconhecida no plano internacional (tal material pode ser conferido no site da Secretaria Especial de Direitos Humanos). Enfatize-se, ainda, o fato de que algumas assessorias de órgãos da Presidência incluem em seu *clipping* mesmo notas e artigos que criticam a atuação do Governo, oferecendo a possibilidade ao usuário de estabelecer um contraponto com as fontes oficiais.

No geral, porém, exemplos de recursos tais como as páginas contendo uma relação de perguntas mais freqüentes (e, em seguida, a resposta a cada uma delas), interessantes por constituírem um item de informação política que dá vazão aos questionamentos mais comuns feitos por cidadãos, são escassos. O site da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, o da Controladoria Geral da União e o da Comissão de Ética Pública estão dentre os poucos a contarem com tal dispositivo. Do mesmo modo, não foram encontrados espaços ou páginas com opiniões balanceadas e aprofundadas sobre questões de interesse público de naturezas diversas, a fim de fomentar a discussão pública.

Uma iniciativa de destaque que serve ao controle social e à fiscalização dos agentes públicos por parte dos cidadãos, ao mesmo tempo em que torna disponível um material formidável para o aprovisionamento de informações sobre as prioridades e a natureza das atividades desempenhadas no âmbito das instituições não só da Presidência, mas de todos os outros braços do Poder Executivo, é o Portal da Transparência[219]. O Portal é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União que vem atuando desde 2004 no sentido de oferecer à verificação e ao escrutínio públicos as planilhas de movimentações financeiras do Governo Federal, possibilitando ao usuário o acompanhamento e monitoramento das aplicações de verbas públicas, tais como detalhamento de transferências para estados e municípios e gastos de órgãos que se encontram sob administração direta do Governo.

O Portal da Transparência oferece não apenas informações minuciosas acerca de aplicações diretas e de transferências de recursos de verbas públicas federais a outros agentes ou mesmo a indivíduos, mas, também, demonstra preocupação em se fazer compreensível ao usuário comum, a partir da disponibilidade de glossário, de página de perguntas freqüentes, de cartilhas destinadas a aperfeiçoar o conhecimento sobre fiscalização, de uma seção “Fale Conosco” e de instruções sobre como encaminhar denúncias de malversação de dinheiro público.

---

[219] Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br>. Acesso em 29 de março de 2008.

Tal projeto da CGU, não obstante este ser um outro órgão abrigado dentro da estrutura da Presidência, aparentemente tem mais a ver com uma opção de desenho do estado e com uma diretriz institucional do Poder Executivo do que com uma ânsia dos demais órgãos e secretarias da Presidência em prover este tipo de informação. Esta hipótese se mostra plausível ao se perceber que apenas algumas instituições componentes da Presidência detalham os dados de suas atividades em seus próprios sites.

Dito de modo mais claro, segundo o Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 (BRASIL, 2005), além do Portal da Transparência, cada órgão da Administração Pública Federal deve oferecer, em seu site, o acesso a uma página própria de "Transparência Pública", na qual devem constar dados referentes à execução de orçamento, diárias e passagens, convênios, contratos e licitações de responsabilidade específica destas instituições. De acordo com a norma[220]:

> Art. 2º Os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos, na Rede Mundial de Computadores - Internet, página denominada Transparência Pública, para divulgação, de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios.
> [...]
> Art. 3º O acesso à pagina Transparência Pública prevista no art. 2o dar-se-á, necessariamente, por meio de atalho inserido na página inicial do sítio eletrônico dos respectivos órgãos ou entidades (BRASIL, 2005).

O artigo terceiro é claro quanto à imprescindibilidade de se tornar disponível o referido link na página inicial de cada órgão. Porém, no período estudado, não foi encontrada menção alguma à norma ou ao objeto de sua instrução nas *homepages* do próprio Portal da Presidência, da Casa Civil, da Secretaria-Geral da Presidência, da Secretaria de Relações Institucionais, do Gabinete de Segurança Institucional e de outras entidades correlatas. Isto não quer dizer que tais entidades não se tenham mostrado verificáveis ou que prefiram se omitir ou esconder a forma pela qual empregam as verbas públicas. Na verdade, nem se pode cogitar tal possibilidade, uma vez que todos os dados devem obrigatoriamente ser oferecidos através da rede mundial de computadores e que elas são compelidas, por lei, a enviarem e manter os dados

[220] Um outro dispositivo a regulamentar a oferta de dados na Internet acerca dos gastos públicos efetuados por cada órgão é a Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006 (BRASIL, 2006). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/slti/legislacao/060320_port_inter_140.pdf>. Acesso em 29 de março de 2008.

atualizados junto ao Portal da Transparência[221]. A questão única deste ponto é que nem todos demonstram a mesma disposição em conferir visibilidade aos mecanismos de controle público.

Umas das poucas entidades a atenderem o Decreto quando da realização da pesquisa são a Secretaria Especial de Direitos Humanos, a Advocacia-Geral da União, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Comissão de Ética Pública (no caso da SEPPIR, é oferecido um link que direciona para uma página que contém uma relação com todos os órgãos cujos dados de transparência estão disponíveis[222]; no caso da CEP, a menção à transparência leva não especificamente às movimentações do órgão, mas à página inicial do Portal da Transparência).

Além do Portal da Transparência e das páginas de Transparência Pública encontradas em algumas *homepages* dos sites da amostra, é possível, em determinados casos, ter acesso a seções do menu contendo outros dados relacionados às atividades financeiras das Secretarias ou órgãos. O site da Secretaria de Comunicação Social, por exemplo, informa e detalha todos os contratos assinados com agências de propaganda e publicidade que mantêm vínculo de prestação de serviços com o Governo desde 2003. É possível, ainda, saber o quanto foi gasto por órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo desde 1998, em rádio, televisão, jornal, revista e Internet. A Advocacia-Geral da União também faz questão de ressaltar, não apenas direcionando para sua página de Transparência Pública, mas em uma página contendo arquivo específico, o quanto foi gasto em benefícios (vale-alimentação, serviços médicos, viagens a trabalho, preço pago pelas passagens nestas missões, diárias etc.) aos seus servidores. Estes são exemplos importantes de como uma política de estado, quando faz parte de uma decisão superior cuja meta seja conferir maior valor a um princípio democrático, pode ser bem sucedida.

A partir do estudo dos elementos informacionais existentes nos sites que compõem a estrutura do Portal da Presidência, é possível dizer que os itens da amostra selecionada nesta

---

[221] Os dados relativos especificamente aos órgãos e secretarias da Presidência podem ser encontrados a partir da página <http://www1.transparencia.gov.br/TransparenciaCliente/eo_quadro.jsp?CodigoOrgao=20000&TipoOrgao=1> , encontrada no motor de busca Google. Acesso em 29 de março de 2008. Este deveria ser o link a se fazer presente na *homepage* do Portal, de acordo com a determinação do Decreto de 2005.

[222] Disponível em: <http://www1.transparencia.gov.br/TransparenciaCliente/>. Acesso em 29 de março de 2008.

experiência têm por finalidade fundamental o oferecimento de dados históricos, personalistas e de cunho institucional ao cidadão, com pouca preocupação em relação ao fornecimento de materiais relevantes para uma atuação política efetiva, baseada na discussão de perspectivas e de prós e contras relacionados à produção de políticas públicas. Isto é, quando se pensa no potencial dos *media* digitais em cultivar habilidades políticas para que os cidadãos participem de modo apropriado, tem-se a impressão de que pouco vem sendo aproveitado por estas instituições para instruir os usuários acerca de temas diversos ou para esclarecer questões controversas atinentes àquilo que é de interesse coletivo.

É possível afirmar, assim, que a vasta quantidade de informações disponíveis na Internet, ainda que se esteja referindo apenas àquela abrigada em portais governamentais, nem sempre é útil para fomentar a participação política dos cidadãos.

O Portal da Presidência e a motivação à participação política

Na mesma linha de diagnóstico desenvolvida no tópico anterior, é possível dizer que poucas iniciativas no Portal da Presidência são destacáveis quanto ao estímulo para que os cidadãos se envolvam politicamente.

O discurso do Governo, apresentado tanto em textos de campanha eleitoral[223] quanto em ambientes oficiais, a exemplo do site da Secretaria-Geral da Presidência da República (exposto no tópico que trata dos princípios norteadores do Portal), por outro lado, mostra-se plenamente favorável à integração dos cidadãos ao processo de produção da decisão política e de discussão da coisa pública, dando vazão, de modo especial, à atuação de entidades oriundas da sociedade civil enquanto representantes dos interesses dos cidadãos. Não obstante a elaboração destes documentos oficiais estar pautada pela valorização do envolvimento da esfera civil (inclusive sublinhando-se a utilização dos recursos digitais de comunicação), é possível afirmar,

[223] O Programa de Governo para o mandato de 2007 a 2010 do Presidente Lula enfatiza a participação em diversas passagens. Dentre as mais candentes estão: "Para mudar as condições de vida dos cidadãos é necessário mudar o país, democratizando o acesso às riquezas, fortalecendo a participação popular e criando oportunidades para todos os brasileiros e brasileiras, garantindo-lhe acesso a direitos consagrados e novos direitos que se coloquem na agenda pública. [...] O processo de inclusão social exige a generalização da cidadania, reformas do Estado e do sistema político que garantam não só o aprimoramento da democracia representativa, como a criação de um espaço público capaz de permitir a geração de novos direitos e a efetiva participação de todos os brasileiros e brasileiras na construção nacional. (LULA PRESIDENTE, 2006, p. 10-12).

pelo menos em relação aos sites que compõem o Portal da Presidência, que nem mesmo os mecanismos mais elementares estão à disposição dos usuários.

Segundo será explorado no tópico a seguir, há poucos canais de participação a permitirem, por exemplo, uma interação mais próxima entre agentes políticos e usuários. Se não há informação política em medida adequada e se não há canais de participação capazes de endereçar demandas, reivindicações e demais contribuições, é difícil identificar motivos para que os cidadãos lancem mão do Portal enquanto ferramenta de participação política.

Dentre os poucos meios digitais de contato diagnosticados estão os formulários "Fale Conosco" geral do Portal e o "Fale com o Presidente", além da presença do endereço eletrônico de funcionários e assessores, mas apenas de alguns órgãos.

Ao longo da pesquisa, testou-se, em algumas ocasiões esparsas, uma das ferramentas que mais poderiam chamar a atenção dos cidadãos a enviarem mensagens ou a tentarem intervir no debate político, o "Fale com o Presidente", encontrada ao se clicar no menu "Presidente", da barra principal de menus do Portal[224]. A primeira observação se refere ao fato de que este recurso não está evidente para o usuário (o que ocorreria caso o link para o envio de mensagens estivesse presente na página inicial do Portal). Uma vez acessado o link do "Fale com o Presidente", não há um texto introdutório ou uma apresentação qualquer acerca de como o sistema de contato funciona ou o que o cidadão pode esperar dele.

Uma vez que se tenta encaminhar alguma correspondência por meio digital ao Presidente, o usuário recebe, invariavelmente, um alerta de que uma outra mensagem foi enviada ao seu e-mail, pedindo a confirmação daquela postagem. Uma vez confirmado o envio, aparece apenas um texto com a sentença "Sua mensagem foi enviada ao Presidente", sem maiores esclarecimentos sobre quando será respondida ou fornecimento de número de protocolo para acompanhamento[225]. O detalhe é que, após duas tentativas, a mensagem confirmada acabou retornando à caixa de e-mails do remetente por problemas técnicos do Portal da Presidência[226].

---

[224] Disponível em: <https://sistema.planalto.gov.br/falepr/exec/index.cfm>. Acesso em 09 de abril de 2008.

[225] Apesar de não se avisar os usuários, Silvia Ferro, uma das diretoras da Secretaria de Comunicação Social, afirmou, em entrevista, que o prazo de resposta para perguntas enviadas ao Fale com o Governo e Fale com a SECOM é de até três dias úteis. O gerenciamento destas mensagens se dá por meio de programas de computadores convencionais, como o Outlook, da Microsoft.

[226] O seguinte conteúdo foi recebido, poucos minutos depois da confirmação de envio da mensagem ao Presidente, na caixa de e-mails utilizada para o teste: "Remetente: Mail Delivery System para mim - This is the mail system at host alpha2.planalto.gov.br. I'm sorry to have to inform you that your message could not be delivered to one or more recipients. It's attached below. For further assistance, please send mail to <postmaster> If you do so, please include this problem report. You can delete your own text from the attached returned message. The mail system". Tradução

É verdade que uma outra tentativa foi feita e que, efetivamente, recebeu-se uma resposta. Enviou-se a seguinte pergunta ao Presidente: "O senhor pretende aumentar o valor das bolsas de mestrado e doutorado, conforme prometido no final do ano passado? Obrigado". A resposta, porém, acabou por ser respondida não pelo Presidente, mas por um funcionário da Diretoria de Documentação Histórica, parte integrante do Gabinete Pessoal do Presidente da República. O conteúdo da mensagem de réplica, que demorou três dias para chegar, não foi dos mais satisfatórios, visto que remeteu a dúvida a um outro setor do Poder Executivo, e não àquele agente ao qual, originalmente, o usuário havia se dirigido. Eis a resposta recebida:

> Prezado Senhor, Em resposta a sua mensagem endereçada ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, informamos que ela foi encaminhada ao Ministério da Educação para análise e eventuais providências. Caso julgue necessário obter informações sobre o tratamento do assunto nela contido, recomendamos-lhe escrever diretamente ao setor pertinente.

São pelo menos cinco os agravantes identificados apenas em relação a este recurso: o formulário "Fale com o Presidente" não é visualizável de maneira óbvia por parte do usuário, mas apenas para aquele que percorre os meandros a envolverem as páginas do Portal; não há um texto convidativo aos cidadãos, no sentido de estimulá-los a contatar o chefe do Executivo Federal; não é oferecido um número de protocolo uma vez encaminhada uma demanda; ainda que o teste quanto ao envio de mensagens não tenha maior representação numérica, a falha constatada no serviço em duas oportunidades dá a impressão de que o sistema não é de todo confiável; o Presidente não é o autor da réplica às mensagens dos cidadãos[227].

Não é de bom senso esperar que a maior autoridade do Poder Executivo dedique algumas horas de seu dia para responder as milhares de mensagens que chegariam caso o emprego do recurso fosse efetivamente estimulado. Considera-se que poderia haver, pelo menos, uma maior franqueza quanto aos componentes da equipe de apoio ao Presidente destinados a dar

---

própria: "Sistema de entrega de e-mail para [usuário] – Esta mensagem é originária do sistema de e-mail no servidor alpha2.planalto.gov.br. Informo que, infelizmente, sua mensagem não pôde ser entrega a um ou mais destinatários. Ela está anexada abaixo. Para assistência adicional, por favor, envie uma mensagem para <postmaster>. Se você assim fizer, por favor, inclua este relato do problema. Você pode eliminar seu próprio texto da mensagem retornada em anexo. Sistema de correio". Nos anexos deste trabalho, consta uma das telas capturadas contendo esta mensagem.

[227] Um detalhe importante é que, ao final da resposta acima citada, pode-se perceber, uma vez mais, a obstinação do sistema de comunicação do Planalto em promover as ações do Governo. O e-mail de réplica é finalizado com a seguinte mensagem: "Acompanhe os esforços do governo do Presidente Lula para tornar o Brasil país mais justo, humano e próspero para todos os cidadãos, lendo o boletim Em Questão. Faça seu pedido pelo e-mail emquestao@secom.planalto.gov.br ou acesse o site: http://www.brasil.gov.br/emquestao".

conta destes endereçamentos. No Portal da Presidência da França, por exemplo, o dispositivo "Escreva ao Presidente" alerta que o próprio chefe de governo francês ou seu Porta-Voz serão os responsáveis pela resposta aos usuários.

Se não há condições mínimas técnicas ou de pessoal para se ofertar um recurso, melhor seria, então, que os cidadãos não tivessem acesso a ele, uma vez que o emprego frustrado da ferramenta pode acabar por comprometer a credibilidade quanto à real intenção do Governo em se mostrar mais próximo.

Ressalte-se, por outro lado, a existência de incentivos para a visita aos sites do Portal não necessariamente por parte de cidadãos comuns, mas por públicos muito específicos. Por exemplo, as informações prestadas pela Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca sobre como obter o registro de pescador profissional e os demais dados acerca de crédito e financiamento para o desempenho de atividades pesqueiras é de interesse preferencial de um conjunto específico de trabalhadores; a mesma coisa se pode dizer dos dados disponíveis sobre as regras de licitações que vêm sendo conduzidas no âmbito da Secretaria de Comunicação e acerca das informações e do formulário de contato do Programa de Estágio de Estudantes existente no site da Advocacia-Geral da União.

Além de não haver maiores espaços ou garantias de que as ferramentas existentes ofertam alguma possibilidade de influência junto às autoridades, poucos serviços de interesse dos usuários podem ser encontrados no portal da Presidência. Na avaliação de Satya Prattipati (2003), para que um portal político se mostre atrativo, é necessário que ele seja útil, tanto do ponto de vista da prestação de serviços quanto em relação ao provimento de informações, pois tal disposição garante que os cidadãos mantenham visitas freqüentes às páginas dos sites. Se não houver novidades ou serventia, não haverá circunstância para o usuário retornar ao Portal e, assim, tal iniciativa não provocará diferença alguma em seu cotidiano e atuação política[228].

Uma série de itens relacionados à motivação tanto para o acesso ao Portal quanto à participação política estão ausentes da experiência analisada, a exemplo da disponibilidade de

[228] Dois sites, o da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca e o da Advocacia Geral da União, permitem a consulta a serviços que estão tramitando internamente nestes órgãos, reforçando-se a idéia de que muitas destas iniciativas que implicam sofisticação um pouco mais cuidadosa são voltadas para atender públicos especiais.

uma lista de assuntos que leve o cidadão diretamente à questão que lhes interessa; site acessível para portadores de algum tipo de deficiência; política de privacidade para reforçar a confiança dos usuários acerca da inserção de seus dados pessoais[229]; respeito a possíveis limitações de maquinário e de velocidade de acesso dos equipamentos do usuário; demonstração de que esforços estão sendo envidados no sentido de se aperfeiçoar o Portal ou de se pressionar para que os diferentes órgãos e secretarias adotem os *media* digitais de maneira mais efetiva.

Todos estes aspectos reafirmariam, caso identificados, o compromisso do Portal em motivar o cidadão a empregar os recursos existentes e a se sentirem eficazes politicamente, constituindo, assim, elementos importantes na legitimidade e na crença quanto às atividades desempenhadas pelas instituições políticas. O fato de se ter diagnosticado todos estes dispositivos em sites diversos ligados ao próprio Governo Federal e na Presidência de outros países, segundo será exposto em breve, reforça a idéia de que a questão se trata mais de disposição e organização dos responsáveis pela iniciativa em investigação nesta tese.

O Portal da Presidência e os canais de participação política[230]

Dois tipos de canais digitais de comunicação, que podem ou não ser empregados no sentido de representar um meio, também, de participação, foram encontrados com maior freqüência no Portal aqui avaliado: 1) o fornecimento de e-mail e de formulários para contato; 2) a possibilidade de contribuição em consultas públicas[231].

---

[229] Foi encontrada apenas uma Portaria editada pela Casa Civil (nº 1.091, de 16 de junho de 2003) que dá conta não de uma política de privacidade quanto aos dados dos usuários, mas da Política de Uso das informações publicadas pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.

[230] Alguns dos elementos da análise descritiva desenvolvida neste ponto foram examinados, de forma inicial, no artigo denominado *Governo e Democracia Digital: Um estudo do perfil das oportunidades de participação oferecidas através de sites do Poder Executivo Federal*, de autoria de Francisco Paulo Jamil Almeida Marques, apresentado no II Compolítica - Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, realizado em dezembro de 2007, em Belo Horizonte.

[231] Não se deve confundir, por um lado, canais de comunicação com, por outro lado, canais de participação. Isso porque nem todo dispositivo a estabelecer comunicação implica existência de participação política. Pode-se empregar um destes canais de comunicação apenas para enviar uma dúvida técnica ou requisitar um serviço, o que pouco influi na discussão relativa ao interesse público. Ressalte-se, porém, que os canais de participação aqui enfatizados requerem, de alguma forma, o acionamento de mecanismos de comunicação (ainda que tal fenômeno ocorra em diferentes graus, pois responder a uma enquete ou participar de um fórum de discussão, por exemplo, são dois canais de participação, mas que implicam níveis diferenciados de comunicação entre cidadãos e instituições). Ao longo do estudo acerca dos canais de participação conduzidos nesta tese, a tentativa será a de explorar de que maneira tais meios permitem a ocorrência, também, de canais de participação.

Não há dúvidas de que o canal de comunicação digital mais abundantemente encontrado nos websites dos órgãos cujos sites estão abrigados no Portal da Presidência da República é a oferta do endereço de e-mail ou de formulário contendo campos destinados ao envio de mensagens. Estas entidades oferecem tais modalidades de contato eletrônico a partir de três diferentes modos: um e-mail geral do órgão; um formulário geral para contato com o órgão; os e-mails funcionais particulares de assessores ou chefes de secretarias. Os formulários estão sempre presentes enquanto forma de contato geral com o órgão, mas a fartura de endereços de e-mail para contato varia consideravelmente de um site para outro da amostra pesquisada.

Descrevendo-se o Portal em termos gerais, sem detalhar, ainda, os canais de comunicação relativos particularmente aos órgãos da Presidência, é preciso dizer que o acesso à seção "Fale Conosco"[232] aparece apenas quando se está acessando sua *homepage*. Isto é, uma vez que o usuário navega nos sites internos pertencentes à estrutura da Presidência, a barra de menu não torna disponível o link destinado à página que informa sobre o contato com os responsáveis pelo Portal. Tal disposição pode configurar um aspecto a dificultar o envio de mensagens por parte do cidadão, que terá de ficar atento à existência deste recurso em um local específico.

O link "Fale Conosco" direciona o usuário para uma página contendo seis modos de se entrar em contato com setores atinentes à Presidência:

- Presidência da República: Envie seu e-mail ao Protocolo da Presidência da República. (protocolo@planalto.gov.br).
- Fale com o Governo: Este serviço tem como objetivo ampliar o diálogo com a sociedade. Pertence ao Portal do Governo Brasileiro. http://www.brasil.gov.br.
- Fale com o Presidente: Envie sua mensagem ao Presidente da República.
- Fale com a Biblioteca: Envie seu e-mail a Biblioteca da Presidência da República. (biblioteca@planalto.gov.br).
- Webmaster: Críticas, comentários e sugestões sobre o Portal.
- Por último, é oferecido o endereço postal do Palácio do Planalto.

Note-se que dois destes recursos não parecem ser os mais úteis do ponto de vista da participação dos cidadãos através da Internet, o contato com Protocolo da Presidência e contato

[232] Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/faleconosco/falegoverno/>. Acesso em 09 de abril de 2008.

com a Biblioteca. Argumenta-se que eles são direcionados a um público específico e que pouco contribuem para inserir os cidadãos no processo de discussão da coisa pública ou na expressão de opiniões políticas. Já o endereço postal é uma prova de cuidado com aqueles que preferem o correio tradicional, mas não revela o suficiente sobre a intenção dos agentes e instituições em se tornarem mais abertos ao envolvimento político dos cidadãos e em tornar efetivas as capacidades dos *media* digitais.

Restam, então, o "Fale com o Governo", o "Fale com o Presidente" e, com uma utilidade menor do ponto de vista da participação, o contato com o "Webmaster"[233]. Ao clicar em "Fale com o Governo"[234], abre-se uma nova janela que permite ao cidadão fazer uma busca por informações (caso a intenção do usuário seja realizar uma consulta, por exemplo); se esta tarefa não der conta do problema, o cidadão tem acesso a uma lista de órgãos aos quais pode encaminhar sua demanda. São quatro opções de instituições que estão presentes: Presidência, Ministérios, Agências Reguladoras e Bancos Oficiais. Ao se escolher uma das alternativas oferecidas, o cidadão pode (1) ser direcionado para a página de contatos do órgão especificado ou (2) ver abrir, de modo automático, o programa instalado em seu computador através do qual pode enviar e-mails (como o Outlook, da Microsoft, por exemplo), já preenchido com o destinatário. Caso nenhuma destas escolhas contemple o usuário, finalmente ele pode ter acesso a um formulário que, além de não conter texto de apresentação, não especifica o receptor da mensagem. Após o envio de uma pergunta para efeitos de teste, foi carregada uma página com o seguinte conteúdo: "A sua mensagem foi enviada com sucesso. Muito obrigado!". Não há maiores dados sobre possibilidade de monitoramento ou sobre como aquela contribuição, dúvida, reclamação ou sugestão está sendo processada.

A operação do "Fale com o Presidente", já comentada no tópico anterior, e "Webmaster" se dá, também, por meio de formulário, sendo que, neste último caso, demanda-se a inserção de uma quantidade menor de dados dos cidadãos (apenas nome, e-mail e mensagem, enquanto o "Fale Conosco" e o "Fale com o Presidente" requerem informações adicionais, tais como cidade, estado e faixa etária).

---

[233] Agente responsável unicamente pela parte técnica do Portal, ao qual devem ser reportados problemas de conexão, configuração etc. No caso analisado, eis o endereço do formulário de contato com o webmaster: <http://www.planalto.gov.br/form_main3.asp>. Acesso em 09 de abril de 2008.

[234] Disponível em: <https://sistema.planalto.gov.br/brasil/fale_com_o_governo.asp>. Acesso em 09 de abril de 2008.

A seção de Ajuda, cujo link é encontrado na barra superior presente em todas as páginas que obedecem ao *layout* do Portal, oferece Mapa do Site, acesso a Formulário para envio de comentários, elogios, sugestões, dúvidas, críticas ou reclamações (sem se especificar qual a diferença deste formulário para os outros acima descritos) e um número de telefone 0800 para contato. Dois pontos importantes a serem ressaltados nesta seção: ao se clicar no link do formulário, o usuário é direcionado para uma página que contém a seguinte mensagem de erro[235]:

> Nossas desculpas...
> O item que você requisitou não existe nesse servidor ou não pode ser servido. Por favor verifique o endereço informado. Se estiver correto, mas está encontrando um erro, por favor envie-nos uma mensagem ou ligue 0800 78 2323. Caso ocorra algum problema de natureza técnica durante a navegação, informe-nos o navegador utilizado, o endereço ou link no qual o problema ocorreu e a mensagem de erro recebida. Obrigado. Equipe do Portal.

O telefone a constar desta mensagem é o mesmo oferecido na página de Ajuda. Ao se telefonar para o número, uma gravação alerta que "Não foi possível completar a sua chamada. Por favor, verifique o número discado", dando-se a impressão de que o serviço está fora de ordem. Em um primeiro momento, cogitou-se a possibilidade de problema momentâneo na central telefônica do Governo. Uma pesquisa deste número em motores de busca da Internet, entretanto, revelou que o telefone também pertence (ou pertenceu) à Central de Atendimento do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e ao Ministério do Planejamento (mais exatamente ao Portal ComprasNet que, diga-se, recebe suporte do Serpro). Nestes termos, conclui-se que a seção de Ajuda do Portal não funciona nem através do atendimento por meio de recursos de Internet nem através do telefone, o que, mais uma vez, reforça a idéia de pouco caso na prestação de auxílio ao usuário.

Uma vez que foram tratados os canais gerais de comunicação do Portal, passa-se ao estudo destes meios no conjunto de sites que compõem a experiência investigada.

Todas as secretarias e órgãos, mesmo aquelas que não obedecem ao *layout* padrão do Portal da Presidência, contam com duas seções nas quais é possível ter acesso a endereços de e-mail ou a formulários de Internet. A primeira destas seções se refere ao link de menu dedicado a descrever o órgão (mais especificamente, no item "Quem é Quem" ou "Estrutura"); a segunda é o "Fale Conosco".

---

[235] A página que deveria abrigar o formulário mas que, na verdade, apresenta erro é: <http://www.presidencia.gov.br/form.asp>. Acesso em 09 de abril de 2008.

No “Quem é Quem”, constam, de maneira geral, uma série de opções de contato com os funcionários que trabalham no órgão. Sublinhe-se, entretanto, que há padrões diferenciados quanto ao oferecimento destas informações. Algumas iniciativas podem prover maiores ou menores detalhes em quesitos como revelação de dados acerca de cargos ocupados na entidade e tipos de canais de contato disponíveis.

Nestes termos, apenas determinadas secretarias fornecem os nomes, cargos, telefone, fax e e-mail de seus funcionários de maior escalão. Outras são mais concisas e podem se limitar a fornecer, apenas, canais de comunicação como endereço postal e telefone de assessores, mas não de coordenadores e responsáveis pelo gerenciamento e administração daquela estrutura. A Casa Civil, por exemplo, apresenta, na seção “Sobre a Casa Civil”, sua estrutura, os cargos a ela pertencentes e os nomes dos de seus ocupantes, mas está disponível, como forma de contato, apenas o e-mail institucional do Gabinete da Ministra.

Sites como o da Secretaria-Geral da Presidência da República, o da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, o da Secretaria Especial de Direitos Humanos, o do Núcleo de Assuntos Estratégicos, o da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e o da Secretaria de Relações Institucionais se preocupam não apenas em dar publicidade à sua estrutura interna e aos cargos e nomes dos que têm uma função administrativa na entidade, mas, também, fornecem número de telefone, fax e e-mail dos chefes de cada uma de suas subseções. A Secretaria de Comunicação Social tem o mesmo cuidado em revelar cargo, nome e telefone destes agentes, mas não fornece seus respectivos e-mails.

Órgãos como o Gabinete de Segurança Institucional oferecem, adicionalmente, diferentes opções de contato com as entidades que estão sob sua responsabilidade, como o Conselho Nacional Antidrogas, a Secretaria Nacional Antidrogas e a Agência Brasileira de Inteligência. O mesmo é detectado em relação à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e seu Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (do qual constam nomes dos conselheiros e contato de e-mail de cada dos assessores desta instância) ou acerca da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e sua Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Em alguns casos, é possível ter acesso a detalhes de contato não apenas de estruturas e subsecretarias, mas, também, dos coordenadores de determinados projetos e atividades conduzidos pelo órgão. É o caso da Secretaria-Geral da Presidência da República, cujo site provê

os dados de cargo, nome, telefone, fax e e-mail dos operadores do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem).

Ressalte-se a atenção especial que o site da Advocacia-Geral da União dispensa a cada seção integrante de sua estrutura interna. Não apenas o endereço postal, os números de telefone e fax ou formulário e e-mail estão presentes nas páginas dedicadas a cada seção, mas, também, conta-se com uma breve descrição acerca das atribuições e atividades desempenhadas pelos principais ramos da AGU.

Já em relação à seção "Fale Conosco", presente em todos os sites de Secretarias e órgãos, a regra é oferecer diferentes formas de contato com a entidade em si (e não com um agente específico). Estão disponíveis, na quase integralidade dos casos estudados, assim, endereço postal, telefone, fax, e-mail institucional e um formulário para contato. A exceção fica por conta do Gabinete de Segurança Institucional, do Núcleo de Assuntos Estratégicos e da Comissão de Ética Pública, que não oferecem e-mail, mas apenas contam com um formulário, fax, telefone e endereço. Por mais anormal que possa parecer, é de se ressaltar o caso da Secretaria de Comunicação Social que, além da falta de e-mail, também não fornece número de telefone ou fax na seção "Fale Conosco".

Descrito o perfil das seções "Quem é Quem" e "Fale Conosco" de cada um dos sites componentes do Portal da Presidência, é preciso passar ao exame dos detalhes relativos aos canais de comunicação presentes nas iniciativas em estudo.

Nestes termos, deve ser observado, em primeiro lugar, a existência um cuidado especial quanto ao fornecimento dos contatos com os responsáveis, dentro de cada Secretaria ou Órgão, pela seção "Notícias" (ou sua equivalente, como "Imprensa", por exemplo). Isto é, confirmando-se a idéia apresentada no tópico que tratou de informação e cultivo de habilidades políticas, identifica-se, mais uma vez, um zelo peculiar quanto ao provimento de informações, agora, em relação à facilidade de contato com a assessoria de comunicação de diversos destes órgãos[236].

[236] Uma visita à seção de Notícias, que consta do menu principal do Portal da Presidência, revela dados como nome, cargo, telefone e e-mail dos assessores de imprensa que atuam nos órgãos distintos da Presidência.

Tal dedicação é perceptível, por exemplo, no site da Controladoria-Geral da União, da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca, da Secretaria-Geral da Presidência, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e no site da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. A Secretaria Especial de Portos, por sua vez, chega a oferecer os números de telefones telefone fixo e celular dos coordenadores da sua área de Comunicação.

Também de modo semelhante ao que foi encontrado quando do estudo do perfil informacional destes sites, é o oferecimento de canais de comunicação a privilegiarem um grupo específicos de usuários que acessam os sites, enquanto que aquelas ferramentas mais direcionadas à participação da esfera civil em geral são escassas.

A Casa Civil, por exemplo, torna acessível os números de telefone, fax e endereço de e-mail (desta vez, específico, e não mais o geral da instituição) para quem estiver interessado em participar de licitações promovidas pela entidade. Na AGU há formulário de contato direcionado especificamente para estudantes que buscam estágio na entidade. No caso da Secretaria de Comunicação Social, estão disponíveis diferentes formas de contato (telefone, fax e e-mail) dos funcionários responsáveis por operar quanto às marcas de publicidade que caracterizam a programação visual das campanhas do Governo. Ressalte-se que este tipo de material não é de interesse necessariamente do público mais amplo, mas, mesmo assim, há um cuidado diferenciado em se promover o Poder Executivo. O site da Comissão de Ética Pública, por sua vez, coloca à disposição um endereço de e-mail exclusivo para que servidores escrevam ao órgão a fim de tirar dúvidas sobre conflitos de interesses relacionados a atividades que desempenham ou que pretendem desempenhar.

Já sobre as secretarias e órgãos que possuem uma atuação além daquela desempenhada eminentemente dentro do Palácio do Planalto ou na capital federal, como a Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca, a Secretaria Especial de Portos e a Advocacia Geral da União, constatou-se, em alguns casos, o oferecimento de informações de contatos descentralizados, contendo nome, cargo, telefone, fax, celular, e-mail e endereço postal, por exemplo, de cada Superintendência ou órgão representante em nível estadual.

Além da relação de e-mails institucionais e funcionais e da disponibilidade de formulários, um segundo canal de comunicação que pode atuar, também, enquanto canal de participação política são as páginas destinadas à consulta pública. Na administração governamental, o que se chama de consulta pública pode se ater a dois fenômenos diferentes: um primeiro concernente à pesquisa por preços mais competitivos quando, por exemplo, o governo pretende adquirir certo bem ou contratar a prestação de serviços específicos. Neste caso, a consulta é direcionada a determinados agentes do setor de indústria, comércio ou serviços. A segunda acepção do termo se refere à solicitação, seja a indivíduos ou a entidades da sociedade, de contribuições para o aperfeiçoamento de projetos e demais iniciativas perpetradas por órgãos ligados à administração pública. Obviamente, este segundo sentido é o que mais interessa à tese.

No âmbito da Presidência da República, a principal estrutura indutora deste tipo de iniciativa, que, de fato, oferece oportunidades aos cidadãos de engajamento em discussões relativas à coisa pública, é a Casa Civil, através de sua Subchefia para Assuntos Jurídicos. Ressalte-se, entretanto, que o acesso às consultas se dá não pelo site deste Ministério, mas, sim, através do link "Legislação", que compõe a barra principal de menu que permeia todas as páginas que obedecem ao *layout* do Portal[237].

Uma vez acessado o link de Consultas Públicas, o usuário pode escolher se quer ser direcionado para a página com dados sobre as informações acerca de *Consultas em Andamento* ou sobre as *Consultas Já Realizadas*. Entre março de 1999 e fevereiro de 2008, 23 Consultas Públicas haviam sido conduzidas. No momento da coleta de dados, entretanto, apenas uma consulta estava aberta a contribuições.

A operacionalização destas consultas se dá da seguinte forma: nas páginas de consultas já realizadas ou ainda em andamento, os órgãos responsáveis pela coleta de opiniões e sugestões (pode ser a Casa Civil ou o Ministério da Justiça, por exemplo) apresentam um anteprojeto de lei (ou de decreto, ou de norma ou de outro instrumento legislativo que contemple determinada questão em pauta) e diferentes formas de contato para o envio das contribuições. Geralmente, há apenas duas opções para o encaminhamento de colaborações: por correio eletrônico (a depender da ocasião, cria-se um e-mail específico para este tipo de evento) e por

[237] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/consulta_publica/consulta.htm>. Acesso em 12 de abril de 2008.

carta convencional. Estipula-se uma data para o recebimento de recomendações e, assim, é desenvolvido o processo.

É verdade que, não obstante a variedade de recursos digitais existentes, o e-mail e o formulário são os canais de comunicação primordiais oferecidos aos usuários no caso em apuração[238]. Esta limitação é constatada tanto através do estudo das formas de contato possíveis com agentes e estruturas integrantes da Presidência quanto por meio da investigação sobre como se desenrolam as consultas públicas no âmbito da Presidência. O processo participativo capaz de ser desenvolvido através do emprego destas ferramentas é de natureza rudimentar, se se considera a gama de potencialidades e as experiências com ferramentas mais sofisticadas que se testemunha em outros países.

Alguns outros canais de comunicação que poderiam servir à participação, caso a promoção desta tivesse sido o real compromisso assumido pelos agentes políticos, constam nos sites analisados, ainda que frugalmente e com um objetivo diverso daquele relacionado ao chamamento dos cidadãos ao debate político.

O site da Comissão de Ética Pública, por exemplo, oferece um questionário voltado, essencialmente para que os servidores públicos "testem sua postura ética"[239]. Caso fosse oferecido um questionário tão aprofundado quanto este identificado, mas cuja ênfase se debatesse sobre questões de interesse cotidiano da esfera da cidadania, certamente seria possível diagnosticar algum esforço mais incisivo do Governo em envolver os usuários na discussão de temas coletivos.

A Secretaria de Comunicação Social, por sua vez, conta com uma lista de discussão cuja subscrição é fechada apenas aos assessores de sua área de atuação que trabalham para o Governo Federal. Acredita-se que, caso o Portal oferecesse a possibilidade do cidadão se

---

[238] Uma aplicação adequada do e-mail e dos formulários de Internet, é preciso sublinhar, refere-se ao encaminhamento de denúncias ou de mensagens para ouvidorias de determinados órgãos, como a Advocacia Geral da União (Disponível em: <http://www.agu.gov.br/faleconosco/ouvidoriageral_formulario.asp?aba=0>), a Controladoria Geral da União (Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/AreaOuvidoria/FaleComAOuvidoria/index.asp>) e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/ouvidoria/>), todos com acesso em 06 de fevereiro de 2008.

[239] Disponível em: <https://sistema.planalto.gov.br/ceprep/exec/questionario/quest_ver_CEP2_cidadao.cfm?cod=3>. Acesso em 07 de fevereiro de 2008.

cadastrar e intervir (ainda que de forma moderada) em listas voltadas para a discussão pública ou para coletar sugestões e opiniões, um dos recursos mais importantes a possibilitar um envolvimento mais diligente da esfera civil estaria sendo posto em funcionamento.

O fato de não se ter encontrado ferramentas mais sofisticadas nos sites do Portal da Presidência dá a entender que são escassas as oportunidades de participação testemunhadas na amostra em questão. Apesar do discurso oficial de que os cidadãos e os agentes organizados da sociedade civil passariam, com o novo governo, a ser vistos enquanto parceiros na formulação das políticas públicas, o que instigaria os projetos de governo eletrônico a "incorporar recursos de interatividade que estimulem a participação ativa da sociedade" (BRASIL, 2004, p. 10), ainda são escassos os exemplos onde tal princípio norteador seja, de fato, concretizado.

5.3.4 UMA AVALIAÇÃO GERAL DAS FERRAMENTAS DO PORTAL DA PRESIDÊNCIA

De acordo com o que foi exposto até aqui, o Portal da Presidência constitui, de modo preponderante, um instrumento de presença institucional, não havendo, em proporção adequada, a existência de conteúdos que possam, efetivamente, oferecer informação política útil, motivação, ou canais aptos a conduzir o envolvimento dos cidadãos na discussão da coisa pública.

Do ponto de vista da prestação de informações, a preferência clara se dá pela disponibilidade de dados institucionais e de promoção pessoal. Obviamente é indispensável o conhecimento adequado das estruturas e das normas que regem a atuação de entidades do Poder Executivo, se o que se quer é abrir espaço para o exercício de uma influência e de um controle público que reverbere sobre as atividades políticas dos mandatários. Porém, acredita-se que a ênfase no oferecimento de informação desta natureza revela um modo incompleto de se aproveitar os recursos de comunicação digital a fim de se cultivar habilidades e de se incrementar o repertório cognitivo da esfera civil.

O Portal da Presidência, assim, acaba atuando mais como um grande repositório de informações institucionais e de promoção dos dirigentes de suas secretarias e órgãos, ao se preocupar, decisivamente, com fotografias, biografias e atualizações freqüentes de notícias acerca de eventos e programas de Governo, em detrimento de um grau mais aprofundado de

informações que, efetivamente, poderiam ser úteis aos cidadãos para que estes cultivassem um repertório cognitivo mais qualificado.

Mesmo em suas versões em inglês e espanhol, o traço personalista e promocional do Portal pode ser percebido tanto na ênfase conferida à biografia do chefe do Executivo e de sua esposa quanto no cuidado em detalhes como a oferta de sua foto oficial em alta e em baixa resolução. Também nas versões em língua estrangeira, os programas de Governo mais enfatizados por Lula quando de suas viagens ao exterior, “Fome Zero”, “Bolsa Família”, “Primeiro Emprego”, receberam um cuidado especial, sendo traduzidos enquanto políticas inéditas na história do país. Os adornos e informações despretensiosas oferecidas através do Portal nestes idiomas são complementados por textos a descreverem a história e a arquitetura dos palácios e as obras de arte neles contidas. A única forma de contato oferecida nas páginas em inglês e espanhol do site contempla os profissionais de imprensa estrangeiros, que têm acesso a listas e dados sobre como contactar assessores e a Secretaria de Comunicação Social.

Pode-se questionar até que ponto um Portal que apresenta traços tão personalistas representa um esforço do atual Governo em promover uma imagem menos negativa (sobretudo naquilo atinente à manutenção do patrimonialismo) das instituições do estado brasileiro. Em outras palavras, do ponto de vista da escassez de informações voltadas para fornir o envolvimento político dos cidadãos, é possível duvidar se o conteúdo primordial encontrado nos sites serve mais à promoção da instituição ou mais ao incremento da imagem pública de seus mandatários.

Não seria justo deixar de reconhecer, entretanto, a adoção efetiva de canais adicionais de controle e fiscalização na gestão da coisa pública, concretizados através de iniciativas de importância distinta tais como o Portal da Transparência e as páginas de Transparência Pública. Sem dúvidas, estes projetos reforçam a convivência com um dos valores mais importantes para a idéia de democracia, a transparência e a visibilidade no trato da coisa pública. O Portal da Presidência, porém, não pode se limitar a iniciativas desta alçada, ainda que se esteja falando apenas de informação. Dito em outras palavras, de maneira a consolidar o argumento desenvolvido nesta tese, além de informação em quantidade e qualidade suficientes, é necessário que as instituições se preocupem, caso a intenção seja concretizar o discurso que valoriza a participação da esfera civil, em estimular os cidadãos a se envolverem e em prover canais adequados para o exercício de influência política.

Em relação à motivação, considera-se que pouco também vem sendo feito no sentido de se atrair o cidadão a participar e de reforçar a confiança da esfera civil na atuação e na boa vontade da Presidência em ouvir a sociedade. Não obstante o discurso do Governo, os elementos mais importantes a fomentarem um sentimento de eficácia política estão ausentes. Em um cenário marcado, historicamente, pela sensação de que as instituições do estado brasileiro se mostram fechadas à participação, acredita-se que deveria haver um esforço maior destas entidades em empregar os *media* digitais para se reverter tal sentimento e para valorizar as intervenções e contribuições oriundas do público.

É possível questionar até que ponto o cidadão se sente estimulado a empregar tais dispositivos uma vez que não é oferecido número de protocolo de encaminhamento de demandas ou ao não se ter certeza de que a mensagem será realmente considerada. Caso houvesse tentativas de se provar que os e-mails dos cidadãos são realmente lidos, poderia ser constatado um maior esforço em se motivar os cidadãos a enviarem suas contribuições.

A mesma deficiência pode ser diagnosticada no que diz respeito ao aproveitamento dos canais de participação possibilitados pelos *media* digitais. O fornecimento de endereços de e-mail, até no caso das consultas públicas, é a disposição, de longe, mais empregada. Isto é, não obstante a capacidade de se operacionalizar chances dos cidadãos tomarem parte na produção de políticas públicas e na discussão de temas de interesse coletivo, o potencial da Internet em fomentar a existência e o emprego de outros canais e artifícios não é utilizado de modo apropriado ou de maneira a cumprir aquilo estabelecido nos princípios que, documentalmente, deveriam guiar as atividades oficiais.

Se, por um lado, o endereço de e-mail funcional particular das autoridades de determinado órgão é tornado disponível, dando ao usuário uma sensação maior de proximidade com o gestor público, por outro lado, nada garante que as mensagens serão respondidas. Isto é, o simples fato de se oferecer um endereço de e-mail ou um formulário não é algo representativo se não se adiciona, por exemplo, um sistema de acompanhamento sobre como a mensagem ou contribuição está sendo processada no âmbito interno aos órgãos do Governo ou se não houver um empenho em satisfazer o usuário através de respostas esclarecedoras e justificáveis.

Este conjunto de afirmações só reforça a idéia de que uma política de estado voltada para favorecer a participação dos cidadãos na condução da coisa pública deve contemplar, no desenho de suas ferramentas, os aspectos mais importantes concernentes às lâminas de informação, motivação e canais. O tópico a seguir se preocupa em sugerir a adoção de determinadas disposições e recursos a fim de se aprimorar o envolvimento político da esfera civil por meio do Portal da Presidência.

5.3.5 DA PROSPECÇÃO DE NOVOS RECURSOS PARTICIPATIVOS PARA APRIMORAR O PORTAL DA PRESIDÊNCIA

Conforme enfatizado no ponto anterior, o diagnóstico acerca das ferramentas de participação encontradas no Portal da Presidência da República aponta para um baixo grau de aproveitamento das capacidades auferidas pelos *media* digitais no que concerne ao estreitamento das relações entre esfera política e esfera civil. Este tópico tem o objetivo de sugerir a adoção de um conjunto de ferramentas que, caso fossem implementadas, aperfeiçoariam, de forma significativa, aqueles aspectos relacionados ao provimento de informação política, insumos à motivação para o envolvimento no debate público e a existência de canais apropriados de participação.

Ressalte-se que as recomendações aqui apresentadas tiveram como preocupação estabelecer um patamar razoável para a consecução destes mecanismos (ou seja, insinuando a adoção de artifícios plausíveis, sendo que muitos deles já são adotados em outros países), afastando-se, assim, a idéia de que tais recursos seriam irrealizáveis. Ao final das contas, a intenção é demonstrar que o oferecimento de muitos destes meios está ligado, fundamentalmente, à disposição da instituição e de seus agentes em reconfigurar o desenho de suas iniciativas digitais.

A começar pelos exemplos encontrados em órgãos integrantes da própria estrutura do estado brasileiro, identificados quando da fase inicial da pesquisa, verificou-se que, sob responsabilidade do Ministério da Cultura (MinC), dois weblogs foram criados com o objetivo de oferecer aos seus usuários a possibilidade de interferir politicamente por meio de comentários aos

textos publicados[240]. Os temas discutidos nestes espaços foram, em primeiro lugar, "Diversidade Cultural", sendo o blog um elemento de atualização de informações e materiais para fornir os participantes do "Seminário Internacional Sobre Diversidade Cultura", que aconteceu em Brasília, em junho de 2007; o segundo blog, por sua vez, serviu de apoio ao "Fórum de Governança da Internet", evento que teve lugar no Rio de Janeiro, em novembro de 2007. Além disso, o MinC também tornou disponível, àquela época, na tentativa de reforçar a participação nestas mesmas ocasiões, salas de bate-papo mediante as quais os usuários poderiam, sem a presença de moderador, discutir temas relativos às propostas em questão[241]. Ressalte-se, por último, que as conversações organizadas nessas salas de bate-papo chegaram a contar com a presença de representantes políticos e de especialistas do Ministério.

Já nos sites do Ministério da Agricultura e do Ministério da Saúde, os usuários têm a oportunidade de avaliar o desempenho dos websites através de pesquisas qualitativas de opinião[242]. Tal iniciativa demonstra a intenção de aperfeiçoar os dispositivos empregados para aproximar instituição política e cidadãos. O Ministério do Esporte, por sua vez, conta com enquetes regularmente oferecidas logo em sua página inicial[243], ainda que, geralmente, as temáticas não necessariamente se refiram a políticas públicas[244].

Deve-se observar, para efeitos de comparação, que estes e alguns outros dispositivos já se encontram presentes em portais das Presidências de outros países. Uma rápida verificação aleatória em sites da chefia do Poder Executivo de sete democracias (França[245], México[246], Argentina[247], Colômbia[248], Portugal[249], Chile[250] e Estados Unidos[251]) permitiu conferir de que modo

---

[240] Disponível em dos weblogs: <http://www.cultura.gov.br/blogs/igf/> e <http://www.cultura.gov.br/blogs/diversidade_cultural/>. Acesso em 20 de novembro de 2007.
[241] Disponível em: <http://xemele.cultura.gov.br/projetos/chat/index.php>. Acesso em 20 de novembro de 2007.
[242] Endereços respectivos dos sites: <http://www.agricultura.gov.br/portal/page?_pageid=33,965589&_dad=portal&_schema=PORTAL> e <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=26298>. Acesso em 20 de novembro de 2007.
[243] Disponível em: <http://portal.esporte.gov.br/>. Acesso em 21 de fevereiro de 2008.
[244] De modo geral, as perguntas das enquetes se referem mais a temas amenos ou relacionados diretamente à prática esportiva, como "O Brasil será a sede das olimpíadas de 2016?" ou "Quantas vezes por semana você pratica esporte físico?". Disponível em: < http://portal.esporte.gov.br/ascom/enquete_outras.jsp>. Acesso em 13 de abril de 2008.
[245] Disponível em: <http://www.elysee.fr/>. Acesso em 09 de abril de 2008.
[246] Disponível em: <http://www.presidencia.gob.mx/>. Acesso em 09 de abril de 2008.
[247] Disponível em: <http://www.presidencia.gov.ar/>. Acesso em 09 de abril de 2008.
[248] Disponível em: <http://www.presidencia.gov.co/>. Acesso em 09 de abril de 2008.
[249] Disponível em: <http://www.presidencia.pt/>. Acesso em 09 de abril de 2008.
[250] Disponível em: <http://www.gobiernodechile.cl/>. Acesso em 09 de abril de 2008.
[251] Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/>. Acesso em 09 de abril de 2008.

recursos de participação mais incrementados do que aqueles encontrados no caso brasileiro já são rotina em tais realidades políticas.

No caso da França, Chile e México é oferecido, logo na primeira página e de forma evidente, o recurso "Escreva ao Presidente", com um texto explicativo acerca de como funciona este dispositivo, estimulando-se, assim, o usuário a entrar em contato[252]. O Presidente mexicano faz questão de oferecer não apenas o formulário, mas seu e-mail funcional particular para que a ele possam ser encaminhadas dúvidas, críticas, sugestões e demais tipos de reivindicações. Especificamente no caso francês, um tom maior de confiabilidade no uso de tal recurso é conferido ao usuário na medida em que se deixa claro que o próprio Presidente *ou* seu Porta-Voz poderão ser os responsáveis pela satisfação à demanda endereçada. Ademais, existe, também na França, uma preocupação especial em se encorajar o envio de correspondências ao Presidente por meio do correio tradicional, expondo-se o endereço e esclarecendo que este tipo de envio é gratuito[253].

O Brasil segue o exemplo de Chile, Argentina, França, Colômbia, Estados Unidos e Portugal ao oferecer um formulário (ou, no caso de alguns destes países, um endereço de e-mail) específico para se entrar em contato com o *webmaster* do Portal, no sentido de se relatar problemas, recomendações ou queixas acerca do funcionamento adequado das páginas. No caso

---

[252] No caso do México, o convite para se entrar em contato com o Presidente é expresso no texto abaixo: "El Presidente Felipe Calderón está convencido de que la mejor vía para alcanzar un México justo, libre y democrático, parte del ejercicio de una ciudadanía participativa y dispuesta a trabajar, que nos obligue como Gobierno a prestar atención a las necesidades de cada uno de los mexicanos; siempre con una estricta observancia de la ley y, procurar con ello, generar mejores condiciones de equidad que nos permitan convivir en armonía en nuestro gran país. Es por ello que el principal compromiso contraído por este Gobierno es trabajar con la ciudadanía y por la ciudadanía. Este apartado constituye un mecanismo de comunicación electrónica enlazado a la Oficina del Presidente Calderón. Esto permitirá a la ciudadanía ejercer con mayor certeza y fuerza sus derechos y responsabilidades y a nosotros nos brindará la oportunidad de atenderle mejor". Tradução própria: "O Presidente Felipe Calderón está convencido de que o melhor meio para se alcançar um México justo, livre e democrático parte do exercício de uma cidadania participativa e disposta a trabalhar, que nos obrigue como Governo a prestar atenção às necessidades de cada um dos mexicanos; sempre com uma observância estrita da lei e, procurar com isto, gerar melhores condições de igualdade que nos permitam conviver em harmonia em nosso grande país. É por isto que o principal compromisso assumido por este Governo é trabalhar com a cidadania e pela cidadania. Esta caixa postal constitui um mecanismo de comunicação eletrônica ligado ao Gabinete do Presidente Calderón. Ela permitirá à cidadania exercer com maior certeza e força seus direitos e responsabilidades e nos brindará com a oportunidade de atendê-la melhor". Disponível em: <http://contacto.presidencia.gob.mx/Peticiones/indexn.php>. Acesso em 09 de abril de 2008.

[253] De acordo com o site da Presidência da França: « Vous avez toujours la possibilité d'écrire au Président de la République par voie postale (votre courrier est alors dispensé d'affranchissement), à l'adresse suivante : Monsieur le Président de la République, Palais de l'Elysée, 55, rue du faubourg Saint-Honoré, 75008 Paris ». Tradução própria: "Você sempre conta com a possibilidade de escrever ao Presidente da República por via postal (sua mensagem está, assim, dispensada de pagar pela postagem), ao endereço seguinte: Ao Senhor Presidente da República, Palácio Eliseu, 55, Rua faubourg Saint-Honoré, 75008, Paris". Disponível em: <http://www.elysee.fr/ecrire/>. Acesso em 09 de abril de 2008.

francês, porém, existe, mesmo, a possibilidade de contato com a administração do Portal por meio de correio tradicional, o que não é evidente na experiência aqui investigada com maior fôlego. No Portal da Presidência argentina, também foi possível encontrar um número de telefone específico para se contatar a administração do programa de Governo Eletrônico do país. Já o Portal Chileno oferece não só a chance dos usuários entrarem em contato com o *webmaster*, mas, também, demonstra preocupação, através da disponibilidade de um questionário, em conhecer seus visitantes e os motivos que os levaram a acessar aquele conjunto de páginas. As perguntas vão desde o tipo de conteúdo que interessa os cidadãos até a coleta de opiniões sobre a programação visual do Portal.

Uma ferramenta mais avançada do que estas citadas anteriormente, partindo-se da perspectiva de participação em cenário público, é a organização de encontros entre cidadãos e representantes do governo através de salas de bate-papo e fóruns digitais abrigados nos portais. No caso dos Estados Unidos, o Portal da Casa Branca já realizou mais de 400 debates que funcionam como um misto de fórum público e bate-papo (associando características síncronas e assíncronas), nos quais os cidadãos fazem perguntas a serem respondidas, pouco tempo depois, por um funcionário destacado do quadro do governo para a lide com um tema específico. Aos usuários é auferida, ainda, a oportunidade de sugerir autoridades com quem gostariam de conversar[254].

Um outro tipo de zelo achado nos websites de portais presidenciais diversos se refere não diretamente aos canais de participação, mas ao modo pelo qual a informação é dirigida aos usuários. Nos Estados Unidos, ao contrário daquilo que acontece no Portal da Presidência do Brasil, o acesso às questões e instituições de Governo não se dá de modo departamentalizado (isto é, um menu simplificado de órgãos e secretarias), mas, sim, de acordo com o tema de interesse do usuário. Em outras palavras, aos cidadãos norte-americanos é mostrado, por exemplo, o que a Presidência vem fazendo no que concerne a cada assunto (Defesa, Terrorismo,

[254] A seção do site se chama "Ask the White House" e tem como texto de abertura as seguintes palavras: “This online interactive forum, the first of its kind in politics, allows you to interact with Bush administration officials and friends of the White House. Launched in April 2003, citizens have participated in over 400 online discussions with Cabinet Secretaries, Senior White House Officials, behind-the-scenes professionals at the White House, and others”. Tradução própria: “Este fórum interativo online, o primeiro deste tipo em política, permite a você interagir com os representantes da administração Bush e com os amigos da Casa Branca. Lançado em abril de 2003, os cidadãos têm participado em mais de 400 discussões online junto com Gabinete de Secretários, com os principais representantes da Casa Branca, profissionais de bastidores da Casa e outros”. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/ask/>. Acesso em 09 de abril de 2008.

Saúde, Educação etc.), com entrevistas, arquivos em áudio, nome das principais autoridades e documentos.

Além disso, em países como França, Colômbia, México, Argentina, Chile e Estados Unidos, os cidadãos com maior interesse em temas de natureza política são comodamente notificados a cada atualização de notícias publicadas nestes portais através de uma tecnologia chamada “feed” que, uma vez assinada pelo usuário, monitora e alerta acerca da postagem de novos conteúdos. Já no quesito relativo a informações institucionais, destaque-se que a Presidência dos Estados Unidos oferta não apenas as fotos e a descrição da sede da Presidência, mas, também, conta com um vídeo do chefe do Executivo Federal, George Walker Bush, apresentando o Salão Oval aos cidadãos, local onde são tomadas as grandes decisões de estado naquele país e de considerável importância simbólica na cultura política americana.

É possível assegurar que, do ponto de vista dos custos de implementação e de manutenção, os recursos arrolados nesta seção não demandam grandes investimentos por parte dos órgãos públicos. Caso a opção da Presidência da República do Brasil tivesse sido pelo real favorecimento do envolvimento político da esfera civil e pelo contínuo aperfeiçoamento de seu site, certamente tais mecanismos estariam à disposição dos usuários. Mais à frente, será discutido, com maior profundidade, em que medida a inclinação das instituições e de seus agentes é um fator fundamental a moldar a forma pela qual os recursos de comunicação e participação disponíveis no ambiente digital são aproveitados.

O tópico a seguir apresenta a avaliação do Portal da Câmara dos Deputados enquanto plataforma a oferecer de oportunidades de participação política aos cidadãos através da Internet.

5.4 O PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: INFORMAÇÃO, MOTIVAÇÃO E CANAIS DE PARTICIPAÇÃO

5.4.1 HISTÓRICO, ADMINISTRAÇÃO E DADOS GERAIS SOBRE O PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O Portal da Câmara dos Deputados foi criado em 1996, tendo passado por mais três reformas até chegar a seu *layout* atual, e já se consolidou como uma das experiências em democracia digital mais importantes no Brasil. Segundo seus administradores, a iniciativa conta, atualmente, com mais de 15 mil páginas que apresentam, de modo detalhado, todas as atividades políticas concernentes à função constitucional daquela Casa, oferecendo informações, ainda, sobre sua história, integrantes, modo de funcionamento e outros dados diversos.

O reconhecimento do papel do Portal enquanto um dos projetos institucionais mais candentes a empregar os recursos de comunicação digital direcionados ao jogo político é ratificado pela quantidade de visitas ao site da Câmara dos Deputados, que passou de 2,5 milhões em 2002 para mais de 8 milhões em 2005 (BRASIL, 2005b).

Acredita-se que o modo pelo qual se dá a administração do Portal tem muito a ver com o destaque que a iniciativa recebe não apenas em avaliações realizadas por entidades nacionais[255], mas, também, por júris internacionais[256].

A gestão especializada desta experiência teve início em 2004, quando a Câmara instaurou uma comissão no intuito de promover um chamado "salto qualitativo"[257] em seu site, a fim de fomentar a reflexão acerca de quais seriam os melhores meios para se conferir maior transparência e visibilidade às atividades desempenhadas na Casa, bem como para se azeitar o

---

[255] Entre 2002 e 2006, a Câmara recebeu sete prêmios promovidos pelo iBest, instituição que, desde 1995, reconhece a importância dos sites mais importantes do país em áreas como saúde, esportes, comércio eletrônico etc.

[256] O Portal da Câmara foi especialmente mencionado no relatório *E-Government Survey*, preparado sob responsabilidade da Organização das Nações Unidas, e divulgado em janeiro de 2008. Disponível em: < http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm>. Acesso em 15 de fevereiro de 2008.

[257] Este, inclusive, foi o nome do relatório final elaborado por esta comissão, disponível em <hppt://www2.camara.gov.br/sobreoportal/gestaoportal/relatorios/relatorio-grupo-trabalho-aprimoramento-sitio.pdf>. Acesso em 25 de janeiro de 2008.

relacionamento com a esfera civil no intuito de colher contribuições que apontassem para um aperfeiçoamento do processo de discussão dos negócios de natureza pública.

Na entrevista concedida para esta pesquisa, de Cássia Botelho, atual diretora da Assessoria de Projetos Especiais da Câmara e presidente do Comitê Gestor do Portal, sublinhou que o objetivo específico desta comissão foi promover "um re-estudo segundo as diversas áreas de abrangência do Portal da Câmara, comunicação interna, comunicação externa, produtos, serviços, o papel do processo legislativo, que é a atividade-fim da Casa".

Os trabalhos tiveram início com a promoção de um seminário interno cuja meta foi inventariar e avaliar as considerações dos 23 diferentes setores da Casa acerca das possibilidades e conveniências que os *media* digitais poderiam trazer à dinâmica do trabalho legislativo. Neste primeiro momento, assim, à comissão foram apresentados, através de respostas a questionários preenchidos pelos responsáveis dos diferentes departamentos, os méritos, as críticas e as deficiências no Portal vigente àquela época, bem como foram apontados os aspectos que mereceriam ser contemplados no novo Portal. Tornou-se possível, desta forma, projetar, de maneira mais precisa, um diagnóstico dos principais públicos que visitam o Portal da Câmara (cidadãos, estudantes, jornalistas, agentes do campo político, instituições da sociedade civil, fornecedores, dentre outros) e do tipo de material que a eles interessa (legislações e projetos em tramitação, transparência, dados biográficos e acerca da atuação dos parlamentares etc.).

Uma outra fonte de sugestões e críticas naquele momento de reflexão sobre as necessidades do novo Portal foram os cidadãos, através do serviço 0800 da Câmara dos Deputados. Papel relevante tiveram, também, as consultas a especialistas acerca das melhores estratégias para se implementar um site com um perfil participativo e informativo.

Após este diagnóstico inicial sobre a natureza dos conteúdos que deveriam constar no site e dos públicos preferenciais, um outro passo consistiu na promoção de treinamento para todos aqueles funcionários da Câmara envolvidos com a produção e a publicação de informações. Foram realizadas gestões, por exemplo, no sentido de dar conhecimento às principais ferramentas tecnológicas disponíveis para dinamizar os trâmites de trabalho interno. Ademais, uma vez que se decidiu pela descentralização quanto à produção e à publicação de informações, conferindo-se autonomia a cada setor para administrar o conteúdo relativo à sua atuação específica, viu-se como tarefa necessária adequar os provedores de dados ao estilo do texto a ser publicado no site.

Este processo de prospecção concernente às melhores formas de se tornar disponíveis conteúdos, de se estruturar serviços e informações e de se conferir maior dinâmica e familiaridade com as lógicas de trabalho interno durou cerca de seis meses. O novo Portal ficou disponível, assim, a partir de janeiro de 2005.

Dos treinamentos e *workshops* realizados ao longo de 2004, bem como das reuniões com os vários setores da Casa, surgiu a idéia de se convidar diferentes departamentos da Câmara para participar da gestão do Portal, criando-se, então, um Comitê, designado para conduzir a manutenção e o aprimoramento do site e de seus recursos. Decidiu-se que o Comitê seria composto por representantes de quatro seções: a Diretoria Geral (DG), o Centro de Informática (CENIN), o Centro de Documentação e Informação (CEDI) e a Secretaria de Comunicação (SECOM).

De acordo com Cássia Botelho, presidente do Comitê desde o início de seu funcionamento, o ideal seria incluir toda a Casa na gestão do Portal, mas, por questões de eficácia administrativa, optou-se por convidar aqueles órgãos que mais se mostram envolvidos com questões concernentes à comunicação e à informação, estando a atuação de tais entidades sob coordenação da Diretoria Geral da Câmara e da Assessoria de Projetos Especiais. Ao mesmo tempo em que buscava evitar a centralização de tarefas relativas ao Portal em um só setor da Casa, a administração a partir de um Comitê passou a permitir a tomada de decisões em forma de colegiado e a considerar, de maneira ímpar, os arrazoados oriundos das diferentes perspectivas de agentes que compõem o organograma da Casa[258].

Segundo afirmou José Antônio Ferreira Filho, diretor da CODIS (Coordenação de Disseminação de Informações), em entrevista ao pesquisador, um dos maiores benefícios de se ter optado pela adoção de um Comitê gestor é a diminuição de atritos acerca de qual órgão ou setor deveria ser o responsável pela administração do Portal[259]. Ferreira Filho afirma que:

> Também existia um atrito sobre onde deveria ficar o site. O pessoal de Comunicação achava que o site era de comunicação, então deveria ficar na área da SECOM. Já o CEDI achava que não, [argumentavam que] o site é uma publicação, então o local do site deveria ser o CEDI. O CENIN não [concordava], [a área do site] é informática... Com o Comitê, isso aí acabou. Hoje ficou claro: o Comitê traça diretrizes e o CENIN executa.

[258] Até a designação do Comitê, as páginas do site da Câmara eram geridas pelo CENIN, que centralizava todos os conteúdos. Isso revela que os gestores tiveram a intenção de desvencilhar o oferecimento de informações, serviços e oportunidades de participação do aspecto preponderantemente técnico.

[259] O CENIN é responsável, por exemplo, pelo desenvolvimento das ferramentas de participação, mas apenas uma vez que elas são planejadas e debatidas dentro do Comitê Gestor.

> [Por exemplo] Se você tinha que colocar um banner na primeira página e não tinha muito espaço. O CENIN é quem tinha de definir isso. Hoje não. Hoje o Comitê está aí pra isso.

Ainda que o Comitê seja a autoridade destinada a manter e a aperfeiçoar o Portal, Cássia Botelho reconhece haver pressões no sentido de direcionar os trabalhos de administração do site para uma direção ou outra. Ela cita, por exemplo, as demandas para que determinado conteúdo seja publicado na página inicial do Portal, o que nem sempre pode ser atendido:

> Então assim, o pessoal do espaço cultural: se tem um edital para artista, eles querem estar na primeira página. Aí vem o pessoal que faz o inventário anual, eles querem estar na primeira página. Conselho de ética, que às vezes está discutindo essas questões que ocorreram aí, envolvendo os deputados. Então eles querem estar divulgando isso na primeira página. Mas se todo mundo quer estar na primeira página [não há como contemplar a todos]...

Na eventualidade de se lidar com pressões mais fortes ou que visem promover modificações na estrutura do site, Botelho afirma que os argumentos são levados às reuniões semanais do Comitê para discussão. Isso porque, argumenta a chefe do Comitê, cada diretriz que atualmente rege a disposição de forma e conteúdo do Portal da Câmara foi cuidadosamente estudada e fundamentada. Cássia Botelho argumenta que o Comitê possui capacidade e autonomia suficientes para conter pressões externas e, assim, manter sua designação de preservar o que considera melhor para o portal. A gestora admite que, no final das contas, a preponderância sobre o que deve ou não merecer destaque é decidido pelo interesse do usuário, coletado através de mensagens enviadas pelos cidadãos e pelo monitoramento das visitas.

A política administrativa do Portal elaborada e executada por parte do Comitê Gestor prevê o treinamento constante dos agentes pertencentes aos diferentes setores da Casa, que têm autonomia para publicar conteúdos nas páginas sob sua responsabilidade. Isto é, uma vez que os padrões e as normas de publicação elaborados pelo Comitê são satisfeitos, cada seção tem o poder de gerar e atualizar os dados referentes à sua atuação. Ao todo, hoje em dia, são mais de 80 provedores de informação autorizados a publicar e com a responsabilidade de manter suas páginas atualizadas.

O cuidado em se empregar uma interface amigável a fim de possibilitar tal publicação descentralizada evita a lide, por parte dos funcionários dos vários departamentos, com conhecimentos técnicos avançados de programação em linguagem de Internet. Confere-se, assim,

maior agilidade quanto à atualização de conteúdos. São estas características que permitem, por exemplo, o trabalho de publicação na Internet quase que instantâneo dos discursos em plenário e nas comissões por parte do setor de Taquigrafia.

Feito o reconhecimento dos agentes e processos a partir dos quais é formatada a gestão do Portal em estudo neste tópico, é preciso, no intuito de dar início efetivo ao estudo das ferramentas de participação, esclarecer quais os princípios norteadores desta iniciativa para, posteriormente, confrontar o discurso oficial com as práticas políticas perpetradas através dos *media* digitais.

5.4.2 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO PORTAL

O relatório "Salto Qualitativo" (BRASIL, 2004b) expressa como principal objetivo do Portal da Câmara a promoção da cidadania, tanto através do provimento de informações acerca das atividades e agentes envolvidos no processo legislativo, quanto por meio do oferecimento de oportunidades de participação à esfera civil. Cássia Botelho e José Antônio afirmam que o Comitê Gestor vem se esforçando em cumprir estas duas metas na medida em que, a cada ano, aprimora os mecanismos existentes na iniciativa[260].

Em relação ao provimento de informações, os relatórios anuais de atividades, elaborados desde 2005, ressaltam a necessidade de tornar disponível a maior quantidade possível de informação aprofundada acerca da atuação da Câmara, colaborando, assim, para a melhora na imagem do Poder Legislativo junto à sociedade.

O estímulo ao envolvimento político dos cidadãos também sempre foi visto enquanto uma preocupação peculiar por parte dos gestores, que, conforme será visto, vêm se esforçando em incrementar os espaços de debate e as variadas modalidades de interação entre representantes e esfera civil. Ainda sobre as atividades concernentes à inserção dos cidadãos no jogo político, é possível perceber a disposição dos administradores do Portal em dar conta das demandas tanto de

[260] O Comitê realiza avaliações periódicas acerca da qualidade do Portal e, no início de cada ano, apresenta relatórios sobre as atividades até então desempenhadas e aponta perspectivas do que pode ser melhorado. A lista com os relatórios disponíveis pode ser obtida no seguinte endereço: <http://www2.camara.gov.br/sobreoportal/gestaoportal/relatorios>. Acesso em 22 de fevereiro de 2008.

públicos experientes quanto de cidadãos leigos no que se refere, por exemplo, ao trâmite legislativo. Neste sentido, foram realizadas gestões orientadas à consecução de um site destacável pela acessibilidade, usabilidade e navegabilidade[261].

Mais especificamente quanto aos recursos voltados para se concretizar a participação política dos cidadãos, Cássia Botelho destaca a existência de mecanismos de diferentes naturezas e com distintos graus de profundidade a fomentar um relacionamento de natureza diferenciada entre deputados e cidadãos através da Internet. É interessante perceber o modo pelo qual estes administradores enxergam, desde a concepção do Portal, a participação enquanto atividade amparada por aspectos concernentes ao estímulo, informação e disponibilidade de canais para o envolvimento político.

Graças a uma fartura de documentos oficiais relatando os avanços e limites do Portal, e, sobretudo, por ter sido encontrado, em tais documentos, um detalhamento mais acurado dos princípios ligados às três lâminas tratadas ao longo da tese, decidiu-se proceder a investigação sobre o Portal da Câmara de maneira um pouco diferenciada da forma pela qual foi conduzido o estudo do Portal da Presidência. Desta forma, o confronto entre os princípios e as práticas engendradas no caso do emprego dos *media* digitais por parte da Câmara se dará ao longo da própria análise dos aspectos relacionados à informação, motivação e canais.

Duas outras características específicas deste caso recomendam disposições diferenciadas adicionais quanto ao estudo do Portal da Câmara. A primeira se refere ao fato de que esta iniciativa, ao contrário do Portal da Presidência, não congrega um conjunto de sites de diferentes órgãos, mas apenas sites de seções de internas a seu organograma. Isso acaba por dispensar um detalhamento peculiar quanto às seções de menu de cada Secretaria ou órgão, o que foi preciso no estudo conduzido anteriormente. Em segundo lugar, os elementos de informação, motivação e de canais se mostram mais claros no Portal da Câmara dos Deputados, sobretudo porque tal iniciativa não obedece ao mesmo parâmetro de hierarquização por departamentos encontrado no caso da Presidência.

---

[261] Cássia Botelho afirma que o Comitê procura demonstrar um cuidado particular com a questão de acessibilidade ao Portal na medida em que reafirma a idéia de que a Câmara "é a Casa de todos os brasileiros". Neste sentido, ela afirma que inovações a exigirem, por exemplo, uma maior capacidade de banda de conexão por parte do equipamento dos usuários nem sempre são bem vindas na medida em que podem comprometer a funcionalidade. De acordo com José Antônio, mesmo cidadãos com deficiência visual podem navegar, sem maiores dificuldades, pelas página do site da Câmara, uma vez que estejam dotados dos dispositivos adequados.

Interessa a esta tese, no final das contas, o fato de que a maneira distinta, ainda que apenas em alguns pontos, de se conduzir o estudo não afeta o diagnóstico relacionado ao aproveitamento das capacidades dos *media* digitais e nem a possibilidade de se comparar, qualitativamente, as duas experiências enfatizadas nesta tese.

5.4.3 INFORMAÇÃO, MOTIVAÇÃO E CANAIS DE PARTICIPAÇÃO NO PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O Portal da Câmara e o provimento de informação política

É possível classificar as informações providas através do Portal da Câmara de duas maneiras diferentes. Por um lado, o usuário tem contato com dados diversos sobre curiosidades históricas, funções constitucionais e *modus operandi* da Casa; por outro lado, há um esforço em oferecer informações voltadas, especificamente, para fornir, ainda que com graus de intensidade distintos, a participação política dos cidadãos e para cultivar habilidades políticas.

Quanto às informações de primeiro tipo, podem ser destacados os seguintes itens presentes na barra principal de menu.

Na seção denominada "Conheça a Câmara", os usuários podem encontrar informações sobre de que forma ocorrem os trabalhos dentro da Casa (instruções acerca de operações políticas em Plenário, nas Comissões, o papel dos líderes e da mesa-diretora, estruturas administrativas constantes no organograma etc.), dados acerca dos critérios que definem a cota de representatividade de cada estado, mapa do Congresso e visita virtual à Câmara, história do Legislativo no Brasil e principais fatos e eventos que tiveram lugar na instituição.

A parte de "Interação Legislativa" provê informações concernentes ao sistema que visa integrar as bases de dados e de atuação dos órgãos ligados ao Poder Legislativo em nível federal, municipal e estadual. Estão disponíveis conteúdos sobre seminários técnicos, cursos de capacitação, iniciativas de desenvolvimento de redes de cooperação, sites e endereços de contato de todas as Assembléias Legislativas do país, podendo-se considerar esta seção do site como voltada para um público preferencial de gestores e agentes legislativos.

Já o link “Publicações e Estudos” dá acesso àqueles materiais editados pela Casa, tais como o Diário da Câmara, Diário do Congresso, Cartilhas, Notas Técnicas e demais revistas e livros eletrônicos.

A seção “Licitações e Contratos” é voltada para os fornecedores da Câmara, que podem se cadastrar e acompanhar o processo de concorrência para a prestação de serviços e de bens. Permite-se consultas a processos licitatórios e a contratos assinados pela Câmara com outras instituições.

A página referente a “Concursos e Estágios” fornece aos estudantes interessados em trabalhar na Casa a oportunidade de acessar informações sobre processo seletivo ou, no caso de cidadãos que desejam tomar parte em concursos para o provimento de cargos do parlamento, é possível a obtenção de detalhes sobre o certame.

Determinados conteúdos informativos se encontram em uma posição intermediária entre aqueles de perfil histórico e institucional, de um lado, e aqueles efetivamente úteis à participação dos cidadãos, de outro. É o caso da seção “Legislação”, que oferta todo o conjunto de normas a reger o país, tais como a Constituição de 1988, as Constituições anteriores, a coleção das leis do Brasil Império e do Brasil República, além de decretos e decisões de governos, leis ordinárias, leis complementares e atos institucionais. A página do setor de “Biblioteca e Arquivo”, por sua vez, dá acesso a todo o inventário de informações históricas da Câmara e de outras instituições a ela conveniadas. Esta página leva aos dados atinentes ao repertório e ao acervo cultural em poder da Câmara, tais como arquivos sonoros, coleções dos principais jornais do país, catálogo de obras raras e, o mais importante para o esclarecimento dos cidadãos, estudos aprofundados em áreas tão diversas como Defesa Nacional e Direito e Economia do Trabalho, conduzidos por especialistas[262].

Dos elementos informativos capazes de influenciar diretamente o envolvimento político dos cidadãos e de cultivar habilidades cívicas para a participação podem ser listados os itens a seguir.

[262] O item do menu já comentado anteriormente, “Publicações e Estudos”, também possui um atalho para a página que contém os trabalhos elaborados pelos consultores da Câmara.

A “Agenda da Câmara” dá conta das principais atividades a serem desempenhadas em um dia específico na Casa (contempla tanto o dia corrente, quanto os dias anteriores e a agenda de eventos do futuro próximo), detalhando o que acontece nas comissões, os compromissos do Presidente da Câmara, a agenda cultural e a programação dos veículos de comunicação sob responsabilidade da instituição.

Na página “Conheça o Processo Legislativo”, o cidadão tem acesso a um glossário, ao regimento interno da Câmara e a um fluxograma que permite compreender o processo legislativo (disponível tanto em texto, quanto em imagem e em vídeo para *download*, detalhando-se o passo-a-passo da elaboração das leis). Esta seção é fundamental para instruir o cidadão leigo acerca dos momentos e eventos adequados nos quais a esfera da cidadania pode interferir e se manifestar no intuito de fazer parte da discussão da coisa pública.

A página dedicada à “Transparência” pode ser considerada um dos destaques quanto ao provimento de informações orientadas à atuação política. Nesta seção, o Portal oferece informações concernentes à atuação da instituição e dos parlamentares. O usuário pode acessar dados detalhados sobre o orçamento e as contas da Câmara, contratos, licitações, cargos comissionados (por setor da Casa e por grupo de parlamentares contemplados), contabilidade quanto a gastos em viagens de Missão Oficial realizadas por deputados, os relatórios destas viagens e os pormenores da utilização de verbas indenizatórias. Na mesma página, é possível, ainda, ter acesso à página “Trabalhos da Câmara dos Deputados”, que evidencia os dados relativos às sessões realizadas, aos projetos aprovados ou rejeitados e às reuniões realizadas nas comissões parlamentares ao longo do curso de todo o ano anterior[263].

Uma outra seção do site relacionada à questão da transparência é a página do “Orçamento Brasil”. Inaugurada em novembro de 2006, esta seção consiste de um módulo de informações, alimentado diretamente pelo SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), com o objetivo de facilitar o cotejo concernente ao processamento e à execução das verbas do orçamento, sobretudo aquelas provenientes de emendas e de execução orçamentária. Ao dispor as informações e os dados de maneira

[263] Além das próprias informações sobre sua atuação e de seus agentes, a Câmara oferece materiais para que os cidadãos aprendam a fiscalizar, de maneira mais eficaz, o gerenciamento da coisa pública, como, por exemplo, a “Cartilha Fiscalização Financeira e Controle - Um Manual de Exercício da Cidadania", desenvolvida pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cffc/bcartilha>. (acesso em 11 de março de 2008).

compreensível, a página oferece aos cidadãos uma capacidade notável de se fiscalizar os gastos do Governo Federal, bem como a transferência de recursos da União a estados e municípios[264].

O relatório referente ao ano de 2006 preparado pelo Comitê Gestor ressalta o papel do Orçamento Brasil enquanto um indutor da fiscalização da administração pública por parte dos cidadãos.

> Cada cidadão tem o direito de acompanhar a execução orçamentária, passando a ser um fiscal da correta aplicação dos recursos públicos, sobretudo no que diz respeito às ações destinadas à comunidade em que vive. Técnicos da área necessitam de informações atualizadas para exercer suas atribuições. Estados e municípios acompanham o andamento dos repasses de verbas para planejar suas atividades. Representações da sociedade civil organizada e a imprensa acompanham a execução orçamentária para ajudar a sociedade a exercer seu papel fiscalizador (BRASIL, 2006b, p. 12).

Na seção "Deputados", o Portal oferece a possibilidade de se buscar informações sobre os parlamentares, que podem ser classificados de acordo com nome, partido, estado, sexo, condição (se titular ou suplente) e, ainda, uma pesquisa de congressistas de legislaturas anteriores. Uma vez que o cidadão tenha encontrado o parlamentar que procura, é possível ter acesso à biografia do deputado, discursos, legislaturas em que atuou e dados de contato de seu gabinete parlamentar e de seu e-mail funcional. Este perfil seria semelhante àquele encontrado no Portal da Presidência, no caso de Ministros, Secretários ou Chefes de Seção. Entretanto, nesta mesma página institucional a versar sobre cada deputado, o usuário encontra, adicionalmente, dados sobre proposições apresentadas, presença em plenário e nas comissões e posicionamento nas votações. Um último destaque da seção "Deputados" são as informações acerca da composição das bancadas de partidos, dos líderes destas bancadas e comparações de composição partidária no dia da eleição e no dia da posse.

O link "Projetos de Lei e Outras Proposições", por sua vez, permite pesquisas àquele que é um dos trabalhos específicos do Parlamento, a elaboração de leis. Esta seção do site informa o usuário sobre todos os projetos que se encontram em tramitação na Casa (mesmo aqueles já arquivados), situando o cidadão sobre em que fase e instância a proposição se encontra (em regime de urgência, em fase de emendamento ao projeto ou ao substitutivo, em fase de

---

[264] Uma comparação entre as informações providas pela página do Orçamento Brasil, da Câmara, e o Portal da Transparência, da Controladoria-Geral da União, mostra que os dados desta última iniciativa são mais completos, permitindo a consulta, mesmo, aos nomes dos beneficiários, com seus respectivos números de CPF (Cadastro de Pessoa Física). Acredita-se que a diferença se dê por conta da sistemática de atualização e da profundidade na inserção dos dados exigidos aos órgãos que executam as verbas.

recurso). Pode-se buscar o projeto por número, autor, data de apresentação, situação ou assunto e, inclusive, fazer uma busca específica pela instituição que encaminhou o projeto (Executivo, Judiciário, Senado, Ministério Público ou Iniciativa Popular). Uma comodidade adicional ofertada se refere à visibilidade, na página inicial desta seção, conferida às proposições mais consultadas.

A seção "Plenário", por sua vez, dá conta das principais atividades diárias que acontecem no palco principal da Casa, informando sobre os discursos, pronunciamentos, oradores, questões de ordem, ordem do dia, sessões de homenagem e demais eventos que se dão no decorrer cotidiano das sessões parlamentares (podendo-se consultar, ainda, dados das sessões anteriores). Destaque-se a subseção de "Discursos e Notas Taquigráficas", que oferece a publicação praticamente instantânea dos discursos proferidos pelos congressistas.

Por último, menciona-se a página de "Comissões", que contém dados sobre função e ordem do dia destas instâncias, bem como apresenta as comissões temporárias, permanentes e mistas (aquelas que atuam junto ao Senado) da Câmara. Esta seção permite a realização de pesquisas sobre detalhes das reuniões das comissões (pauta, resultados e ata) de acordo com a data especificada pelo usuário, bem como o acesso aos resultados das votações dos projetos debatidos em tais âmbitos.

O Portal da Câmara ainda oferece um conjunto adicional de recursos de informação que também merece ser ressaltado. Em todas as páginas do Portal existe uma barra de links na parte superior contendo ferramenta de acessibilidade para se aumentar ou diminuir o tamanho da fonte do texto, um motor de busca de conteúdos, "Glossário" (de termos legislativos), "Mapa do Portal" e um "Fale Conosco".

Na página inicial do Portal, é oferecida a seção "Fique por Dentro", com informações específicas e aprofundadas sobre temas de relevância no momento, atualizadas, pelo menos, a cada mês (as explanações anteriores ficam armazenadas e acessíveis ao cidadão; já foram discutidas questões como financiamento de campanhas, aquecimento global, Tv digital, dentre outras). Os textos desta seção apresentam uma linguagem fácil e demonstram os argumentos a favor e contra que cercam a questão. Caso o usuário tenha interesse em aprofundar o

conhecimento acerca de um dos temas tratados, a página o convida a enviar uma mensagem requerendo material extra.

No que se refere às informações relativas às atividades cotidianas da Câmara dos Deputados, não parece haver dúvidas acerca da importância do site da Agência Câmara, abrigado dentro do Portal. A Agência Câmara é uma fonte de produção de notícias que lida com materiais para Internet, TV, Jornal e Rádio acerca dos fenômenos e debates que tomam lugar naquela Casa legislativa. O link a direcionar para o site específico da Agência ganha destaque na página inicial do Portal, conformando-se, então, uma peça fundamental da estrutura da Câmara direcionada a informar o público externo. A Agência é uma das sessões mais visitadas e, além de prover notícias, administra alguns dos canais de participação mais importantes encontrados Portal, conforme será detalhado posteriormente[265].

Ressalte-se que as produções em formatos de texto, áudio e vídeo da Agência também são tornadas disponíveis no site. O motor de busca próprio, localizável em todas as páginas da Agência Câmara, permite que os usuários acessem o conteúdo integral produzido nos últimos meses. Destaque-se a remissão, por meio de link destacado em um ou outro ponto do texto, ao glossário de termos legislativos cada vez que uma matéria se refere a vocábulos típicos da dimensão política, tais como “maioria simples”, “destaque”, “obstrução”, “ordem do dia”, “pedido de vista”. Ademais, caso o cidadão deseje se manter constantemente informado sobre as últimas notícias da Câmara, mas sem ter de, necessariamente, acessar o site da Agência para conferir se há novidades, é oferecido o serviço de notificação por meio de “feed”, permitindo-se, então, verificar sempre que há uma nova atualização na página[266].

Ainda do ponto de vista da questão informativa, a Agência Câmara permite que o usuário cadastre seu endereço de e-mail para receber, de segunda a sexta-feira, notícias diversas sobre as atividades desempenhadas na Casa. O boletim eletrônico coloca à disposição dos cidadãos uma lista de 29 assuntos que podem ser selecionados, quando do momento de subscrição, de acordo com os interesses do usuário. Atualmente, o informativo é enviado a mais de 13 mil assinantes. Aspectos relativos à participação são ressaltados mesmo neste boletim, uma

---

[265] Cássia Botelho ressalta, particularmente, a possibilidade da própria Câmara, através da Agência, poder oferecer informações, sem necessariamente ter de passar por alguma filtragem. Tal iniciativa converte a Câmara em fonte de informações, mesmo, para outras instituições do campo da comunicação de massa.

[266] Praticamente todas as páginas do Portal da Presidência e do Portal da Câmara, destaque-se, contam com as opções “Envie para um amigo” e “Impressão amigável”. O primeiro destes mecanismos se configura um aspecto importante por implicar possibilidade de compartilhamento de conteúdos e de tecer comentários o conteúdo publicado.

vez que foram identificados links contendo as seguintes sentenças: “Acompanhe a atuação de seu deputado”, “Acompanhe o andamento de um projeto de lei”, “Fiscalize o Orçamento da União” e “Confira os gastos dos deputados e da Câmara”. Há um convite extra para se acessar as enquetes promovidas pela Agência Câmara, que serão abordadas mais à frente. Ao final do conteúdo do boletim, está disponível um número de telefone e um endereço de e-mail para que o cidadão, caso veja necessidade, entre em contato com a instituição que produziu aquela notícia[267].

Perguntados sobre o risco de uma segmentação quanto à aquisição de informações políticas por parte dos usuários, uma vez que existe a possibilidade de se selecionar apenas um rol específico de temas para o recebimento do boletim (SUNSTEIN, 2001), os gestores do Portal da Câmara esclareceram que faz parte do conteúdo obrigatório do informativo uma pauta mínima de temas de concernência comum, expondo o cidadão, assim, a questões que não foram listadas como sendo de sua preocupação prévia.

A intenção oficial da instituição em, lançando mão dos *media* digitais, apresentar informações úteis à participação já se fazia visível no relatório *Salto Qualitativo* (BRASIL, 2004b), elaborado, conforme ressaltado anteriormente, quando ainda se delineava o projeto do novo Portal. De acordo com este documento, podem ser destacados os seguintes princípios concernentes ao aprovisionamento de informações:

> · universalização do acesso aos serviços e informações da instituição;
> · adoção de normas e padrões comuns, que garantam a harmonia, a qualidade e a atualidade sistemática e permanente das informações constantes do sítio;
> · integração das informações;
> [...]
> · o provimento de serviços/informações deve priorizar os serviços/informações que atendam às demandas de amplas parcelas da população, principalmente àquelas pertencentes às classes C, D e E, a fim de fomentar a inclusão digital, sem detrimento da qualidade dos demais serviços já disponíveis (BRASIL, 2004b, p. 28).

Tomando-se como ponto de referência, de um lado, estes princípios e, de outro lado, os critérios e requisitos acerca dos aspectos informacionais delineados nos capítulos anteriores

[267] Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia/boletim.html>. Acesso em 09 de abril de 2008.

desta tese, é possível dizer que o Portal da Câmara dos Deputados atende, na prática, a boa parte destas diretrizes. A iniciativa da Câmara se destaca por envidar esforços atinentes ao aprovisionamento de dados tanto acerca de suas funções, trâmites, atividades e gastos que têm lugar naquela Casa quanto sobre os agentes públicos ligados ao processo legislativo. Os cidadãos recebem instruções sobre os diferentes pontos de vista que cercam temas atuais ou ganham acesso a uma biblioteca digital contendo estudos aprofundados elaborados por consultores da Casa, o que, de fato, demonstra a intenção da instituição em cultivar o repertório cognitivo daqueles que acessam seu Portal.

É verdade que podem ser identificadas informações voltadas para públicos específicos (veja-se o caso das seções de "Interação Legislativa" e "Licitações e Contratos"). Ao contrário do que foi diagnosticado no Portal da Presidência, todavia, o Portal da Câmara é pensado de modo a agregar conteúdos úteis para diferentes classes de usuários, visivelmente privilegiando-se o cidadão, e não a promoção da entidade[268]. Prova desta conduta é a organização de seu menu principal, baseada, não necessariamente, na hierarquia da instituição (Mesa Diretora, Diretoria Geral, Secretarias etc.[269]), mas no provimento de informações políticas, serviços e canais de contato à disposição da esfera civil.

O tópico a seguir procura avançar na compreensão do modo pelo qual os recursos de participação são oferecidos no Portal aqui investigado, passando-se à consideração das modalidades de estímulo conferida aos cidadãos para que empreguem os mecanismos existentes nesta experiência.

O Portal da Câmara e a motivação à participação política

Os documentos e relatórios elaborados pelo Comitê Gestor do Portal da Câmara dos Deputados revelam um zelo peculiar de tais agentes no que se refere à motivação para que o cidadão visite o site com freqüência e para que lance mão dos recursos oferecidos. O relatório

---

[268] Mesmo em suas versões em inglês e espanhol, por exemplo, a Câmara provê informações institucionais (tais como número de parlamentares que cada estado possui em sua representação, organograma e informações aos que pretendem fazer visitas à Casa) mas contempla, também, instruções sobre os modos de funcionamento, atividades e atribuições de setores importantes a exemplo da Comissão de Legislação Participativa.

[269] O organograma completo da Câmara dos Deputados está disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/conheca/estruturaadm/organograma.html>. Acesso em 09 de abril de 2008.

Salto Qualitativo apresenta os seguintes princípios atinentes à motivação para a participação política propiciada através do Portal:

> - utilização de tecnologias inclusivas e não excludentes, com garantia de acesso universal, com observância às exigências dos portadores de necessidades especiais, cidadãos de baixa escolaridade e usuários de múltiplas plataformas;
> - as informações/serviços disponibilizados no sítio devem ser estruturados de acordo com os assuntos de interesse e perfil dos públicos-alvo;
> [...]
> - o sítio da Câmara dos Deputados deve ser amparado por políticas de segurança que garantam a privacidade dos cidadãos, a preservação de dados e o sigilo determinado por normas legais ou necessidades estratégicas; (BRASIL, 2004b, p. 28-30).

Algumas práticas testemunhadas ao longo do estudo do Portal comprovam o alcance, em boa medida, destas metas. É o caso da profundidade informacional, abordada no tópico anterior, que acaba influenciando, de maneira decisiva, a disposição e a motivação dos usuários em participar. No caso da Câmara, por exemplo, os dados de cunho institucional não são apenas expostos aos cidadãos, conforme se diagnosticou, em termos gerais, no Portal da Presidência. Ao se explicar o fluxo do processo legislativo, existe a cautela, por parte do Portal da Câmara, em apresentar, detalhadamente, as instituições e seções responsáveis por cada ato, bem como suas atribuições. Isso permite que o cidadão, de posse do conhecimento relativo às instâncias, atores e trâmites, possa lançar mão de informações factuais acerca da formulação de políticas públicas (os prós e contras de se aprovar uma lei ou o acesso aos argumentos de especialistas e estudos diversos).

Um outro fator a estimular os cidadãos tanto a visitarem o Portal quanto a catalisarem suas inclinações para o efetivo envolvimento político são os serviços políticos identificados na experiência em pauta. Além da consulta a proposições, do acesso às notícias atualizadas e em diferentes formatos, existe a possibilidade, por exemplo, de se cadastrar endereços de e-mail no intuito de se acompanhar a tramitação de proposições legislativas. São quase 80 mil usuários ativos registrados neste serviço hoje em dia.

Não apenas a profundidade informacional, mas a própria existência de canais de comunicação e de participação em uma medida razoável (de acordo com o que será exposto no tópico a seguir) estimula o envolvimento político dos usuários do Portal. O site da Câmara permite que os cidadãos acompanhem, também, o envio de suas mensagens (aquelas endereçadas a um setor específico da Casa e as manifestações destinadas aos parlamentares) através de um

sistema de protocolos que agrega maior legitimidade e credibilidade ao sistema. Tal mecanismo faz com que os cidadãos se sintam mais estimulados a participar na medida em que, a eles, é dada uma prova de que a mensagem foi recebida, contribuindo-se, então, para um aumento em seu senso de eficácia política.

Uma vez que o número do protocolo não é garantia de réplica, os dirigentes do Comitê Gestor relatam que vêm se esforçando em fazer com que os diferentes setores que integram a Câmara dos Deputados ofereçam respostas satisfatórias e ágeis aos cidadãos. Duas das atividades desempenhadas para alcançar tal objetivo se referem à promoção de campanhas internas juntos aos gabinetes dos parlamentares (para que dediquem maior atenção às demandas enviadas por cidadãos através de e-mail e formulário) e à visibilidade conferida àqueles deputados que mais respondem mensagens endereçadas por usuários.

Provocados acerca do porquê de não organizarem um *ranking* com os deputados que menos dão atenção às sugestões, dúvidas e críticas vindas dos cidadãos, o que poderia pressionar tais congressistas a serem mais atenciosos quanto ao emprego dos recursos de comunicação digital no intuito de se refinar a atividade representativa, os responsáveis pelo Comitê Gestor alegaram que nem sempre o descaso é o motivo principal de tal ausência (a muitos parlamentares é atribuída uma quantidade considerável de atividades, como participação em comissões, viagens e relatoria de projetos, o que inviabiliza uma interação mais efetiva) e que é mais valoroso expor as iniciativas positivas[270].

Por último, deve ser enfatizado o empenho em envolver politicamente mesmo aqueles cidadãos que enfrentam algum tipo de dificuldade em empregar os mecanismos de informação e comunicação presentes no Portal. A chefe do Comitê Gestor, Cássia Botelho, ressalta, neste sentido, a acessibilidade, mesmo a deficientes visuais, a praticamente todos os sites da Câmara[271]. Já Para aqueles cidadãos que não têm acesso aos equipamentos digitais e que se encontram impossibilitados, assim, de lançar mão dos recursos disponíveis no Portal, Botelho indica o

---

[270] A lista dos parlamentares da legislatura anterior que mais deram atenção às mensagens encaminhadas por cidadãos se encontra no seguinte endereço: <http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia/materias.html?pk=67402>. Acesso em 22 de fevereiro de 2008.

[271] Ressalte-se a disponibilidade do conteúdo da Constituição Federal e de outros textos em formato de texto e áudio para deficientes visuais. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/acessibilidade/constituicaoaudio.html>. Acesso em 09 de abril de 2008.

serviço 0800 da Casa[272]. A partir do 0800, relata Botelho, é possível encaminhar reclamações, sugestões e dúvidas até mesmo para o Comitê Gestor do Portal.

É possível constatar, nesta experiência, assim, uma disposição em incluir o cidadão na compreensão das atividades da Casa, seja através do oferecimento de um glossário remissivo ou por meio da manutenção de um formulário de comunicação presente em todas as páginas do Portal, com o objetivo de não perder aquela visita do cidadão por conta de dificuldades em navegar ou em encontrar um dado[273].

Estas iniciativas acabam por dar a chance ao usuário não apenas de aumentar seu repertório de habilidades cívicas, mas, também, de consolidar seu senso de eficácia política, uma vez que ele acredita que pode influenciar e que tem capacidade e recursos para isso.

O tópico a seguir procura investigar em que medida os recursos de informação e a motivação ao envolvimento político correntes no Portal da Câmara podem, enfim, ser canalizados e transformados em efetiva participação política. Isto é, de acordo com o desenho pensado nos capítulos anteriores acerca do modo pelo qual deveriam ser configuradas as ferramentas de participação, o cultivo de habilidades e a insistência e construção de laços de confiança e estímulo só serão, de fato, integralmente úteis para a interferência civil se houver uma disponibilidade de canais aptos a conduzir as disposições dos cidadãos. É o que se pretende averiguar, no ponto adiante, em relação à Câmara.

---

[272] Sublinhe-se que, apenas em 2007, o telefone gratuito da Câmara recebeu quase 420 mil ligações, sendo a maioria dos telefonemas relativos à expressão favorável ou não de cidadãos acerca de um determinado projeto em tramitação. Desde o início do oferecimento do serviço, em 2004, já foram quase 1,8 milhões de telefonemas. Maiores informações em: <http://www2.camara.gov.br/camaraFaz/ultimas-noticias/democracia-na-era-da-interatividade-2013-servico>. Acesso em 10 de abril de 2008.

[273] De acordo com o diretor da CODIS, Ferreira Filho, há um monitoramento das visitas ao Portal no intuito de se compreender até que ponto os dispositivos vêm sendo utilizados e aceitos pela audiência. Este recurso permite o aprimoramento do conteúdo e da forma pela qual o Portal é tornado disponível.

O Portal da Câmara e os canais de participação política[274]

O oferecimento de canais de participação constitui a terceira lâmina do desenho institucional pensado ao longo deste trabalho no intuito de favorecer o envolvimento político da esfera civil. No caso do Portal da Câmara, além da diligência quanto ao cultivo de habilidades e oferecimento de informações políticas e do estímulo a se tomar parte na discussão e decisão concernente à coisa pública, é possível identificar, em comparação com o Portal da Presidência, uma variedade maior de canais a concretizarem a participação dos cidadãos.

Os princípios mais importantes atinentes a tais canais listados no relatório *Salto Qualitativo* (2004b) são os seguintes:

> · o sítio deve promover a comunicação entre a Câmara dos Deputados e sociedade, permitindo a participação popular e a interatividade com os cidadãos, fortalecendo processos participativos, com a incorporação de recursos de interatividade que estimulem a participação ativa da sociedade;
> [...]
> · os padrões de qualidade do sítio devem ser utilizados como instrumento de comunicação com os públicos-alvo e também para avaliação do desempenho do sítio, considerando, sempre que possível, a participação dos cidadãos-usuários (BRASIL, 2004b, p. 29).

Dada a maior profusão de dados e indícios encontrados quando do estudo dos canais de comunicação e de participação no caso do Portal da Câmara, decidiu-se avaliar individualmente cada um destes conjuntos de ferramentas, exemplificando, sempre que possível, de que maneira a instituição em pauta lança mão dos recursos digitais para envolver a esfera civil no debate público.

E-mail e formulários

O oferecimento de formas de contato com a Câmara dos Deputados e com seus agentes através do fornecimento de endereço eletrônico e de formulários de Internet é uma

[274] Alguns dos elementos da análise descritiva desenvolvida neste ponto foram examinados, de forma inicial, no artigo denominado *Internet e Parlamento – Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online*, de autoria de Francisco Paulo Jamil Almeida Marques e Edna Miola, publicado na revista E-Compós, número IX, de Agosto de 2007.

constante do Portal. A depender da ocasião, estes dispositivos podem ser empregados para se tirar dúvidas corriqueiras ou para se interagir diretamente com instâncias e atores envolvidos na administração da coisa pública e na produção da decisão política, operacionalizando canais para a realização de consultas, sugestões, reclamações ou mesmo denúncias.

No caso do Portal da Câmara, há duas grandes portas de entrada para o emprego dos endereços de e-mail e formulários disponíveis. A primeira delas é o "Fale Conosco", presente em todas as páginas do Portal, mais exatamente, na parte direita da barra localizada no canto superior do site. O formulário desvelado ao se acessar este link permite o contato com os seguintes setores da Casa: administração do Portal, Biblioteca e Arquivo, Leis Gerais, Orçamento da União, Projetos de Lei e Outras Proposições e, por fim, Publicações. O usuário preenche o formulário com seus dados (nome e endereço de e-mail são obrigatórios) e tem a oportunidade de especificar o teor de sua mensagem (reclamação, dúvida, elogio, sugestão, solicitação, denúncia).

Uma vez que a mensagem é enviada, é gerado um número de protocolo que permite o acompanhamento do trâmite da demanda encaminhada, consolidando, junto ao cidadão, conforme já ressaltado, a idéia de que as contribuições ou questões de naturezas diversas serão efetivamente consideradas e respondidas na medida do possível. Destaque-se que o serviço "Fale Conosco" recebeu mais de 50.421 mensagens em 2005, endereçadas aos diversos setores que fazem parte da administração da Casa. Em 2006, o mesmo sistema recebeu 92.091 mensagens (BRASIL, 2005b e 2006b).

Mas não apenas aqueles órgãos e instâncias citados há dois parágrafos são passíveis de receber mensagens dos usuários. Dada a quantidade de agentes internos à estrutura da Câmara credenciados a publicar conteúdos e à quantidade de páginas abrigadas no Portal, foi preciso encontrar um modo de se possibilitar o contato com tais provedores acerca dos materiais sob sua responsabilidade. A solução apontada pelos gestores do Postal foi a implementação de um sistema "Fale Conosco sensível ao contexto". Mais exatamente, este mecanismo permite a interação direta com o provedor que publicou a informação, sem se ter de passar, necessariamente, por um endereço de e-mail ou formulário geral que, depois de lido e filtrado, seria encaminhado a seu destino apropriado. Este tipo de configuração implica contato com os agentes específicos a responderem o encaminhamento feito pelo cidadão e, assim, tende a diminuir o tempo réplica às demandas.

A segunda grande porta de entrada para o emprego dos endereços de e-mail e formulários se refere à interação com os deputados. Neste contexto, um dos canais mais importantes de comunicação e participação é o “Fale com o Deputado”, que pode ser acessado tanto a partir da seção "Participação Popular"[275] quanto por meio do link "Deputados"[276], ambos com ligação de acesso presentes na página inicial do Portal. O formulário exige o preenchimento de dados relativos a nome, e-mail e unidade federal na qual reside o usuário para que sejam enviados elogios, sugestões, solicitações, reclamações e denúncias.

É possível tanto enviar a mensagem a um deputado, a um grupo de parlamentares (separados por estado, partido ou sexo) ou a todos eles (no caso de encaminhamento de conteúdos a vários congressistas, os gestores do Portal ressaltam que é realizada uma filtragem, não apenas para se evitar mensagens indecorosas, mas, também, para barrar o envio de propagandas). Não há limite de espaço ou cota estabelecida para a quantidade de mensagens que a caixa de um representante pode receber. Cássia Botelho e Ferreira Filho alegam estar, assim, prevenidos contra erros de mensagens que voltariam à caixa de e-mails do remetente caso não houvesse capacidade suficiente.

De março a outubro de 2005, o serviço “Fale com o Deputado” recebeu 2.630.511 mensagens. Em 2006, foram Total 4.739.777 mensagens (BRASIL, 2005b e 2006b). Em 2007, mais de 10 milhões de mensagens foram encaminhadas por meio deste canal (BRASIL, 2008b).

A forma de visualização da mensagens por parte dos gabinetes dos deputados também foi pensada de forma cuidadosa. De acordo com Ferreira Filho, o parlamentar e seus assessores podem visualizar não apenas as mensagens enviadas diretamente para o gabinete, mas, também, aquelas direcionadas ao seu partido ou para deputados de seu estado, o que dá uma impressão mais geral acerca do teor geral das intervenções realizadas pelos usuários.

Ressalte-se, para finalizar este ponto, que não apenas o formulário, mas também o endereço de e-mail de cada deputado está disponível na página que contém informações sobre biografia, currículo e atividades de cada parlamentar. No caso de determinados órgãos, secretarias e instâncias da Câmara, também é possível enviar mensagem não por meio de formulário, mas através do endereço eletrônico. A diferença mais importante no caso do emprego

---

[275] Disponível em: <http:// www.camara.gov.br/popular/falecomdeputado.html>. Acesso em 15 de fevereiro de 2008.
[276] Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/popular/falecomdeputado.html>. Acesso em 15 de fevereiro de 2008.

do e-mail é que não se fornece um número de protocolo e, assim, o acompanhamento do processo por parte do cidadão fica impossibilitado.

Comentários a notícias publicadas no site da Agência Câmara

A Agência Câmara é o setor da Casa que oferece alguns dos canais de participação mais candentes encontrados no Portal em estudo. Ela é a instância responsável, por exemplo, pela organização e administração do recurso denominado "Comente esta notícia", através do qual os cidadãos podem, ao lerem uma matéria publicada no Portal acerca da proposição, discussão, votação, rejeição ou aprovação de um projeto enviar, através formulário acessível por meio de link disposto junto ao texto, sugestões ou dúvidas ao parlamentar envolvido com aquela tramitação. A importância deste mecanismo é ressaltada por Cássia Botelho, ao afirmar que:

> ... muitos projetos de lei que já foram alterados, porque o cidadão mandou uma observação. Aí eu mando isso pro deputado que é o relator da matéria, às vezes o deputado não tinha pensado [naquela razão apontada pelo usuário]... Muitas pessoas pensando você tem condição de construir algo melhor [a partir da intervenção dos cidadãos].

Este canal existe desde 2004 e, ao longo de 2006 e 2007, recebeu cerca de mil contribuições[277]. Ainda que o número pareça pequeno, os organizadores do site da Agência levam em conta o nível diferenciado de qualidade destes comentários.

Enquetes

A Agência Câmara também é responsável pelo oferecimento de sondagens de opinião pública aos usuários do Portal. As enquetes geralmente se referem a temas em tramitação na Casa, enfatizando a polêmica em suas opções de escolha. De junho de 2004 até o final de 2007,

---

[277] Informação obtida a partir de matéria da Agência Câmara, disponível no seguinte endereço: <http://www2.camara.gov.br/camaraFaz/ultimas-noticias/interatividade-na-noticia-saber-entender-e>. Acesso em 20 de março de 2008.

foram realizadas 49 sondagens, abordando questões como o referendo do desarmamento, a habilitação de motoristas aos 16 anos de idade, a maioridade penal e a prorrogação da CPMF[278].

Dentre as sondagens de maior repercussão e que atraíram um público numericamente superior, pode ser citada a enquete a perguntar a opinião do cidadão quanto ao comércio de armas e munição no Brasil, que computou 6613 votos entre 03 de outubro de 2005 e 13 de outubro de 2005. A enquete atinente à desejabilidade ou não, por parte do usuário, da prorrogação da CPMF teve 2366 intervenções. Ressalte-se haver a existência do controle de um voto por máquina, o que impede que os resultados sejam inflados por um mesmo usuário, a não ser que este tenha acesso a várias máquinas.

Mesmo reconhecendo que os resultados destas pesquisas não têm valor científico, uma vez que são representativas das disposições apenas daqueles cidadãos que escolheram participar, o Comitê Gestor do Portal considera as enquetes um instrumento importante de aferição da opinião pública, admitindo que elas servem, inclusive, de balizamento a conduzir alguns dos debates travados entre os parlamentares na Casa.

Fóruns públicos

Os fóruns públicos estão, certamente, no rol dos canais digitais de participação mais sofisticados. Estes espaços são capazes de fomentar discussões a permitirem uma troca de razões e de argumentos entre cidadãos e representantes, possibilitando-se a identificação de um relacionamento político mais aprofundado entre estes dois tipos de agentes e, conseqüentemente, maiores chances de se contribuir para a formulação e aplicação das decisões políticas.

Dentre os canais mencionados no Portal da Câmara até aqui, desta forma, os fóruns se destacam por engendrarem um espaço de debates caracterizado pelo acesso público (e não mais uma interação predominantemente individual ou na expressão de opiniões não justificadas), por envolver um maior número de atores e pela capacidade de promoção de debates mais prolongados, aos quais os agentes que tomam parte na interação podem ir adicionando proposições e refletindo sobre as respostas a seus raciocínios.

[278] Eis a distribuição da quantidade de enquetes entre 2004 e 2007: 16 sondagens em 2004; 12 sondagens em 2005; 8 sondagens em 2006; 13 sondagens em 2007.

Alguns destes traços típicos dos fóruns são compartilhados com um outro canal de participação encontrado no Portal da Câmara dos Deputados, as salas de bate-papo. Exatamente por proporcionar modalidades de participação de natureza diferenciada, considera-se que os *chats* e os fóruns digitais merecem ser estudados de maneira peculiar neste trabalho. Em outras palavras, além das propriedades já arroladas nos parágrafos anteriores, é possível perceber, no curso do emprego destes dois mecanismos, aspectos atinentes ao desenho ideal de recursos participativos.

O tipo de debate testemunhado nestes fóruns e salas de bate-papo ressalta quesitos concernentes à informação, à motivação e, mais claramente, aos canais de intervenção política delineados nos capítulos precedentes. Sendo assim, a se começar pelos fóruns digitais, o estudo de tais dispositivos será voltado para se verificar em que medida as três lâminas são contempladas ao longo do emprego destas ferramentas, uma vez que o pesquisador teve acesso ao conteúdo destes debates.

É verdade que a intenção da tese não é, primordialmente, examinar o uso destes recursos por parte dos cidadãos, mas, sim, avaliar a disposição das instituições em oferecer tais dispositivos de participação. Entretanto, dada a profusão de dados, evidências e oportunidades de real interferência no jogo político percebida em determinadas discussões, não se poderia deixar de ilustrar e de destacar as ocasiões mais candentes em que se testemunha a importância dos *media* digitais para o aperfeiçoamento das práticas democráticas.

Entre 2005 e 2007, o Portal da Câmara ofereceu, a partir de sua seção “Participação Popular”, oito fóruns de debate moderados por três comissões parlamentares permanentes da Casa, conforme descrito na tabela abaixo.

Assunto	Moderador
- Parcelamento do solo urbano	Comissão de Desenvolvimento Urbano
- Regularização fundiária	
- Habitação popular	
- Política Nacional de Saneamento Ambiental	
- Transporte coletivo e acessibilidade	
- Gestão democrática da cidade	
"*Qual a sua sugestão para o anteprojeto de subsititutivo apresentado ao Projeto de Lei nº 1.528, que trata da Organização Sindical?*"	Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público
"*Como a Câmara dos Deputados pode aproximar Você, cidadão, e a sociedade civil organizada da Comissão de Legislação Participativa?*"	Comissão de Legislação Participativa

Tabela 2: Fóruns realizados no Portal em 2005. Fonte: BRASIL, 2005b.

Destas oito salas, apenas uma se destacou pela participação dos usuários no processo de discussão da coisa pública, a saber, aquela administrada pela Comissão de Legislação Participativa (CLP). Ainda que à época da pesquisa empírica fosse possível acessar o conteúdo das discussões, são registradas apenas de mensagens enviadas no ano de 2005 (quando, inclusive, a legislatura era outra), o que dá a entender que, aparentemente, estes fóruns funcionaram por apenas alguns meses.

À exceção do fórum patrocinado pela CLP, todos os outros pressupõem continuar aceitando contribuições, bastando o preenchimento dos campos "título da mensagem", "mensagem", "nome" (estes três primeiros obrigatórios) e "endereço de e-mail"[279]. Entretanto, apesar do convite à intervenção no fórum, a tentativa de se fazer novas contribuições, como teste para a pesquisa, não vingou.

Na página de introdução ao fórum idealizado pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, o usuário tem acesso a um texto explicativo inicial, de autoria do deputado Tarcísio Zimermman (PT – RS), relator da matéria em pauta, e aos principais documentos atinentes à discussão sobre a reforma sindical. Ressalte-se que este fórum recebeu apenas uma mensagem (datada de 30/09/2005), congratulando o deputado pelo relatório (que, conforme apontou pesquisa realizada durante a fase de coleta de dados, apresentou seu parecer em 10/11/2005). Nenhuma menção nesta página foi proferida em relação ao fato de que o Projeto

[279] Quando os fóruns estavam ativos, aos cidadãos era auferida a possibilidade de serem notificados por e-mail a cada nova intervenção no debate, o que oferecia indícios de motivação para a continuidade das contendas.

de Lei acabou por ser arquivado, uma vez que um outro projeto, de número 1990/2007, foi aprovado e prejudicou, conforme jargão parlamentar, a proposição original.

A Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) patrocinou, também durante o ano de 2005, seis salas de debate, dando maior especificidade, assim, à discussão concernente a temas diversos discutidos em seu âmbito. Os fóruns organizados são os seguintes:

- Parcelamento do solo urbano (recebeu uma única mensagem, da própria CDU, de 16/08/2005).
- Regularização fundiária (recebeu uma única mensagem, da própria CDU, de 16/08/2005).
- Habitação popular (recebeu uma única mensagem, da própria CDU, de 16/08/2005).
- Política Nacional de Saneamento Ambiental (recebeu uma única mensagem, da própria CDU, de 16/08/2005).
- Transporte coletivo e acessibilidade (recebeu uma única mensagem, da própria CDU, de 16/08/2005).
- Gestão democrática da cidade (recebeu duas mensagens, sendo uma da própria CDU, de 16/08/2005, e outra de um usuário que enviou um artigo de sua própria autoria sobre o tema).

Conforme pode ser percebido, os fóruns da CDU, igualmente àquele da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, simplesmente não funcionaram. As mensagens postadas pela comissão nada mais foram do que textos introdutórios. Mesmo naquela sala onde houve uma única intervenção de usuário comum, não se pode afirmar a existência de um debate efetivo, uma vez que não foram constatadas réplicas ou a criação de novos tópicos. O mais curioso é que, além de não conter outras intervenções, os fóruns continuavam a aceitar novos comentários (ainda que não fossem publicados pelo moderador).

O único fórum que efetivamente funcionou destes oito identificados no Portal da Câmara foi aquele organizado pela Comissão de Legislação Participativa[280], cuja temática

[280] A Comissão de Legislação Participativa (CLP) foi criada em 2001 com o objetivo de encaminhar institucionalmente proposições, emendas e demais artifícios legislativos sugeridos por entidades da sociedade civil. Até 2007, 603 propostas já haviam sido apresentadas na Comissão, sendo que 199 foram transformadas em

específica foi resumida na seguinte pergunta: “Como a Câmara dos Deputados pode aproximar você, cidadão, e a sociedade civil organizada da Comissão de Legislação Participativa?”. Entre 27/04/2005 a 19/10/2005, o fórum contou com 90 mensagens, distribuídas em 63 *threads* (ou tópicos), postadas por usuários, pela Comissão de Legislação Participativa e, de maneira individual, pela deputada Fátima Bezerra (PT - RN), presidente da CLP. Estas mensagens foram integralmente analisadas a fim de se pôr luz sobre as ocasiões mais interessantes relacionadas ao argumento conduzido ao longo da tese.

O fórum coordenado pela Comissão em questão deve ser destacado por representar um esforço da Câmara e de seus agentes em integrar o processo de produção da decisão política que ocorre de acordo com os trâmites tradicionais com o advento das oportunidades digitais de participação. Tal fato é demonstrado a partir da apresentação, no Portal, do recurso chamado “Sua Proposta Pode Virar Lei”, que oferece instruções e modelos de documentos a serem preenchidos por entidades aptas a fazer proposições legislativas (enfatize-se a possibilidade de empregar o e-mail para encaminhar os projetos)[281].

A página inicial do fórum promovido pela CLP oferece um texto panorâmico acerca das diferentes possibilidades de participação institucional auferidas ao cidadão no âmbito do estado brasileiro. Os conceitos e distinções relativas ao Plebiscito, referendo e iniciativas populares são apresentados e, de maneira breve, o histórico e o papel da CLP são delineados para que o usuário encontre uma contextualização mínima acerca da Comissão. Ao final do texto, está disponível o link para acessar o fórum.

Este ambiente de discussão é, particularmente, interessante ao trabalho aqui desenvolvido por servir não apenas de canal de participação aos cidadãos, mas por tornar evidente a utilidade de determinadas ferramentas de comunicação digital enquanto provedoras de informação e motivadoras ao envolvimento político. São estes três aspectos que serão sublinhados e ilustrados a seguir.

---

proposições e passaram a tramitar na Câmara. Fonte: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/clp/clpemnumeros>. Acesso em 15 de março de 2008.

[281] É possível, adicionalmente, monitorar a forma pela qual a demanda encaminhada vem sendo processada institucionalmente. Porém, não foram registrados espaços para discussão sobre o teor das requisições, excluindo-se, então, a possibilidade de troca de razões ou do surgimento de visões discordantes a um ou outro encaminhamento. Este recurso está presente nos portais de alguns parlamentos da Comunidade Européia, onde é possível tanto comentar estas reivindicações quanto monitorar a forma pela qual vem sendo processada institucionalmente.

O Fórum da Comissão de Legislação Participativa e o provimento de informação política

Em relação ao aprovisionamento de informação voltada especificamente para fomentar a participação política, pode-se afirmar que o fórum da Comissão de Legislação Participativa se mostra carente em alguns aspectos.

Primeiramente, não há texto ou mecanismo explicativo algum esclarecendo o papel do fórum, seu modo e dinâmica de funcionamento, o ritmo de trabalho do moderador e de atualização dos encaminhamentos ou sobre as conseqüências políticas que poderão advir caso os cidadãos tomem parte nos debates. Tais dados tenderiam a evitar a postagem de intervenções inapropriadas quanto ao tema em pauta e dariam aos cidadãos uma melhor dimensão dos efeitos de suas interferências na discussão e na produção da decisão política.

Em segundo lugar, não são apresentados de forma clara, especificamente no âmbito do fórum, as atribuições e atividades da Comissão, as formas através das quais ela recebe, processa e encaminha projetos de lei, dentre outras elucidações essenciais para se instruir o cidadão do ponto de vista do arranjo institucional existente. Sabe-se que estas informações podem ser encontradas em outros setores do site. Considera-se, entretanto, que seria uma tarefa fácil à instituição poupar o usuário deste tipo de busca e, o mais importante, reforçar-se-ia seu envolvimento em um nível adequado de qualidade, uma vez que já se conheceria aqueles trâmites legislativos. Este tipo de conduta evitaria, então, o envio, ao próprio fórum, de dúvidas tais como a composição da Comissão, de acordo com o que se pode perceber nos trechos abaixo[282].

> PASSOS LENTOS
> por S. M. R. G. (23/08/2005 15:23)
> ---
> Gostaria de saber quais os membros do parlamento fazem parte desta CLP. Há algum membro desta CLP realmente querendo ajudar o País ou somente colher e cadastar opiniões? Se esse é um dos caminhos para que a população participe, tem que haver maior clareza.

> Participação de Todos
> por J. (27/04/2005 10:48)
> ---
> Prezados Deputados e Deputadas

[282] Decidiu-se por preservar os nomes dos usuários que enviaram intervenções aos fóruns, sendo exibidas apenas as iniciais dos nomes ou apelidos com os eles quais se identificaram. Ressalte-se, ainda, que, deliberadamente, não houve correção textual das mensagens enviadas, na intenção de se manter a fidelidade ao conteúdo original.

> Nosso País é imenso. Quantas vezes o interior do País é esquecido? Por certo, muitas e muitas vezes. Gostaria de saber se é possível a Câmara dos Deputados olhar mais para o interior e informar aos cidadãos o papel da Comissão de Legislação Participativa. Como isso poderá ser feito?

Por último, não são ofertados materiais e instruções concernentes aos temas em pauta no fórum, tais como notícias e reportagens, relatórios elaborados por entidades de naturezas diversas, trabalhos acadêmicos ou textos produzidos por consultores. Acredita-se que não apenas o canal deveria estar disponível para receber as contribuições dos usuários, mas que estes deveriam ter acesso a algum tipo de direcionamento a contribuir na fundamentação de suas intervenções. Este tipo de recurso, ressalte-se, é determinante para o nível do debate a ser testemunhado nestas arenas.

O Fórum da Comissão de Legislação Participativa e o estímulo ao envolvimento político dos cidadãos

Um dos destaques deste fórum se refere à insistência da presidente da Comissão de Legislação Participativa, deputada Fátima Bezerra (PT – RN), em estimular a participação dos usuários na discussão. Este fato é demonstrado em diversas mensagens enviadas pela parlamentar ao fórum nas quais se encoraja um envolvimento contínuo dos cidadãos. De acordo com Bezerra:

> Divulgação da CLP
> por Dep. Fátima Bezerra (28/04/2005 18:10)
> ----------
> Caros representantes,
> Sinto-me, como Presidente da Comissão de Legislação Participativa (CLP), muito feliz com a mensagem de cada um de vocês. Percebo que este novo canal de comunicação já está dando seus frutos. Precisamos, e muito, do apoio dos cidadãos e cidadãs empenhados em colaborar com o aperfeiçoamento da CLP.

Fátima Bezerra reconhece, em diferentes postagens ao fórum, que podem ser identificados problemas nas democracias contemporâneas na medida em que não são constatadas ocasiões a evidenciarem um acesso direto dos cidadãos ao processo de produção da decisão política. Porém, em resposta a contribuições mais exaltadas ou céticas de alguns cidadãos que se manifestaram no fórum, a deputada argumenta que é preciso continuar acreditando na representação política e buscando seu contínuo aperfeiçoamento. Ao apresentar suas razões neste

sentido, Bezerra mantém o estímulo dos cidadãos a se envolverem, pois, ao mesmo tempo em que leva em conta as observações dos outros usuários, esforça-se em estabelecer um diálogo franco e em se mostrar favorável à intromissão dos cidadãos no processo de discussão da coisa pública.

> Desafios, Reivindicação e Participação
> por Dep. Fátima Bezerra (09/09/2005 10:10)
> ---
> A nossa democracia ainda não foi capaz de resolver o problema da pouca participação direta nas decisões políticas do País. Temos ainda desafios gigantescos pela frente para que possamos efetivar de fato essa participação. No entanto, é fundamental que não nos deixemos abater pela apatia política, pois isso é o que desejam aqueles que não têm compromisso com a nação. Temos que ser insistentes e resistentes. Temos que aperfeiçoar a cada dia esse processo de democracia.

> Democracia Representativa e Democracia Participativa
> por Dep. Fátima Bezerra (07/07/2005 11:20)
> ---
> A realidade social contemporânea já dá mostra de que a democracia representativa precisa avançar. E esse avanço passa, necessariamente, pela consolidação da democracia participativa. A passividade política não cabe mais nas sociedades complexas em que vivemos.

Neste sentido, é possível identificar, de acordo com Fátima Bezerra, um processo paulatino de redesenho das instituições políticas e de um reposicionamento de vários agentes políticos orientados a fomentar a participação civil. A própria criação da CLP e a difusão de experiências diversas em diferentes níveis administrativos são prova, de acordo com a deputada, desta interpretação diferenciada que vem sendo conferida às práticas políticas.

> Divulgação da CLP
> por Dep. Fátima Bezerra (28/04/2005 18:10)
> ---
> Imbuídos desse espírito inovador, alguns membros da Comissão estão apresentando requerimentos para realizar audiências públicas em seus estados de origem. Além disso, já foi aprovada na Comissão a realização de Seminário com a presença de representantes dos Poderes Legislativos Federal, Estadual e Municipal para intercâmbio de experiências sobre o tema: Participação Popular. Acredito que esse evento será muito importante para detectarmos erros e acertos entre as diversas Comissões de Legislação Participativa espalhadas pelo País. [...] Aqui vale um registro muito importante: aos poucos, mais e mais Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais estão conhecendo e implementando Comissões de Legislação Participativa (algumas até com outros nomes). Quem sabe em breve não poderemos comemorar a adesão da maioria delas à nossa causa?

No entanto, é preciso evidenciar que, não obstante o esforço da parlamentar, um dos grandes destaques do fórum, ocupando boa parte do material avaliado, foi a disposição dos cidadãos em criticar duramente as práticas políticas no Brasil. Tal comportamento ganhou exaltação a partir dos escândalos que tiveram lugar no cenário político nacional ao longo do ano de 2005, época em que o fórum estava aberto a novas contribuições.

Podem ser constatadas, contudo, críticas de variadas naturezas, indo desde o apontamento de um descrédito geral das instituições políticas até o levantamento de suspeitas sobre as reais intenções do fórum, passando-se, ainda, por questões como os benefícios auferidos pela função parlamentar, o descaso do Congresso com as dificuldades cotidianas dos brasileiros e o descontentamento com a lentidão da aprovação de projetos no âmbito da Câmara. Desta forma, especificamente sobre o descrédito dos poderes públicos junto aos cidadãos, podem ser destacadas as seguintes mensagens enviadas por diferentes cidadãos ao fórum:

> Participação Popular! Onde?
> por J. D. A. (07/07/2005 10:57)
> ---
> UM deputado e uma deputada em época de eleição vem até as bases para perdir votos e prometer o que não pode, depois desaparecem, não informam as suas bases o que estam fazendo, quais as suas dificuldades e etc... Isso estimula um descredito enorme...

> A Política Brasileira não tem Crédito
> por B. M. (25/07/2005 10:04)
> ---
> Infelizmente, mesmo sendo louvável esse esforço da Câmara, mas o Congresso Nacional não se mostra respeitável e confiável. Acredito que quando se conseguir retirar a corrupção, a população comece a participar mais ativamente da política nacional.

> Responsabilidade e Honestidade
> por C. A. (21/09/2005 19:17)
> ---
> Com certeza absoluta,a honestidade e a responsabilidade social dos politicos eleitos pelo povo para representa-los perante ao governo e fundamental para que a confiança e a esperança dos brasileiros possa renascer.Estamos passando por um periodo muito triste,com a auto estima do povo a zero,totalmente descrente dos politicos em geral.Uma bela forma de voltar a ter credito com a população e uma demonstração clara de trabalho,honestidade e responsabilidade.Afinal,para isso existe a camara dos deputados.

Apesar da insistência de deputada em ressaltar a necessidade de um envolvimento político dos cidadãos e da própria existência do fórum enquanto um ambiente que aponta para um

reposicionamento das instituições a fim de fomentar a participação política, há cidadãos que chegam a questionar não apenas o trabalho dos representantes e dos poderes públicos, mas da própria necessidade da democracia representativa.

> DEPUTADOS DESACREDITADOS
> por S. M. R. G. (19/10/2005 17:10)
> ----------
> Lendo as mensagens concluo que todos estão, como eu, desacreditando de tudo o que vem dos deputados e senadores deste País, aliás, de todos os políticos. Estamos numa encruzilhada, será que deputado é necessário? Sem eles o Brasil andaria melhor? Ou será que eles servem para somente para defender seus intresses e não do povo? [...] Senhores deputados, o povo pode ser ignorante, pode até passar fome e humilhações, mas não é burro. A resposta virá nas urnas...

Uma das insatisfações mais evidentes apresentadas pelos cidadãos se refere ao baixo senso de eficácia política demonstrado pelos usuários, uma vez que há uma crença muito escassa de que suas contribuições serão realmente levadas em conta. Sendo assim, em determinadas intervenções, os cidadãos demonstram que, não obstante a disponibilidade de recursos e a insistência da presidente da CLP em reforçar a efetividade dos canais de participação, muitos usuários, simplesmente, não confiam em seu poder de influenciar o processo político ou na idéia de que os representantes considerem e acatem as sugestões encaminhadas.

> População Iludida
> por J. S. J. (19/10/2005 17:06)
> ----------
> Dentre as inúmera votações, vejo que não se leva em consideração os interesses daqueles que os elegeram e sim os interesses escusos de um determinado grupo. [...] O PROCESSO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO É FALHO, POIS ISSO QUE VEMOS TODOS OS DIAS NOS JORNAIS NÃO REPRESENTA A SOBERANIA POPULAR, ISSO QUE VEMOS É FOLCLORE. [...] DESAFIO A QUALQUER SENADOR OU DEPUTADO A ME RESPONDER ESTE COMENTÁRIO, E NEGAR VEEMENTEMENTE A POSTURA ADOTADA ATÉ AGORA SOBRE O REGIME DEMOCRÁTICO DEFENDIDA NAS LINHAS ANTERIORES.

> Comunicação direta, nacional e econômica.
> por C. A. A. (28/04/2005 17:36)
> ----------
> A participação popular e legislação participativa, eu, e acredito que muitos brasileiros iniciaram há muito tempo através do meio mais econômico de comunicação, o e-mail. O problema com este veículo, é que trata-se de via de mão única. Com raríssimas exceções, recebemos as respostas ou somos atendidos em nossas reinvindicações.

> Sugestão: Opinar sobre Projetos de Leis, PEC, EMENDAS ETC.
> por M. V. (17/10/2005 18:43)
> ---
> Sei que você pode mandar um e-mail para um ou mais deputados, mas quem garante que ele leu, pode ser o seu assessor, secretária que leu, não achou que fosse interressante e jogou fora. [...] Defendo que seja feito pelo sitio da camara pois, poderia ter um protocolo, A Comissão de Legislação Participativa juntaria um número de e-mail sobre o mesmo assunto e passaria para o DEPUTADO.

É interessante perceber que os cidadãos chegam a dar sugestões no sentido de influenciar a discussão da coisa pública, mas, ao mesmo tempo, expõem sua convicção de que tais contribuições não serão implementadas ou, sequer, consideradas no âmbito institucional. Isto é, mesmo quando se está referindo àqueles cidadãos que tiveram um estímulo mínimo para escrever, o senso de eficácia política continua baixo.

> Participação=Qualidade da Educação
> por F. C. S. (17/10/2005 18:55)
> ---
> Em relação à questão de como aumentar a participação popular na CLP, acredito que a maneira mais eficiente é através da divulgação nas escolas. No entanto apenas a divulgação não surte efeito. É necessário que o espírito participativo seja incorporado nos alunos no dia-dia. Através de atividades curriculares e extra-classe poderemos ver algum resultado. Mas é com pesar que percebo a pouca vontade política que vocês, nobres deputados, nossos representantes, têm para realmente fazer a participação popular crescer. [...] Concluindo acredito que a participação popular na CLP ainda vai demorar para ser significativa. Duvido que vocês realmente queiram que o povo esteja consciente de seus direitos e passem a reinvidicá-los mais veementemente, cobrando de vocês tudo o que deve ser cobrado.

Há ocasiões em que a desconfiança e a descrença política se mostram de forma a detratar a própria iniciativa de se estabelecer um fórum de discussão abrigado no Portal da Câmara. Alguns usuários percebem o espaço de discussão a eles oferecido enquanto um passo a mais de estratégia eleitoral por parte dos parlamentares ou como uma tentativa de cooptação partidária, direcionada, sobretudo, para benefício do Partido dos Trabalhadores, ao qual a deputada Fátima Bezerra é filiada.

> DEMOCRATIZAR?
> por S. M. R. G. (29/07/2005 10:06)
> ---
> Senhores parlamentares, mais uma vez parabenizo esta iniciativa, mas por favor levem a sério, não queiram somente estudar o grau de inteligência das pessoas para ver como e onde agir [com fins político-eleitoreiros].

> COMISSÃO DE LESGISLAÇÃO PARTICIPATIVA
> por S. M. R. G. (01/08/2005 10:15)
> ----------
> Caríssima Deputada Fátima Bezerra (PT-RN) sua colocação na CLP é deveras interessante. Deixo claro que não sou petista, não voto no PT e odeio o radicalismo petista, acho um absurdo o modo como agem com pessoas com pensamentos adversos ao do Partido. [...] Muito bonito o seu discurso, fico agradecida que tenha lido as opiniões, mas vou explicar meu ponto de vista. A Sociedade Civil Organizada que a senhora fala é composta somente de membros civis realmente? Ela existe mesmo ou já é uma organização petista? [...] Quanto as Comissões de Legislação Participativa do Pais afora, acho válido também, mas mais parece aquelas fórmulas conhecidas do PT, principalmente quando a Senhora fala "dessa marcha em prol da participação popular". Fico deveras preocupada, pois esse partido tem mania de usar os mesmo termos para várias situações e isto soa muito mal.

A parlamentar se mostra preocupada com tamanho senso de ineficácia. Neste sentido, ela procura demonstrar que a CLP se esforça em meditar sobre cada encaminhamento ao fórum e aos outros canais de participação disponíveis. Para isto, ela rebate a afirmação de um usuário específico, para quem, mesmo com a possibilidade auferida aos cidadãos de enviarem mensagens, o resultado político destes endereçamentos será pífio.

> Respostas às correspondências
> por Dep. Fátima Bezerra (29/04/2005 11:13)
> ----------
> Caro C.,
> Achamos pertinente a sua colocação, ressaltamos, porém, que aqui na Comissão de Legislação Participativa temos sempre a preocupação em responder todas as correspondências que nos são encaminhadas, inclusive os e-mails. Valorizamos cada uma delas, pois somos conscientes da importância da interação que deve existir entre esta Comissão e os cidadãos e cidadãs.

Conforme pode ser observado, os cidadãos precisam ser convencidos, de maneira mais decisiva, de que suas contribuições serão efetivamente levadas em conta e traduzidas em políticas públicas. Isso requer que as instituições invistam no estreitamento dos laços de confiança e demonstrem que, de fato, as ponderações e opiniões dos usuários serão consideradas na medida do possível e do plausível.

O Fórum da Comissão de Legislação Participativa e seus diferentes papéis enquanto canal de participação

Ainda que as dificuldades relativas ao estímulo listadas anteriormente sejam persistentes, alguns poucos cidadãos vêem com bons olhos iniciativas tais como a existência da Comissão e do fórum de discussão por ela administrado enquanto canal apto a se encaminhar reclamações, denúncias, sugestões e dúvidas.

> POTENCIAL DA CLP PARA O RESGATE DA CONFIANÇA NO CONGRESSO
> por R. S. G. P. (13/06/2005 15:58)
> ----------
> Parabéns pela inciativa!
> Esse forum será uma instância privilegiada para discutirmos uma das mais democráticas iniciativas de nosso parlamento, criando um caminho para uma genuína democracia participativa. [...] ... a Comissão de Legislação Participativa tem o potencial de contribuir para resgatar a confiança da sociedade no Congresso Nacional, tão desgastado ultimamente.

De maneira mais particular, os canais de participação oferecidos pela Internet são igualmente exaltados por um grupo de usuários. A surpresa se desvela na medida em que alguns cidadãos afirmaram não esperar que as instituições do estado estivessem, de fato, dispostas a adotar tais mecanismos no sentido de incrementar seu relacionamento com a esfera civil. É o que se pode notar no trecho abaixo.

> Proposta para ação. Participem.
> por M. B. (12/09/2005 16:56)
> ----------
> Fiquei de certa forma impressionado pelo fato de existir mais este canal de comunicação na internet entre o povo e a câmara. Passada a primeira impressão, podemos planejar uma ação mais prática? Precisamos agir logo, antes que percamos o momento.

Existe uma demanda pelo aprofundamento na utilização de outros canais digitais de informação e comunicação, inclusive na intenção de se tornar os negócios do estado cada vez mais transparentes, conforme proposta abaixo rascunhada por um usuário. Tal disposição fornece indícios para a hipótese, a ser comprovada em trabalhos futuros, de que os usuários tendem a confiar nos canais de comunicação engendrados pela Internet, mas não necessariamente nos agentes e instituições do campo político.

> Proposta para ação. Participem.
> por M. B. (12/09/2005 16:56)
> ---
> Para primeiro item de uma pauta de ações, sugiro aumentar a transparência através da abertura do SIAFI, mediante cadastro confirmado por correio, para que nós eleitores possamos acompanhar o andamento dos gastos do governo. [...] Como segunda pauta, sugiro a criação de um projeto de participação popular digital, a ser licitado ou já executado por uma fundação ou até mesmo pelo SERPRO, com prazo limite de 2 anos para sua implementação, com análise incluída. [...] A partir de um protótipo de sistema criado, que utilize a identificação por e-CPF, pode-se obter, a cada momento e a longo prazo, a opinião de vários usuários teste sobre matérias em votação no congresso em tempo real.

A deputada Fátima Bezerra procura reverter tal desconfiança ao valorizar os recursos de comunicação digital e participação existentes no Portal e a estimular os cidadãos a empregá-los.

> Página da CLP
> por Dep. Fátima Bezerra (07/06/2005 17:35)
> ---
> ... temos em nossa página na internet (www.camara.gov.br/clp) um menu com as opções: últimas reuniões, reuniões anteriores, publicações, relatórios de atividades, notícias, sugestões (apreciadas aprovadas, tramitando etc), entre outras. [...] Na página, é possível encontrar uma gama de informações sobre nossas atividades.

Um estudo mais cuidadoso do efetivo emprego do fórum enquanto canal de participação revelou, entretanto, que o aproveitamento do potencial dos *media* digitais, apontado anteriormente, não se deu da forma esperada por seus idealizadores.

Foi possível apurar, por exemplo, que apenas uma parcela minoritária das mensagens postadas se referiu ao tema original proposto para discussão, havendo uma tendência sensível de desvio em relação ao mote inicial do fórum. Alie-se a este achado o diagnóstico de que houve pouco diálogo mantido entre os cidadãos no referido espaço de interação, uma vez que as 90 mensagens do fórum estiveram espalhadas em 63 tópicos diferentes, o que dá uma média de 1,5 mensagem por tópico. Isso significa que muitos dos tópicos nem chegaram a receber réplicas, sublinhando-se que, em muitos daqueles onde foi constatada resposta, a presidente da CLP foi a autora de uma das postagens.

Uma parte considerável das contribuições enviadas pelos cidadãos, assim, não buscou aproveitar a capacidade do fórum de engendrar situações discursivas, dando-se preferência à proliferação de visões de mundo e de opiniões particulares, com o agravante da tergiversação atinente ao tema inicialmente proposto. É perceptível o emprego do fórum enquanto um espaço

para a publicação de testemunhos, desabafos e desagravos por parte dos cidadãos em relação aos seus representantes políticos.

Os já mencionados escândalos que abalaram a política brasileira ao longo do ano de 2005, por exemplo, são conteúdo essencial para a constituição de diversas das mensagens publicadas no fórum. Alguns cidadãos empregaram este canal enquanto espaço para demonstrar sua indignação com os partidos e políticos envolvidos naqueles episódios, enquanto outros criticam o rumo das investigações e os indícios de impunidade que, àquela época, mostravam-se evidentes.

> HONESTIDADE
> por F. A. D. M. (21/09/2005 17:50)
> ----------
> ACABEM COM A CORRUPÇÃO, E DÊ OPORTUNIDADE DE VIDA MELHOR A POPULAÇÃO.

> DEMOCRATIZAR?
> por S. M. R. G. (29/07/2005 10:06)
> ----------
> Temo ainda que esta CPI possa virar novamente uma "tremenda pizza". Há muita conversa, muito barulho e muita coisa sendo escondida. [...] Me desculpem os parlamentares honestos, mas esta CPI está mais parecendo uma campanha eleitoral do que uma investigação. Não entendo de política, mas entendo de moral e bons costumes e nossos governantes estão invertendo esses valores. [...] Vou deixar aqui uma sugestão: "não queiram mais enganar o povo, tetem da melhor forma possível cuidar da educação de nosso povo, é o único caminho para a verdadeira democracia.

> Transparencia ao povo brasileiro
> por A. G. S. (29/07/2005 10:23)
> ----------
> Mas o que quero dizer a Vossa Excelência, é que a atual roubalheira que se instalou no Pais, uma quadrilha que tomou de assalto o poder, e nós mais uma vez iremos ficar acompanhando toda aquela palhaçada de Delúbio, Pereira, Renilda e outros que virão prestar seus depoimentos?, até quando o STF vai proteger bandidos, sabemos ser direito constitucional, mas este direito tem que ser analisado sem nenhum critério politico, para não acontecer esta palhaçada. Mas a CPMI, precisa se organizar muito mais para ter condições de enfrentar e arrancar das entranhas dessa quadrilha que ainda vai aumentar muito mais, os esclarecimentos que a população precisa saber.

Uma outra descoberta se relaciona à capacidade dos fóruns em habilitar os usuários a desenvolver argumentos mais demorados, possibilitando-se a publicação de mensagens extensas e de conteúdo mais aprofundado. O curioso é que esta propriedade, ligada, fundamentalmente, à

chance de refletir e preparar uma resposta adequada a um determinado tópico proposto, também não pareceu vir sendo adequadamente utilizada. Em inúmeras intervenções, os usuários deste fórum tendem a se desviar não apenas daquele tema proposto inicialmente para o debate, mas, também, perdem-se em suas próprias elucubrações.

Por exemplo, em uma única mensagem (CÂMARA X SOCIEDADE CIVIL - por T. C. B., postada às 12h10, do dia 16 de setembro de 2005) foram abordadas questões tão distintas como problemas da educação brasileira, desigualdades sociais, necessidade de se dar maior atenção às cidades interioranas e a urgência de modificações na Lei Penal do país. A possibilidade de se escrever o quanto se quer permite, por um lado, que os cidadãos ofereçam depoimentos e opiniões próprias e que, por outro lado, coloquem-se de modo embaraçado acerca de assuntos muitas vezes conflitantes. Este fato reforça a idéia de que existe uma preferência destes usuários a expor posicionamentos próprios em detrimento da instituição de diálogos ou conversações. É o caso da mensagem a seguir.

> A " demonstração" de interesse é real?
> por V. T. (02/08/2005 11:20)
> ---
> Aderiram prontamente à Campanha do Desarmamento lançada pelo casuísmo degenerativo daqueles que claramente desejam defender seu ganha pão do tráfico. Ludibriaram a população com promessas mentirosas de que a criminalidade cairia e que se uma só vida fosse poupada, teria valida a pena. Como diz minha amiga Dalila, SOU DA PAZ, NÃO TENHO ARMAS, MAS NÃO SOU ESTÚPIDA! [...] E as penas do dia a dia para pagar impostos escorchantes, de um IPTU , iluminação pública, saneamento básico e tudo mais que a maioria de nós não tem! [...] Somos obrigados a buscar o Judiciário que leva mil anos para dizer que não vai devolver ou quando vai o sujeito já morreu.

Não obstante haver uma filtragem no que concerne à publicação de conteúdos, um outro tipo de expressão recorrente nestes fóruns colabora para descaracterizar a finalidade inicial deste espaço enquanto canal de participação e de reflexão públicas. No curso dos debates investigados, algumas instituições da sociedade civil ou mesmo cidadãos apresentaram demandas de cunho estritamente particular e que nada tinham a ver com o assunto proposto, conforme pode ser apreendido no próximo trecho.

> Retificação de Registro de Nascimento
> por C. T. (08/08/2005 10:13)
> ----------
> Quando por Deus vamos poder ter nossos nomes e sexo retificados nos registros de nascimento, temos que trabalhar e não podemos temos que viver e não podemos, pois quando apresentamos nossos RGs, as pessoas nos rejeitam, mas se ha uma lei que aprova a cirurgia no Brasil por que não aprovar a retificção em cartórios.

Duas ponderações devem ser feitas a este ponto. A primeira, é que, obviamente, houve diálogo entre a Comissão e os cidadãos ao longo do fórum, sendo que parte considerável das mensagens voltadas para a questão proposta se referiam a dúvidas sobre as atividades dos parlamentares e a mensagens da deputada Fátima Bezerra (algumas destas, inclusive, com conteúdo repetido). Assim, certas contribuições dedicadas ao assunto do fórum não necessariamente se detinham à pergunta em si, mas circundavam o problema de modo a apontar pouco para sua resolução (devendo-se ressaltar as propostas dos usuários de emprego dos mecanismos digitais de comunicação).

Em segundo lugar, os achados arrolados até aqui constituem a prova de uma questão de fundo a ser examinada com cautela pelas instituições e agentes do campo político: os cidadãos sentem a falta de canais de expressão apropriados para canalizar suas opiniões e, uma vez conferidas oportunidades desta natureza, elas são prontamente utilizadas por parte daqueles que delas tiveram notícia, ainda que não do modo institucionalmente planejado ou recomendado. Em outras palavras, os desvios e intervenções incomuns identificados anteriormente não são necessariamente maléficos se se considera a carência de espaços e mecanismos de influência civil nas dimensões institucionais da política brasileira. Logo à frente, um conjunto de recomendações será apresentado aos administradores do Portal da Câmara. O que se pode dizer, por agora, é que um uso político apropriado dos canais passa pela instrução dos cidadãos quanto ao emprego daquele espaço e pela ampliação dos canais de *input* direcionados à participação.

Certamente, o fato de haver uma quantidade limitada de fóruns em pleno funcionamento dificulta a compreensão dos cidadãos quanto à forma adequada de se lançar mão destes espaços para exercer atividades participativas. As salas de bate-papo, por outro lado, conforme será visto no tópico a seguir, são promovidas com uma freqüência bem maior, o que gera maior intimidade dos cidadãos com tal canal.

Salas de bate-papo

Além dos fóruns, um outro canal de destaque encontrado no Portal da Câmara a atuar enquanto espaço público de participação, abrindo a possibilidade de se considerar argumentos de forma substantiva e a contar com a presença de representantes políticos, são as salas de bate-papo (ou *chats*).

A Agência Câmara é o setor responsável pela organização dos *chats* envolvendo cidadãos e parlamentares, conferindo larga visibilidade a tais eventos a partir de seus canais de comunicação (notícias no site e notificação através de informativos enviados por e-mail), no intuito de atrair o maior número possível de participantes. Ressalte-se que os eventos são agendados e divulgados com alguns dias de antecedência.

De acordo com os gestores do Portal, os temas escolhidos para debate são aqueles a chamarem a atenção do público em determinado momento, convidando-se, geralmente, um parlamentar especialista assunto ou que esteja envolvido, como relator ou presidente de Comissão, na tramitação de determinada matéria.

Entre 16 de fevereiro de 2005 e 18 de dezembro de 2007, foram realizadas 44 conversas, sempre com a presença de um moderador a filtrar manifestações impróprias, alcançando-se uma média de 100 usuários por debate (BRASIL, 2008b). Mais especificamente em 2007, a média foi de um bate-papo por mês. Discutiu-se, naquele ano, o andamento de Comissões Parlamentares de Inquérito, Medidas Provisórias, Projetos de Emenda Constitucional e demais projetos em tramitação ou temas de importância no momento (podendo-se citar, neste caso, o aquecimento global e a questão da maioridade penal). Ao longo destes três anos, parlamentares de dez partidos (PT, PSB, PR, PMDB, PTB, DEM, PSDB, PC do B, PPS e Psol), dentre as 21 agremiações com representação na Câmara dos Deputados quando da coleta de dados para esta tese, tomaram parte nas salas de *chat*, esclarecendo seus pontos de vista e argumentando com os usuários.

A pesquisa empreendida neste tópico avaliou todos os 44 bate-papos realizados em 2005, 2006 e 2007[283]. Constatou-se que, geralmente, os bate-papos duram de uma a duas horas,

[283] Todos estes debates, após editados e agrupados por sub-tópicos pela Agência Câmara, ficam disponíveis para acesso através no endereço <http://www.camara.gov.br/internet/chatCP/chatsAnteriores/>. Acesso em 20 de março de 2008. Mais uma vez, houve a decisão de preservar os nomes dos usuários que enviaram intervenções aos fóruns, mas apenas em ocasiões nas quais os cidadãos se identificaram com seus nomes aparentemente verdadeiros.

tendo-se coadunado um material para análise razoavelmente amplo, uma vez que a intenção é ilustrar aspectos relacionados à informação, motivação e canais de *input* auferidos por este canal.

As salas de bate-papo da Câmara e o provimento de informação política

As diferentes ocasiões nas quais parlamentares e cidadãos estabeleceram uma conversação nestas salas podem ser consideradas um espaço privilegiado de fornecimento de informação à esfera civil. Em todos os *chats* promovidos, foi possível constatar a existência de trechos nos quais são solicitados esclarecimentos (detalhes sobre a questão, sobre os debates travados no Congresso, tramitação de matérias e satisfações sobre o trabalho parlamentar) e onde o congressista é inquirido em relação a seu posicionamento, o que pode ser observado nos casos abaixo.

> Data: 22/03/2005
> Tema: Projeto de Lei que extingue a assinatura básica de telefone.
> Participante: Deputado Léo Alcântara (PSDB-CE)
> ----------
> (11:54) Remedi: Deputado, a Anatel tem competência para legislar sobre cobrança de assinatura?
> (12:10) Dep.Leo Alcântara: À Anatel, cabe a exigência de cumprimento do contrato. Ainda neste ano, haverá a renovação da concessão de todas as companhias telefônicas e aí poderá ser modificado o índice de reajuste, não só da assinatura mas de todas as tarifas.

> Data: 23/03/2006
> Tema: Mercosul
> Participante: Deputado Dr. Rosinha (PT-PR)
> ----------
> (10:06) W.: Gostaria de saber para que serve exatamente a Comissão do Mercosul.
> (10:09) dep. Dr. Rosinha: W., a comissão conhecida como CPC (Comissão Parlamentar Conjunta) tem dois papéis. Um, técnico e outro político. O técnico é dar parecer sobre todos os acordos e tratados do Mercosul e acompanhar a sua tramitação no Congresso Nacional. O político é fazer todo o debate dos temas que dizem respeito ao Mercosul.

Novamente, de modo deliberado, não houve correção textual das mensagens enviadas, a fim de preserva-las na íntegra.

Data: 08/03/2006
Tema: Estatuto da Mulher
Participante: Deputado Dr. Francisco Gonçalves (PPS-MG)

(11:07) C.: Essa comissão foi instalada há exatos dois anos. O que ela fez até hoje?
(11:12) Dep. Dr. Francisco: C., essa comissão especial tem promovido audiências públicas na Câmara e nos estados da Federação, procurando discutir com a sociedade brasileira os problemas principais enfrentados pela mulher, a fim de subsidiar a redação da versão final do projeto.

Ainda que sejam espaços de discussão de um tema determinado, as salas de bate-papo engendram ocasiões direcionadas não apenas a manter os cidadãos informados de processos específicos ao âmbito da Câmara, mas, também, possibilitam uma orientação adequada quanto ao funcionamento da dinâmica político-institucional do país.

Data: 19/04/2005
Tema: Tramitação de MPs
Participante: Deputado Sigmaringa Seixas (PT-DF)

(15:12) al sal: O melhor seria que as MPs fossem encaminhadas, inicialmente, para o STF decidir pela urgência e relevância e, posteriormente, para o Congresso Nacional. Seria reduzido substancialmente o número de MPs submetidas à apreciação do Congresso, assim como o número de Mps editadas. O que acha o Dep. Sigmaringa???
(15:39) Dep Sigmaringa: Al sal, o Poder Judiciário não legisla. Ele examina a legalidade das leis. Portanto, sua sugestão é inviável. Entendo a sua preocupação em evitar que o Congresso perca tempo com medidas que não atendam aspectos de urgência e relevância, mas essa não pode ser a solução.

Ressalte-se, ainda, o fato de que vários parlamentares induzem os cidadãos a acessarem o Portal da Câmara a fim de obter informações mais aprofundadas sobre aquele ponto em destaque no fórum. Tal atitude demonstra que os deputados citados abaixo possuem conhecimento dos recursos disponíveis no Portal e que procuram integrar suas atividades parlamentares a eles. Em outras palavras, a sala de conversa serve, ainda, de espaço para ressaltar o papel dos *media* digitais enquanto provedores destacados de informação política, tanto no que se refere à questão de dados relativos às atividades legislativas cotidianas quanto acerca da transparência do trabalho do parlamentar.

Data: 03/07/2007
Tema: Direito de greve do servidor público
Participante: Deputado Nelson Marquezelli (PTB-SP)

(15:18) L. Fala com TODOS: Deputado, não tive a oportunidade de ler o seu relatório. Acho muito importante a regulamentação do direito de greve, pois o serviço público nem

> sempre é totalmente justo com o servidor. Não são só as empresas privadas que falham com seus empregados.
> (15:23) dep. Marquezelli: L., leia nosso relatório na página da Câmara. Acesse www.camara.gov.br, opção "projetos de lei e outras proposições". Digite, então, o número do projeto (PL 4497, de 2001) e você estará na página de sua tramitação, onde poderá consultar meu relatório.
>
> Data: 28/11/2006
> Tema: Voto Secreto
> Participante: Deputado José Eduardo Cardozo (PT-SP)
> ---
> (14:15) P.: A população não pressiona por essa aprovação porque o assunto não é tratado pelos meios de comunicação como prioridade...
> Dep. Cardozo: Os casos em que o voto secreto é questionado em geral se referem a processos de cassação, que, por uma razão óbvia, têm mais espaço na mídia. O acompanhamento do processo legislativo desperta o interesse relacionado com cada matéria e com o segmento da sociedade envolvido. Trata-se de um processo evolutivo em que a sociedade gradativamente irá aprender este novo instrumento de pressão. As ferramentas como internet podem ser utilizadas com esse fim se a população souber como o parlamentar votou.

Não há dúvidas, assim, de que os bate-papos constituem oportunidades conferidas aos cidadãos de obterem dados das mais diversas naturezas a partir da interação com os deputados. Considera-se, porém, que tal instrução poderia ser aperfeiçoada caso houvesse material informativo prévio ao dispor dos usuários. Esta carência, compartilhada com os fóruns digitais existentes no Portal, certamente elevaria o nível dos debates e daria maiores subsídios aos cidadãos para que pressionassem os deputados de maneira mais incisiva e diminuiria o desnível de qualidade das intervenções perpetradas pelos usuários.

As salas de bate-papo da Câmara e o estímulo ao envolvimento político dos cidadãos

As salas de bate-papo também podem ser consideradas espaços com alto potencial de motivação à participação política. Diferentes razões podem ser apontadas para referendar esta idéia, como, por exemplo, a comodidade oferecida pelos recursos de comunicação digital no sentido de fomentar o debate sem levar em conta os obstáculos geográficos ou temporais e o próprio envolvimento de parlamentares de diferentes filiações ideológicas ou partidárias, compelidos a responder, sugerir, solucionar e receber críticas a cada nova edição do evento.

Neste contexto, há parlamentares a apresentarem um cuidado especial quanto à valorização da intervenção dos usuários, encorajando o envolvimento político e, assim, procurando reparar, a seu modo, a sensação de ineficácia diagnosticada anteriormente.

> Data: 16/02/2005
> Tema: Biossegurança
> Participante: Deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS)
> ---
> (15:27) g.: Se o senhor aprova as medidas de segregação aprovadas pela União Européia, por que não incluir então no PL de Biossegurança medidas similiares, evitando contaminação de lavouras, garantindo o direito daqueles que querem manter seus campos livres de transgênicos e estabelecendo mecanismos de responsabilização?
> (15:56) dep Perondi: G., parabéns pela sua participação, valoriza o chat. Nós precisamos trabalhar com muita seriedade aqui no Brasil. O custo econômico da segregação é alto. Os mercados ainda não exigem segregação. A tua preocupação realmente é válida.

Percebe-se um estímulo específico ao emprego dos dispositivos digitais de comunicação enquanto mediadores da relação entre representantes e representados no processo de discussão pública aqui avaliado. Exatamente graças à comodidade de mecanismos como o e-mail ou as páginas de Internet, os deputados se mostram mais abertos a receber contribuições e mensagens de naturezas diversas.

> Data: 09/05/2006
> Tema: Crimes na internet
> Participante: Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP)
> ---
> (11:23) d.: Gostaria de sugerir a todos que assim o desejem e, se o deputado concordar, que estabeleçam um canal de contato com o deputado, tendo em vista a qualidade das intervenções que podem contribuir com a construção de legislações apropriadas. Que tal?
> (11:25) J. C.: Concordo. A idéia de um blog é ótima. Estou usando esta forma no http://blog.processoeletronico.com.br - sobre o PL 5828/2001 (ao d.)
> (11:38) Dep. Greenhalgh: D., o canal de contato poder ser feito na Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, da qual sou presidente atualmente. O e-mail é o seguinte: cdh@camara.gov.br. Também pode, eventualmente, ser encaminhado ao meu gabinete. O e-mail é o seguinte: dep.luizeduardogreenhalgh@camara.gov.br. Agradeço a sua iniciativa e me coloco a disposição para ajudar nesse esforço conjunto pela limpeza na internet.

> Data: 15/03/2005
> Tema: MP dos Tributos (MP 232/04).
> Participante: Deputado Carlito Merss (PT-SC)
> ---
> (11:16) PortalTributario Fala com TODOS: Carlito, você demonstrou sensibilidade em aceitar a proposta de examinar a tributação sobre as pequenas empresas de serviços! Me informe o e-mail de sua assessoria para eu remeter o estudo e especificar metodologias.
> (11:29) dep. Carlito Fala com TODOS: Nosso email é dep.carlitomerss@camara.gov.br
> (11:34) PortalTributario Fala com TODOS: Remeti o estudo para o e-mail dep.carlitomerss@camara.gov.br. Espero que não joguem num canto e esqueçam! Estou aberto ao debate e ao diálogo. O que importa é a verdade, e não o que o governo argumenta.
> (11:41) dep. Carlito Fala com TODOS: Agradeço a remessa de seu estudo. Será analisado com o cuidado que merece. Também concordo com sua análise de que aumento da tributação induz à sonegação ou aos espertos mecanismos da elisão. Por isso, precisamos tratar com carinho do fechamento destas portas.

Outros recursos digitais de comunicação além do e-mail e de páginas institucionais também são valorizados por cidadãos e parlamentares no intuito de refinar o oferecimento de informações e de incrementar a interação política. No caso abaixo, o deputado oferece o endereço do *weblog* da Comissão na qual atua, dando a entender aos usuários que há um esmero extra e consistente no sentido de se dar publicidade às atividades da instância onde atua e de se receber comentários.

> Data: 03/07/2007
> Tema: Direito de greve do servidor público
> Participante: Deputado Nelson Marquezelli (PTB-SP)
> ---
> (15:45) A.: Ilustre parlamentar, seria possível promover audiências públicas nos estados ou regiões para levar essa discussão aos estados e municípios que também serão atingidos por esta regulamentação?
> (15:54) Dep.Marquezelli: A., atualmente existem dificuldades para audiências públicas fora da Câmara dos Deputados. Mas a idéia é transmiti-la ao vivo para todo o País, recebendo perguntas e sugestões com antecedência, através do blog da Comissão de Trabalho (http://ctasponline.blogspot.com). Espero as suas sugestões e críticas.

Foram identificadas, ainda, ocasiões nas quais os parlamentares convidam para acesso a seus sites pessoais na intenção de tornar disponível documentos e informações adicionais, bem como para se empregar demais recursos interativos. Este foi o caso dos deputados Walter Pinheiro (PT - BA, bate-papo em 06/04/2007, sobre TV Digital), Julio Semeghini (PSDB – SP, bate papo em 08/06/2006, sobre a CPI do Tráfico de Armas) e Eduardo Gomes (PSDB - TO, bate-papo em 29/03/2007, sobre Aquecimento global).

Também se constatou a presença de catalisadores à participação política que se encontram além da apresentação do potencial dos dispositivos de comunicação digital por parte de usuários e deputados. Isto é, as salas de bate-papo permitem mostrar o comprometimento de determinados parlamentares com a aprovação de projetos de interesse público e conformam situações nas quais é solicitada a ajuda dos cidadãos para pressionar seus representantes neste sentido. No caso abaixo, o deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB – SP) apela para que sejam utilizadas as diversas formas possíveis de contato (inclusive os mecanismos de comunicação digital) para que os usuários reivindiquem, junto a seus representantes, o voto favorável à aprovação do projeto de emenda à Constituição que visa combater o nepotismo.

> Data: 05/09/2005
> Tema: PEC do Nepotismo
> Participante: Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP)
> ---
> (15:47) L. A. C.: Deputado: Gostaria de alertá-lo que muitos prefeitos e vereadores nomeiam seus parentes em municípios vizinhos e recebem, em suas folhas, parentes dos prefeitos e vereadores de municípios vizinhos. Como evitar essa contratação nepótica cruzada?
> (15:52) Dep. Faria de Sá: L., agradecemos a sua sugestão e ponderamos que a nossa proposta contempla a proibição das denominadas nomeações cruzadas ou de reciprocidade. Ressaltamos que fomos extremamente rigorosos no tocante à essa prática, proibindo nomeações triangulares, quadrangulares e terceirizadas. Esperamos o seu apoio à nossa proposta, o qual poderá ser manifestado pelo envio de e-mails aos demais parlamentares dessa Casa.

> Data: 05/09/2005
> Tema: PEC do Nepotismo
> Participante: Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP)
> ---
> (15:05) A.: Quais as chances de o projeto ser aprovado na Câmara?
> (15:08) Dep Faria de Sá: A., é muito difícil o projeto ser aprovado na Câmara. Mas o momento acaba sendo oportuno porque o nepotismo é um dos pilares da corrupção e a pressão da sociedade e da imprensa pode superar essas dificuldades. Ajude-nos com a sua participação. Envie e-mails para os deputados do seu estado, cobre o apoio deles ao projeto. Você também pode ligar para o atendimento da Câmara ao cidadão: 0800619619.

Um outro tipo de empenho diagnosticado em alguns dos *chats* estudados foi a demonstração de certos parlamentares de que vêem com bons olhos as sugestões mais plausíveis dos usuários, dando a entender que tais contribuições são efetivamente levadas a sério. Assim, ainda que não se possa afirmar com maior certeza o grau de influência destes encaminhamentos

dos cidadãos, a troca de idéias patrocinada pela oportunidade de conversação e o sinal positivo dado pelo representante são aspectos importantes para se aperfeiçoar um novo tipo de relacionamento entre esfera política e esfera civil.

> Data: 22/03/2005
> Tema: Projeto de Lei que extingue a assinatura básica de telefone.
> Participante: Deputado Léo Alcântara (PSDB-CE)
> ----------
> (11:34) P.: Como muitos alegam que a população de baixa renda vai ser mais prejudicada ou que as operadoras poderiam quebrar, acho difícil aprovar a proposta. Que tal já pensarmos na idéia de algo parecido com o SIMPLES para os microempresários ou ajuda para a população de baixa renda baixando os atuais valores para metade?
> (11:55) Dep.Leo Alcântara: Acho justa a sua ponderação que poderá ser um projeto de lei a ser apresentado.

> Data: 17/05/2007
> Tema: Projeto do Ato Médico
> Participante: Deputado Edinho Bez (PMDB-SC)
> ----------
> (15:24) F. A.: Prezado deputado, o SUS prima pela descentralização das ações de saúde, o ato médico vai contra o SUS?
> Dep. Edinho Bez: F. A., é a primeira vez que uma pergunta sobre a descentralização promovida pelo SUS chega a mim e, portanto, será avaliada durante a elaboração do relatório. Tenho grande preocupação com os possíveis impactos que o projeto de lei pode causar no SUS. Estamos iniciando os trabalhos.
> [...]
> (15:25) d.: Se só um médico pode perfurar e penetrar a pele e orifícios naturais do corpo, quer dizer que este profissional ficará responsável por um simples furo de orelha?
> Dep. Edinho Bez: D., boa pergunta sobre o furo da orelha. Outros procedimentos que envolvem a penetração da pele, como tatuagens e tratamentos estéticos, serão por nós devidamente avaliados.

Estas últimas manifestações dão provas mais concretas de que os canais de *input* patrocinados pelo Portal da Câmara estão sendo pensados e empregados de modo a estimular a participação política. O encorajamento do uso dos dispositivos digitais de comunicação, seja quando o parlamentar oferece seu endereço de e-mail ou do site pessoal, seja quando convoca os usuários a pressionarem outros deputados através dos diferentes canais de *input* disponíveis, causa uma boa impressão na medida em que integra estas ferramentas às práticas políticas tradicionais e ao reforçar a efetividade de tais recursos.

As salas de bate-papo da Câmara e seus diferentes papéis enquanto canal de participação

As salas de bate-papo existentes no Portal da Câmara são canais de participação notáveis na medida em que possibilitam que os cidadãos desempenhem atividades e estabeleçam modos de contato com os deputados em um nível até então dificilmente exeqüível. As ilustrações abaixo permitem exemplificar situações nas quais estes canais se mostram essenciais ao envolvimento político dos cidadãos por meio do Portal.

A partir da interação diagnosticada nos *chats* estudados, foi possível identificar, por exemplo, momentos nos quais os parlamentares são publicamente cobrados e criticados por seus posicionamentos, sendo constrangidos a oferecerem uma resposta ou justificativa convincente aos usuários, bem como a prestar satisfações acerca de seu trabalho.

> Data: 16/02/2005
> Tema: Biossegurança
> Participante: Deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS)
> ---
> (15:31) A. L.: O senhor foi nomeado relator do projeto e em 15 minutos apresentou um relatório. O senhor não acha que foi rápido demais? Não deveria haver mais tempo para estudar e debater o tema?
> (15:55) Dep. Perondi: A. L., achei muito pertinente a sua pergunta. Que bom que você está com a sua inteligência contribuindo com a estréia do chat. Os 15 minutos foram a síntese de seis anos de trabalho.

> Data: 22/03/2005
> Tema: Projeto de Lei que extingue a assinatura básica de telefone.
> Participante: Deputado Léo Alcântara (PSDB-CE)
> ---
> (11:02) P.: Deputado, bom dia. Por que o senhor está demorando tanto para relatar esse projeto?
> (11:05) Dep. Leo Alcântara: P., porque é um projeto polêmico, e já pedi ao presidente da Câmara para criar uma comissão especial para estudar o assunto.

Este canal engendra um tipo de participação mais provocativa por parte dos cidadãos, a partir da exposição de críticas e à chance de inquirir diretamente, a depender do encontro, o autor ou relator de uma matéria em apreciação. Neste sentido, o bate-papo se constitui mais um espaço a atuar enquanto uma caixa de ressonância das expectativas e avaliações dos cidadãos acerca do trabalho parlamentar.

Data: 10/11/2005
Tema: Código de ética para a TV
Participante: Deputado Orlando Fantazzini (Psol-SP)

(16:09) R.: O texto do seu projeto é extremamente restritivo, tolhendo a capacidade individual de rejeitar o programa, criando inúmeras áreas cinzentas que poderão ser exploradas por toda sorte de pessoas ou grupos que querem moldar uma sociedade ao seu bel-prazer. O senhor não vê seu projeto como parecido ao do Conselho Federal de Jornalismo ou da Ancinav?
(16:17) dep Fantazzini: R., nós não queremos mudar a sociedade a nosso bel-prazer. Até porque os pressupostos da campanha estão calcados em uma lei que é fruto do desejo e da vontade da soberania popular, ou seja, a Constituição Federal. O que esperamos é que esse setor também cumpra, como qualquer outro cidadão é obrigado a fazer, sob pena de lhe ser imputada alguma sanção, os dispositivos constitucionais.

Os bate-papos funcionam, ainda, enquanto ambiente a reverberar os posicionamentos de cidadãos e deputados contrários e a favor às diretrizes adotadas pelo Governo Federal. Em algumas ocasiões, as críticas às políticas operacionalizadas pelo Poder Executivo são tecidas tanto por cidadãos quanto por parlamentares da oposição, que aproveitam a oportunidade de interagir com um público diferenciado de cidadãos como trincheira política.

Data: 15/03/2005
Tema: MP dos Tributos (MP 232/04).
Participante: Deputado Carlito Merss (PT-SC)

(11:30) r. Fala com TODOS: Deputado, se o seu Governo é tão justo, por que não começar pelo reajustamento da tabela do IR na sua totalidade e não com o engodo dos 10%?
(11:33) dep_Carlito: R., o outro governo, "talvez o seu", congelou a tabela praticamente em oito anos. Estamos fazendo o possível. Junto com a atualização da tabela, aumentamos o salário mínimo para R$ 300 a partir de maio.

Data: 12/08/2005
Tema: CPI Mista dos Correios
Participante: Deputado Gustavo Fruet (PSDB-PR)

(10:03) c.: O senhor acredita em participação do presidente [no caso dos escândalos de corrupção investigados pela CPI dos Correios]?
(10:06) dep. Gustavo Fruet: C., essa é a grande pergunta hoje. Se de um lado o presidente sabia, é grave. Lembrando José Dirceu, que sempre disse que só agia por ordem do presidente. Se não sabia, também é grave, pois afeta a autoridade e demonstra falta de controle sobre seus ministros e auxiliares. A omissão e a incompetência são tão graves como a corrupção.

Já os deputados governistas, por outro lado, também procuram capitalizar a atuação dos ministros e do presidente na medida em que sustentam seu apoio e oferecem argumentos em defesa de políticas públicas elaboradas e executadas no âmbito do Poder Executivo.

> Data: 16/06/2005
> Tema: Projeto de lei que reserva vagas em instituições federais para estudantes de escolas públicas
> Participante: Deputado Carlos Abicalil (PT-MT)
> ---
> (10:16) J.: Por que, então, não melhorar o ensino fundamental em vez de nivelar por baixo o ensino superior? Não é mais razoável darmos condições dessas pessoas terem condições de competirem em condições de igualdade com outros que, simplesmente e demagogicamente, dar-lhes preferência em relação às vagas?
> (10:30) Dep Carlos Abicalil: [...] ... certamente a reserva de vagas não deve excluir a necessidade de investimentos na educação básica. Por isso, o governo federal está criando o Fundeb - Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Profissional da Educação -, que vai atender da educação infantil ao ensino médio. [...] A reserva de vagas pode ser considerada temporária, mas não emergencial, visto que a proposta do governo federal é criar mais universidades públicas federais e aumentar a oferta. Após dez anos sem criação de instituições federais de ensino, desde o ano passado já foram criadas quatro universidades e existem projetos de outras no Congresso.

Estes canais de participação também servem de ambiente para que os cidadãos, ao sentirem que estão encontrando os deputados em um espaço público e livre de constrições atinentes à timidez ou ao receio de retaliação, ameacem eleitoralmente seus representantes, caso suas perspectivas acerca de um assunto específico não sejam acatadas. Ao mesmo tempo, este tipo de fenômeno permite afirmar que os cidadãos percebem seu papel político limitado no que concerne à tomada de decisão política, empregando, assim, as armas disponíveis para fazer valer seus interesses e opiniões.

> Data: 19/05/2005
> Tema: Referendo sobre armas
> Participante: Deputada Iriny Lopes (PT-ES)
> ---
> (12:16) revolts: Deputada, pode ter certeza de que você, assim como outros parlamentares que defendem o desarmamento, serão cobrados pelos seus resultados. Eu e outros, prejudicados por esta nefasta campanha, estaremos votando nas eleições próximas. Mentiras custam caro, cedo ou tarde.
> (12:35) Dep_Iriny: Revolts, os resultados da pesquisa divulgada pelo Ministério da Saúde em 10 de maio sobre a diminuição da violência no Rio e em São Paulo, em virtude da campanha do desarmamento, dão-nos a certeza de que estamos no caminho certo. Esses resultados aumentam a nossa convicção de estarmos fazendo o que a sociedade brasileira espera do parlamento. O voto é livre e secreto, você tem o direito de votar de acordo com a sua consciência.

Data: 03/10/2007
Tema: PEC que efetiva servidor sem concurso
Participante: Deputado Átila Lira (PSB-PI)

(16:02) s. r. N.: O PILAR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL é a igualdade. São mais de 10 milhões de pessoas querendo fazer concurso público e, como os DEPUTADOS hão de convir, trata-se de grande número de eleitores. Estamos de olho e divulgando esta vergonha que querem fazer. RASGAR a Constituição NÃO. Por favor. Em meio às lágrimas dos que querem uma vaga sem sacrifício, há que se considerar aqueles que estão pagando o preço para conseguir uma vaga.

Data: 03/10/2007
Tema: PEC que efetiva servidor sem concurso
Participante: Deputado Átila Lira (PSB-PI)

(15:53) j.: Deputado, se a sua intenção com essa PEC é aumentar o seu eleitorado, acredito que o tiro possa sair pela culatra. Imagine as centenas de jovens, adultos que vêm se preparando há meses, ou às vezes há anos, para prestar um concurso, repentinamente, ficam sabendo que centenas de vagas foram preenchidas por pessoas que não passaram pelo concurso público. O que eles irão pensar a respeito do ilustre deputado que tornou essa idéia realizável.

Dentre os modos adicionais de emprego deste canal de participação, pode ser sublinhado o funcionamento das salas de bate-papo como espaço para que os próprios cidadãos travem diálogos entre si, muitas vezes deixando de lado as intervenções dos parlamentares e preferindo dar vazão à consideração de argumentos alheios. Em determinadas ocasiões, os próprios cidadãos discordam e tecem ironias com as perspectivas de outros usuários, acusando-se e censurando-se mutuamente[284].

Ressalte-se, adicionalmente, a oportunidade conferida a entidades da sociedade civil de se manifestarem por meio destas salas de conversação. Elas têm a oportunidade de pressionar e de apresentar de forma mais direta (e com maiores chances de requererem uma pronta resposta do parlamentar, uma vez que se está interagindo de modo instantâneo e em público) suas reivindicações e sugestões.

[284] Uma vez que os chats aos quais o pesquisador teve acesso são moderados e editados antes de serem tornados disponíveis em arquivo, não se tem condições de afirmar se houve ou não agressões mais graves, caracterizando o que a literatura chama de "*flaming*" (WILHELM, 2000). No entanto, ao ser entrevistado, um dos componentes do Comitê Gestor do Portal da Câmara, José Antônio Ferreira Filho, afirmou que poucas intervenções grosseiras precisaram ser censuradas pelo mediador a fim de se manter um nível razoável e civilizado de debate.

Constata-se, então, a existência de um outro canal promovido no âmbito da Portal da Câmara a estabelecer um espaço de participação no qual cidadãos e deputados podem trocar idéias de maneira a aumentar as chances de se travar um debate bem informado e fundamentado, na tentativa de se chegar a entendimentos ou a, pelo menos, apresentar, de forma justificada, suas razões, considerando aquelas apontadas pelos outros. A propriedade do *chat* de inaugurar um espaço público e, de certa forma, constrangedor ao parlamentar na medida em que ele é forçado a se expor e a responder questionamentos e críticas fomenta não apenas um progresso em aspectos ligados à informação e à motivação, mas, também, em valores democráticos a exemplo da transparência e responsabilização.

A exposição dos diversos canais disponíveis no Portal da Câmara, bem como de suas propriedades e possibilidades de uso, permite compreender de que maneira uma mesma instituição pode fomentar, através do emprego dos *media* digitais, a participação dos cidadãos. Esta multiplicidade de *inputs* se mostra não apenas em quantidade de dispositivos, mas na profundidade e na natureza da intervenção por eles consentida. Nestes termos, é verificável uma disposição distinta desta instituição em relação à Presidência da República, abordada anteriormente.

5.4.4 UMA AVALIAÇÃO GERAL DAS FERRAMENTAS DO PORTAL DA CÂMARA

O Portal da Câmara demonstra um balanceamento melhor quanto à satisfação de aspectos relacionados a cada uma das três lâminas pensadas para a arquitetura dos recursos de participação. Levando-se em conta o grau de prestação de informações de natureza política que poderia, idealmente, ser oferecido através dos recursos de comunicação digital por instituições do estado democrático, a Câmara se destaca graças aos seguintes aspectos:

1) Provimento de informação política integrada, de boa qualidade e relevante para fomentar a participação da esfera civil. Destaque-se, ainda, o fato de que as informações de apreensão mais dificultosa são costumeiramente retrabalhadas no sentido de se tornarem mais acessíveis mesmo para cidadãos leigos, na intenção de desfazer a idéia de pessimistas de que os dados encontrados na Internet são de pouca valia se não se mostram compreensíveis;

2) Oferecimento não apenas informação política de atividades cotidianas, mas, também, fomento à aquisição e cultivo de habilidades cívicas na medida em que o usuário tem acesso a manuais de fiscalização e obtém explicações claras sobre o processo legislativo ou sobre como pode intervir e acompanhar de perto a atuação dos parlamentares;

3) Disponibilidade de dados que permitem a fiscalização das atividades da instituição e dos parlamentares, tarefa que, é preciso admitir, antes dos *media* digitais dificilmente poderia ser desempenhada com o mesmo grau de profundidade. Este aspecto implica testemunho do aperfeiçoamento não apenas da participação enquanto valor democrático, mas, também, da transparência;

4) Possibilidade de se aumentar a visibilidade conferida aos acontecimentos e fenômenos políticos através da integração do Portal com a Agência Câmara, o que faz reverberar a pauta de assuntos legislativos sobre o trabalho e as lógicas de produção de outras instituições do campo da comunicação de massa;

5) Prestação de informações que não está sujeita à busca pelo lucro, tal como ocorre com as empresas de comunicação. Apesar de não se possuir elementos suficientes para afirmar se há ou não pressões de natureza política no sentido de favorecer determinados agentes dentro do Congresso, é possível constatar que o Portal apresenta informações a promoverem o mesmo tipo de escrutínio e de visibilidade às distintas e, muitas vezes, divergentes tendências políticas abrigadas naquela Casa legislativa.

De acordo com os gestores do Portal, os setores do site mais acessados são a área de Proposições, a Agência Câmara e as informações biográficas dos Deputados, respectivamente. Uma vez que se constata que a empregabilidade do Portal vem se concentrando na parte de prestação serviços, de informações atualizadas e de dados acerca dos representantes, é possível afirmar que a existência da iniciativa representa um modo de acesso diferenciado aos aspectos ligados ao cotidiano das atividades desempenhadas nesta Casa. Até então, boa parte da aquisição

de informação política sobre o parlamento ou a prestação de dados detalhados sobre os congressistas chegava à esfera da cidadania de forma necessariamente mediada pelas instituições do campo da comunicação de massa ou, no caso de ser provida pela própria Câmara, não se poderia apontar maneira tão cômoda e conveniente para a aquisição deste repertório.

De maneira bastante íntima à prestação de informação e à disponibilidade de canais está o estímulo à participação da esfera civil, um outro zelo revelado ao longo da análise. Em primeiro lugar, tal cuidado se revela não apenas na intenção de trazer os usuários para a discussão pública através da prestação de informações constantemente atualizadas (ainda que seja necessária a entrega de mensagens na caixa de e-mail dos cidadãos para motivá-los, em muitos casos) e de serviços de naturezas diversas, mas, também, ao demonstrar que as contribuições são valorizadas (oferta de número de protocolo[285]; "Fale Conosco" sensível ao contexto, que envia o comentário diretamente ao provedor de informação) e que os agentes políticos, sobretudo os deputados, tomam parte nas iniciativas operacionalizadas através da Internet.

Em segundo lugar, a tentativa de levar em conta as limitações de determinados usuários, sejam elas físicas ou de acesso a equipamentos, também revela uma outra peculiaridade quanto à motivação para o envolvimento político da forma mais ampla possível. Assim, deve-se compreender o estímulo à participação política não apenas enquanto a configuração de um site atrativo ao cidadão, mas, sobretudo, politicamente útil.

Outro destaque fica por conta dos canais de participação existentes no Portal. O oferecimento de e-mails e formulários são as ferramentas menos sofisticadas a operarem situações participativas no Portal. Há, em todas as páginas, acesso a um formulário "Fale Conosco" direcionável ao setor da Casa ao qual o usuário considera mais adequado enviar suas demandas. Também é possível encontrar os endereços postais e eletrônicos dos gabinetes de todos os parlamentares, ressaltando-se a preocupação em integrar as diferentes formas de contato. Por outro lado, o e-mail é caracterizado por uma interação que acontece, na maioria das vezes, entre agentes políticos e indivíduos isolados, dificultando, assim, a constituição de espaços públicos de visibilidade e de discussão acerca da condução dos negócios no âmbito das instituições.

---

[285] De acordo com o relato dos gestores do Portal ao longo da entrevista, muitos cidadãos chegam a se mostrar surpresos em receber respostas por parte da instituição e de seus agentes. O protocolo de envio de mensagem constitui, assim, um passo fundamental nesse processo de construção de confiança no relacionamento e na interação com os usuários.

Existe, ainda, a tentativa de se ouvir os cidadãos sobre as mais diversas questões do momento na Câmara, por meio, por exemplo, da promoção de enquetes. Assim, se a oferta de e-mail ou de formulários limita os usuários a uma interação individualizada e privada com os gestores públicos, o oferecimento de pesquisas de opinião pública, por sua vez, conforma um tipo de *input* que, ainda que de maneira simplificada e com o agravante de não demandar a construção de argumentos, implica tomada pública de posicionamento em público de um conjunto de cidadãos acerca de um tema específico. Através das enquetes, os cidadãos podem registrar suas preferências e, uma vez agregando suas opiniões às de outros, dar aos gestores públicos uma idéia do que pensam.

A desvantagem desde tipo de recurso é que ele não necessariamente, no caso da Câmara, vem acompanhado de material de instrução sobre o tema ao qual se dedica. Ou seja, os cidadãos são convidados, na maioria das ocasiões, a exporem suas opiniões a partir de suas crenças próprias, sem necessariamente precisar fundamentá-las e sem confrontar suas idéias com os argumentos de outros cidadãos. Além disso, é de se questionar o modo pelo qual as perguntas que constam em tais pesquisas são construídas, bem como as intenções dos agentes que as promovem[286].

Além das críticas quanto ao valor de cientificidade destas sondagens, há uma outra a limitação deste canal na medida em que ele não torna possível processar e considerar razões e reivindicações de modo substantivo. Isto é, exatamente por consistir apenas de uma forma de registrar opiniões aleatórias, estas sondagens não implicam reflexão sobre argumentos e nem tornam factível a exposição de demandas de maneira mais detida. Tal registro de disposições individuais, não obstante se mostrar cômodo, conveniente e evidenciar a boa vontade da instituição em auscultar a esfera civil, representa uma ferramenta de participação rudimentar se comparada àquelas possibilidades abertas a partir da adoção efetiva dos *media* digitais. Ainda assim, não se pode descartar este dispositivo enquanto um recurso que pode promover a participação dos cidadãos.

O recurso “Comente esta notícia”, por sua vez, deve ser sublinhado por representar uma forma de contato direto (pois evita uma pesquisa nos sistemas de informação legislativa da Casa) com o parlamentar responsável pela proposta ou pela relatoria de determinada matéria que

[286] Para maiores detalhes e críticas acerca das sondagens de opinião enquanto aspectos das práticas democráticas, ver Bourdieu (1980).

acabou de sofrer alteração em seu trâmite. Percebe-se, neste caso, uma integração destacável entre o provimento de informações (afinal, o mote é uma notícia publicada pela Agência), o estímulo a se fazer o comentário (uma vez que é fácil e cômodo encaminhar demandas, sugestões, críticas e reclamações, sendo necessário apenas um clique) e, por fim, a existência do próprio formulário enquanto canal de participação.

Mais especificamente em relação aos fóruns digitais de discussão pública, pode-se enfatizar sua capacidade de fomentar a existência de um espaço com a capacidade de incluir um conjunto razoavelmente amplo de cidadãos para debater de forma não-instantânea e com um espaço maior para o desenvolvimento de argumentos.

Constata-se que as salas de discussão sustentadas pelas diferentes Comissões responsáveis por estes espaços não se desenvolveram da maneira idealizada. Em primeiro lugar, pela falta de atualização e, aparentemente, de comprometimento de parte de alguns destes agentes políticos, que, mesmo lançando tal iniciativa, não continuaram a sustentá-la, o que impossibilitou a realização de debates mais aprofundados a envolverem os cidadãos. Tal desatualização e a impossibilidade de se adicionar novas contribuições (mesmo havendo um chamamento contínuo à intervenção) são aspectos a comprometerem a capacidade dos usuários em se manterem informados sobre os temas, em se sentirem motivados a contribuir e em lançar mão destes canais para sugerir e encaminhar demais contribuições.

Além disso, considera-se que os cidadãos poderiam ter sido mais bem orientados tanto sobre o emprego adequado da ferramenta quanto acerca das informações políticas relevantes para se tomar parte no fórum. Uma usuária reclamou que chegou ao fórum e pôde enviar mensagens mas, sequer, teve acesso ao nome dos parlamentares que fazem parte da CLP e de seu poder de atuação política.

Enfatize-se que os fóruns acabaram se convertendo um espaço de visibilidade e expressão de disposições particulares dos cidadãos acerca de temas que estiveram na pauta política daquele momento, como a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios, tergiversando-se, assim, do tema inicial proposto para discussão. Este fenômeno não é necessariamente ruim (afinal, tal tipo de manifestação é causado justamente pela escassez de outros espaços políticos institucionais que permitam ao cidadão apresentar seus juízos e arrazoados em público), mas acaba por fornecer indícios à idéia de que nem sempre a disposição das instituições e de seus agentes segue o curso planejado inicialmente. O conceito de “formas de

uso", proposto por Lee Salter (2004), assim, destaca-se no caso em questão, já que os usuários têm a chance de empregar as oportunidades de comunicação e participação do modo que considerarem mais convenientes, ainda que contrariando a idéia original encampada pelos administradores.

Um outro canal de participação valioso do Portal da Câmara são as salas de bate-papo, pois conformam uma modalidade de *input* apta a aproximar a esfera dos representantes e a esfera civil, ao mesmo tempo em que estimula o envolvimento político e aumenta o senso de eficácia política dos usuários. Ao longo do estudo relativo ao emprego dos *chats*, constatou-se que eles podem servir como dispositivos a proverem informação política de maneira ímpar, tanto acerca de trâmites do Poder Legislativo quanto sobre pontos mais importantes de projetos e questões em discussão.

Além destes benefícios, as salas de bate-papo permitem que os cidadãos conversem uns com os outros, troquem argumentos, confrontem as informações que já têm com outras perspectivas e dados complementares. Estas características, entretanto, não livram a Câmara e os gestores do Portal em aperfeiçoar o cultivo de repertório cognitivo dos cidadãos mesmo quanto ao uso desta ferramenta. Assim, quando da realização destes encontros, considera-se que poderia ser ofertado aos usuários, por exemplo, matérias de jornais ou a legislação de outros países no que concerne ao tema em questão, a fim de balancear os pontos de vista a serem expostos pelo parlamentar ou por outros usuários quando do desenvolvimento da conversa. A Agência Câmara teria condições de entrevistar especialistas, de relatar os aspectos mais candentes a cercar o tema em pauta e, então, aumentar a qualidade da discussão.

Mas não se deve deixar de apontar uma desvantagem das salas de bate-papo em relação aos fóruns. Nos *chats*, dificilmente é possível desenvolver idéias de maneira mais aprofundada, visto que os agentes da interação têm apenas alguns instantes limitados para se expressarem, sem poder se alongar no argumento ou, ainda, sem a possibilidade de procurar informações adicionais para alicerçar pensamentos. No caso dos fóruns, é possível fazer uma pesquisa e buscar dados extras, seja para reforçar ou refutar um argumento, o que, em termos ideais, deveria contribuir para uma melhora no nível das conversações. No caso do Portal da Câmara, esta desvantagem se mostrou na prática quando algumas das perguntas enviadas aos parlamentares nas salas de bate-papo ficaram sem resposta (não obstante a garantia do moderador

de que os questionamentos são enviados ao gabinete do deputado na intenção de se conferir uma resposta posteriormente).

A exposição procedida ao longo deste tópico permitiu tornar perceptível a diferença de capacidades de participação das quais são dotados os cidadãos nos casos do Portal da Presidência e na experiência do Portal da Câmara. Atribui-se tal distinção ao fato de que, na segunda iniciativa, houve um cuidado melhor no planejamento e administração dos recursos de informação e comunicação digitais, buscando-se inovar constantemente e atender às exigências crescentes dos usuários, integrando-se as seções mais pertinentes da instituição à concretização do site. Ainda que a Câmara contemple de maneira razoavelmente adequada os aspectos atinentes às lâminas de informação, motivação e canais, todavia, é possível especular acerca de aperfeiçoamentos adicionais que, caso implementados, trariam um *plus* ao bom desempenho desta instituição no tocante aos recursos participativos disponíveis.

5.4.5 DA PROSPECÇÃO DE NOVOS RECURSOS PARTICIPATIVOS PARA APRIMORAR O PORTAL DA CÂMARA

Mesmo contando com um conjunto expressivo de recursos de participação em relação à maioria das experiências estudadas ao longo da fase de monitoramento de iniciativas, é possível apontar aspectos nos quais o Portal da Câmara poderia ser aprimorado, tanto no que concerne às ferramentas já oferecidas quanto naquelas outras que poderiam ser adotadas a fim de se refinar o envolvimento político da esfera civil.

Em relação à informação política, acredita-se, por exemplo, que, em ocasiões como a realização de enquetes, fóruns e salas de bate-papo, os cidadãos não vêm sendo bem orientados acerca das questões envolvidas no assunto em pauta. Constata-se, ao longo dos *chats* ou fóruns, assim, o surgimento de perguntas que não são da alçada do tema ou que demonstram um tipo de inabilidade em se lançar mão adequadamente daquele mecanismo para provocar algum tipo de

influência política. Caso os cidadãos fossem instruídos previamente, seria possível perceber uma melhora no nível dos debates.

O site do Senado do Chile, por exemplo, dispõe de um artifício interessante a fim de provocar a reflexão dos cidadãos sobre determinados assuntos e, ainda, coletar disposições e demais contribuições dos usuários[287]. Trata-se da promoção de pesquisas qualitativas de opinião (*surveys*), através das quais os cidadãos podem opinar, de forma mais aprofundada (escolhendo entre vários tópicos que compõem a grande questão geral da enquete e contando com espaço para envio de sugestões por meio de caixa de texto) e dispondo de materiais para consulta, acerca de projetos em debate naquela Casa. Na barra de menus ao lado das opções tornadas disponíveis para a sondagem, estão links a permitir o acesso a documentos e relatórios informativos, bem como a referências bibliográficas a tratar do assunto e dados acerca de como se dispõe a legislação em outros países em comparação com a chilena, quando for o caso (MARQUES e MIOLA, 2007). Estas pesquisas qualitativas, se adotadas, poderiam servir não apenas no momento de discussão sobre determinados projetos de governo, mas teriam utilidade, também, no debate acerca de políticas já implementadas, o que poderia facilitar o aperfeiçoamento da gestão governamental.

Este é o tipo de recurso no qual podem se manifestar, de maneira conjunta, as três lâminas, visto que, por meio de tal canal, os cidadãos obtêm informação política de qualidade e, uma vez que suas opiniões ficam registradas e podem chegar a servir de subsídio para a formatação de decisões, acaba aumentando o senso de eficácia política dos usuários.

A conformação de ferramentas a integrarem as três lâminas se daria também, por exemplo, pela consecução de um sistema de perguntas e respostas interativas na intenção de permitir que os cidadãos encaminhem dúvidas ou cobranças aos parlamentares e tenham suas questões, com as devidas respostas, publicadas no website. Esta ferramenta poderia servir, além de provedora de informação política, como uma prova da disponibilidade dos gestores públicos à crítica e ao serviço da esfera da cidadania.

Ainda do ponto de vista do aprovisionamento de informação política, constatou-se que o Portal não oferece uma seção de consultas às perguntas mais freqüentes feitas por parte dos cidadãos. Questionados acerca do porquê da ausência de um recurso tão simples, os gestores do Portal afirmaram que tal mecanismo está em fase de implementação e que, na tentativa de se

[287] Disponível em: <http://senadorvirtual.senado.cl/>. Acesso em 12 de abril de 2008.

diminuir a quantidade de mensagens enviadas ao Comitê e a outros setores da Casa pedindo-se a localização de dados já disponíveis nos sites, o motor de busca está sendo reformulado.

Outros recursos que já estão em fase de adoção é a transmissão ao vivo, por meio da Internet, dos trabalhos de todas as comissões da Casa (são mais de 20 permanentes, mais as especiais) ou de eventos importantes que estejam acontecendo, por exemplo, nos auditórios da Câmara. Ressalte-se que, já há algum tempo, é possível ao usuário acompanhar, através de seu computador, as sessões legislativas que têm lugar no Plenário.

José Antônio Ferreira Filho destacou um outro artifício a enfatizar a transparência quanto ao trabalho político dos representantes, a saber, a possibilidade do acompanhamento da atuação de cada parlamentar (que projetos aprovou, de que comissões participa, como votou em determinada matéria etc.), cujo oferecimento se dará em breve. Ferramentas desta natureza permitem um acompanhamento cotidiano das atividades do deputado escolhido por cada cidadão durante as eleições, estabelecendo-se, assim, um recurso adicional a aproximar esfera política e esfera civil, ainda que não necessariamente do ponto de vista da formulação de políticas públicas.

Um outro sistema de acompanhamento que, de acordo com os gestores do Portal, está em fase de finalização trata do rastreamento de todas as operações políticas realizadas pela Câmara em um período específico, considerando-se matérias votadas, projetos apresentados, viagens oficiais e outros dados relevantes.

Se, no que se refere à informação, há uma preocupação constante do Portal com o aperfeiçoamento, o mesmo deveria acontecer com relação à motivação, visto que, em ocasiões diversas do fórum de Comissão de Legislação Participativa, os cidadãos hesitaram em se envolver por não acreditar naquele canal, na hombridade dos parlamentares ou no efeito real de sua intervenção no processo de decisão atinente à coisa pública. Isto é, torna-se necessário um maior grau de investimento da Câmara e dos gestores do Portal nestas três dimensões que afligem de maneira direta a motivação dos usuários em se envolver politicamente.

Mesmo a insistência de presidente da CLP, deputada Fátima Bezerra, em ressaltar a importância da participação dos cidadãos e sua promessa de levar em consideração as colaborações enviadas pelos usuários não é suficiente, conforme pôde ser diagnosticado a partir das ilustrações de trechos dos debates travados nos fóruns.

A questão do “efeito-demonstração” poderia exercer um papel relevante neste contexto. Deve ser levado em conta, porém, que muitas das dificuldades encontradas nesta área

não são de responsabilidade da gestão do Portal, visto que escândalos políticos são concernentes à postura inadequada de determinados parlamentares, o que precisa ser compreendido enquanto uma dimensão separada dos esforços empreendidos pelos administradores da iniciativa aqui investigada.

Ou seja, há constrições que, para serem superadas, não dependem apenas da atuação ou boa vontade dos gestores e funcionários da instituição, e sim de decisão e comprometimento político dos parlamentares. Mesmo que possam ser constatadas ocasiões nas quais uma configuração mais apurada do Portal seja suficiente, nada exime o Comitê Gestor, porém, da elaboração de mecanismos que possam minorar o problema, promovendo o contínuo progresso em relação, por exemplo, à possibilidade de fiscalização.

Acerca dos canais de participação, podem ser feitas sugestões no sentido de se conferir maior agilidade à atualização dos fóruns e um comprometimento mais consistente de um número maior de parlamentares participando deste espaço. Um quadro de estatísticas de emprego dos canais por parte dos parlamentares, demonstrando quantos e-mails receberam e quantos foram respondidos ou demais aspectos da atividade do deputado referentes ao reforço de interação com os cidadãos, seriam elementos notáveis exprimir a real intenção da instituição e de seus agentes em se mostrarem mais abertos e a constranger aqueles que rejeitam os recursos a utilizá-los efetivamente. Quanto ao "Comente esta notícia", não haveria maiores dificuldades técnicas em se permitir a formação de cadeias de comentários e debates às informações e notícias publicadas pela Agência Câmara no Portal, contando-se, evidentemente, com a intervenção do congressista relacionado à matéria.

Parte da prospecção de novas ferramentas se deu a partir da visita aos sites de casas legislativas de outros países. Mais uma vez no caso do Senado do Chile, existe uma "seção de cartas" a partir da qual o cidadão pode ofertar testemunhos acerca de problemas que vivencia e, assim, chamar a atenção de agentes políticos e sociais para aquele problema, insistindo no encaminhamento de soluções[288]. Este recurso é especialmente importante para cidadãos que se encontram em dificuldade de se fazerem ouvidos, devido, por exemplo, a desigualdades econômicas e financeiras. Ainda que este tipo de dispositivo implique participação individualizada, à qual é auferida visibilidade pública, ela não deve ser descartada enquanto

[288] Disponível em: <http://www.senado.cl>. Acesso em 12 de abril de 2008.

oportunidade de se escutar os cidadãos e demonstrar a eles que a Câmara se preocupa com problemas de concernência pública que afetam suas vidas (MARQUES e MIOLA, 2007).

Um canal bastante recorrente nos sites de parlamentos de países europeus são as petições, que consistem de um requerimento formal feito às autoridades, assinado por um número específico de cidadãos, no intuito de ver implementada uma determinada decisão ou encaminhada uma solução para dificuldades diversas. As petições estão previstas no trâmite de legislativo de países como Portugal[289] e Escócia[290], onde também foram transpostas para o ambiente digital de comunicação. Nos sites ligados a estas iniciativas, pode-se encaminhar petições, ler os requerimentos já endereçados, obter informações adicionais sobre o tema, discutir, comentar e apoiar a iniciativa. Em sites como o do parlamento europeu[291], os cidadãos encontram instruções sobre como elaborar uma petição, sobre os passos para o preenchimento online destes requerimentos e ferramentas que permitem, ainda que se acompanhe o processo de submissão através da Internet. Um endereço de e-mail específico para esclarecer dúvidas e receber sugestões sobre o encaminhamento de petições está, também, disponível (MARQUES e MIOLA, 2007).

Outros canais como listas de discussão moderadas e patrocinadas pela Câmara que envolvam a participação dos cidadãos ou de entidades da sociedade civil, a criação de espaços como weblogs de comissões, permitindo uma discussão mais cotidiana de questões específicas são outras ferramentas que poderiam ser pensadas de modo a facilitar o envolvimento político dos usuários.

O capítulo 5 consistiu de uma abordagem das variedades, características e alcances dos recursos de participação encontrados em duas iniciativas institucionais de Portais de Internet: primeiro, o Portal da Presidência; em seguida, o Portal da Câmara. O capítulo 6 se dedica, por sua vez, a investigar as conseqüências políticas reais destas ferramentas encontradas. Isto é, uma vez que os dispositivos estejam à disposição (ou não), que efeito ou influência podem eles gerar

---

[289] Disponível em: <http://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/Peticoes.aspx>. Acesso em 12 de abril de 2008.

[290] Disponível em: <http://www.scottish.parliament.uk/business/petitions/open/index.htm>. Acesso em 12 de abril de 2008.

[291] Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=49&language=PT>. Acesso em 12 de abril de 2008.

sobre a discussão e a produção da decisão no âmbito institucional? Paralelamente à discussão deste tema, serão cotejadas as assunções teóricas de maior relevência para se compreender o porquê de determinadas instituições se esforçarem em maior ou menor medida em oferecer recursos desta natureza, a fim de se compreender de maneira mais completa a participação institucional mediante recursos digitais.

CAPÍTULO 6. INTERNET E DEMOCRACIA: DISPOSIÇÕES E EFEITOS DAS OPORTUNIDADES DE PARTICIPAÇÃO EM PORTAIS INSTITUCIONAIS

> "Despite the presumptions behind much academic literature, human beings do not generally design institutions ex nihilo; they redesign existing institutions along the lines suggested by such metaphors as rebuilding a ship at sea"[292] (SHAPIRO, 2003, p. 54).

6.1 PORTAIS INSTITUCIONAIS: CARACTERÍSTICAS, CONDICIONANTES E EFEITOS DOS RECURSOS DE PARTICIPAÇÃO[293]

A trajetória do argumento desenvolvido ao longo desta tese teve início com a discussão do problema da carência de mecanismos institucionais voltados para a participação política nas democracias contemporâneas. Passou-se por uma revisão dos principais marcos teóricos relacionados a esta questão, pela ênfase na importância do envolvimento político da esfera civil e pela apresentação da necessidade de se promover modificações mais aprofundadas nas instituições do estado democrático no intuito de se dar cabo de tal dificuldade. Em seguida,

[292] Tradução própria: "Não obstante as imprudências por trás de muito da literatura acadêmica, os seres humanos, geralmente, não desenham as instituições do nada, sem referências anteriores; eles redesenham as instituições existentes ao longo do processo sugerido por metáforas tais como aquela de se construir um barco no mar".

[293] Alguns dos argumentos desenvolvidos neste ponto foram examinados, de forma inicial, no artigo denominado *Governo e Democracia Digital: Um estudo do perfil das oportunidades de participação oferecidas através de sites do Poder Executivo Federal*, de autoria de Francisco Paulo Jamil Almeida Marques, apresentado no II Compolítica - Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, realizado em dezembro de 2007, em Belo Horizonte.

foram expostos os limites e os potenciais dos *media* para contribuir na superação de estorvos atinentes ao oferecimento de oportunidades institucionais de participação. O capítulo anterior, por sua vez, procurou mostrar em que medida as capacidades dos recursos de comunicação digital vêm sendo concretamente aproveitadas para se operacionalizar tais oportunidades de participação em duas experiências, o Portal da Câmara dos Deputados e o Portal da Presidência da República.

Pelo que foi possível perceber nestas iniciativas, há uma escala quantitativa (relacionada à abundância) e uma escala qualitativa (relacionada à profundidade e capacidade) a diferenciar os mecanismos de participação inventariados, resultando-se, assim, em incentivos e graus distintos de envolvimento político dos usuários.

O presente capítulo espera complementar a apreensão do perfil dos recursos participativos presentes nestes Portais a partir da investigação (1) dos principais fatores a condicionarem o modo de adoção de tais dispositivos por parte das instituições e (2) de alguns dos possíveis efeitos do emprego destes mecanismos sobre o processo de produção da decisão política. Nestes termos, em um primeiro momento, serão discutidos os aspectos mais candentes a influenciarem a forma pela qual os recursos participativos estão dispostos. Em seguida, debate-se que tipo de conseqüências políticas são possíveis de advir a partir da utilização dos dispositivos presentes nestes portais. Antes de se fechar o capítulo, pretende-se, na intenção de complementar a proposta de redesenho de recursos participativos delineada ao longo da tese, abordar um conjunto determinado de limites e dificuldades adicionais impostos à maioria dos projetos institucionais cujo objetivo seja aperfeiçoar a participação mediante o emprego dos *media* digitais.

Retomando-se a discussão sobre o caso do Portal da Presidência, é possível concluir que, de fato, o potencial tecnicamente disponível para se fomentar a participação dos cidadãos vem sendo mal aproveitado em tal experiência, seja no que se refere ao provimento de informação política, na catalisação do estímulo ao envolvimento ou no oferecimento de canais de *input* adequados. Os poucos canais de comunicação com capacidade participativa encontrados no Portal apresentam como traço primaz uma interação individualizada, sem disponibilidade de dados aprofundados sobre políticas ou temas em debate público e, adicionalmente, sem

mecanismos motivadores, a exemplo de número de protocolo para acompanhamento de mensagens enviadas ou demonstração de real consideração das contribuições. O Portal da Câmara apresenta deficiências em menor escala, mas isto não quer dizer que tal iniciativa não enfrente (ou tenha enfrentado) problemas e dificuldades a atingirem ou mesmo a comprometerem, em algum ponto, o modo pelo qual emprega os recursos digitais.

Ou seja, ainda que se esteja falando de experiências diferentes, é possível investigar os porquês destas instituições virem lançando mão dos dispositivos digitais de maneira distinta, avaliando-se possíveis constrições à adoção destes mecanismos que, em um primeiro momento, foram tão louvados enquanto elementos a aperfeiçoarem as práticas democráticas.

Um estudo das conclusões presentes nas referências mais relevantes a enfatizarem os efeitos dos *media* digitais sobre o campo político revela certo pessimismo quanto à disposição dos agentes e instituições do estado em oferecerem oportunidades efetivas de interferência aos cidadãos. Na opinião de diversos autores, quando são comparadas as potencialidades de uso político da Internet com o perfil da maioria das iniciativas perpetradas nos últimos anos, há uma clara demonstração de que a capacidade dos *media* digitais não vem sendo devidamente aproveitada, alimentando-se, por conseguinte, um sentimento de frustração que percorre o desfecho de boa parte dos trabalhos dedicados ao tema (STROMER-GALLEY, 2000; SCHEUFELE e NISBET, 2002; HOOGHE e TEEPE, 2005; SHULMAN, 2005; BELLAMY e RAAB, 1999; POLAT, 2005; FERBER, FOLTZ e PUGLIESE, 2003 e 2005; STANLEY e WEARE, 2004; FROOMKIM, 2004; GRÖNLUND, 2003; STEYAERT, 2000; WEBER e MURRAY, 2003).

Em outras palavras, a literatura corrente tende a apontar enquanto causa principal para o baixo aproveitamento dos recursos digitais de comunicação e de participação a indisposição dos representantes e das instituições em empregar tais *media* no intuito de incrementar seu relacionamento com a esfera civil. O diagnóstico sugere que a cartilha da representação tradicional moderna continua resistindo em se dobrar à intrusão dos cidadãos no processo de discussão e da produção da decisão política, dado o receio de determinados agentes em compartilhar seu poder político e burocrático, afetando, assim, a abertura das instituições por

intermédio das tecnologias digitais de comunicação[294] (NOVECK, 2004; STANLEY e WEARE, 2004; FROOMKIM, 2004; FREY, 2002; PRATTIPATI, 2003; MUSSO, WEARE e HALE, 2000).

Tal resistência e desconfiança destes agentes acabam por comprometer não apenas o oferecimento de recursos de participação mais aprofundados, mas, também, o próprio uso adequado dos poucos recursos já implementados, a exemplo da comunicação através de e-mail. Neste sentido, autores como Stanley, Weare e Musso (2004) e Barber (2001 e 2004) insistem na necessidade de que autoridades públicas incentivem a criação destes mecanismos e que tomem parte em sua utilização, a fim de atrair mais cidadãos a participarem. Ou seja, a disposição em planejar, oferecer e operar o emprego dos recursos de participação digital não se refere apenas à disponibilidade de capacidades tecnologicamente apropriadas, mas depende, também, da inclinação política dos agentes para dar certo.

> Because the perceived political legitimacy of the discussions is likely to be a critical determinant of who participates and how, public administrators play an important role in creating conditions for the success of an Internet forum. A primary way to legitimate the activity is for agency officials to directly participate in the discussions. They can assert themselves in a variety of ways, which would be aimed at ensuring that participation in the Internet forum is the behavioral norm, nor the exception, within their own organizations[295] (STANLEY, WEARE e MUSSO, 2004, p. 177).

Assim, se não há vontade política, pouco daquele potencial à mão será aproveitado e o que se vai encontrar são portais com perfil predominantemente informativo e que pouco se preocupam em estimular a participação.

---

[294] Neste sentido, Barnett (1997) considera que a prestação de informações e de serviços aos cidadãos através da Internet continua a obedecer a lógica dos media tradicionais e das relações clássicas do exercício do poder político, sendo que muito pouco vem sendo feito para, de fato, aperfeiçoar o envolvimento político dos cidadãos mediante o emprego da tecnologia. Musso, Weare e Hale (2000) afirmam, por sua vez, que as principais experiências a envolverem as instituições políticas e as tecnologias de comunicação digital tendem a sublinhar a facilitação das rotinas produtivas internas e de interação com os cidadãos do ponto de vista do provimento de serviços. Isto é, tais empreendimentos não têm como meta o progresso atinente à participação dos cidadãos no processo de produção da decisão política. Aqueles poucos projetos em democracia digital a engendrarem, por exemplo, a existência de espaços deliberativos é de caráter experimental e, por isso, ainda estariam em um período de "infância" (COLEMAN e GØTZE, 2001).

[295] Tradução própria: "Porque a legitimidade política percebida nas discussões é, tendencialmente, um determinante crítico de quem participa e como, os administradores públicos desempenham um papel importante ao criar condições para o sucesso de um fórum na Internet. Um modo primordial de se legitimar a atividade é que os agentes representativos participem diretamente das discussões. Eles podem afirmar a si mesmos por meio de uma série de possibilidades, que teriam como objetivo assegurar que a participação no fórum de Internet é uma norma comportamental, e não a exceção, no âmbito de suas próprias organizações".

A partir do estudo de casos específicos, alguns destes mesmos estudiosos apontam como segunda causa para não se testemunhar o oferecimento de oportunidades aprofundadas de participação os custos de tais empreendimentos, que acabam por recair sobre os agentes institucionais. Enquanto, de um lado, há referências a ressaltar a comodidade e a diminuição dos custos de participação a serem despendidos pelos usuários de Internet, por outro lado, deve-se considerar que muitos destes custos acabam sendo transferidos para as entidades representativas, que terão de lidar, por exemplo, com um volume maior de dados para processar (ARTERTON, 1987).

Ou seja, se, por um lado, os recursos digitais de comunicação facilitam e tornam mais conveniente a participação dos cidadãos (basta clicar em uma opção da enquete, escrever uma mensagem no fórum ou uma pergunta à autoridade no bate-papo, enviar um e-mail e preencher um formulário, por exemplo), por outro lado, as instituições e representantes que recebem as contribuições dos cidadãos podem ser levados a uma sobrecarga que acabe frustrando os usuários graças a fatores como a falta de respostas às mensagens.

Ferber, Foltz e Pugliese (2003) ressaltam, mais especificamente, estorvos relacionados ao tempo e à capacidade de agentes e instituições políticas de responderem satisfatoriamente a todos os cidadãos que entram em contato através do e-mail. Fenômenos como a lide com uma quantidade numerosa de mensagens e a organização de mobilizações e protestos concatenados através do emprego dos *media* digitais gerariam receio sobre os representantes (FERBER, FOLTZ e PUGLIESE, 2003). Assim, há indícios de que os agentes do campo político resistem em oferecer recursos mais sofisticados de participação porque temem não dar conta do volume de informação que deve ser processada e replicada no intuito de manter a credibilidade daquele canal de participação[296] (STROMER-GALLEY, 2000; MARQUES, 2007).

---

[296] Stromer-Galley (2000) vai argumentar acerca da resistência de candidatos políticos a se tornarem mais abertos e em promoverem uma interação mais ativa com os cidadãos. Mais especificamente em relação às campanhas eleitorais, esta autora enumera três motivos para que os concorrentes a mandatos eletivos evitem oferecer ferramentas participativas aos usuários de Internet: 1) Conferir oportunidades de participação é uma tarefa trabalhosa e custosa para candidatos e seus assessores, uma vez que nem todos dispõem de tempo, dinheiro e pessoal suficientes. Assim, tornar disponíveis fóruns, salas de bate-papo e e-mail do candidato pode, no final das contas, causar mais danos do que trazer benefícios, caso os cidadãos percebam, por exemplo, que suas perguntas e sugestões não são respondidas ou levadas em conta por carência de estrutura; 2) Os candidatos correm o risco de perder o controle sobre o conteúdo presente em seu próprio ambiente comunicacional, quando se abre, por exemplo, a possibilidade do candidato ser agredido em salas de *chats* ou em *weblogs* que contam com espaços para comentários; 3) O terceiro risco é chamado por Stromer-Galley de "perda de ambigüidade", que incide sobre determinadas questões nas quais é delicado para o candidato assumir uma postura incisiva, preferindo se equilibrar sobre uma aceitação apenas parcial de determinados argumentos, sem entrar em muitos detalhes. Acredita-se, assim, que, com a

O terceiro motivo atinente ao escasso oferecimento de oportunidades de participação apontado pelos trabalhos de maior proeminência na área não tem, necessariamente, um caráter político, mas, sim, técnico. Um conjunto de investigadores se dedica a estudar, de maneira mais específica, de que forma o design das ferramentas influencia o perfil dos recursos de participação presentes nas iniciativas perpetradas através dos *media* digitais (MUSSO, WEARE e HALE, 2000; TAYLOR e BURT, 1999; FERBER, FOLTZ e PUGLIESE, 2003 e 2005; STANLEY e WEARE, 2004; NOVECK, 2004).

Beth Noveck (2004), por exemplo, reafirma o potencial da Internet enquanto ambiente a estabelecer um relacionamento de natureza diferenciada entre cidadãos e representantes, mas alerta que, para que isso aconteça, é preciso um desenho peculiar das ferramentas. A autora critica o fato de que, na maioria dos portais de governo, os recursos predominantemente disponíveis são formatados, geralmente, por consultores da área de tecnologia, e não por especialistas efetivamente envolvidos e familiarizados com as propriedades que, idealmente, deveriam ser agregadas ao processo de produção da decisão política. Noveck argumenta que os técnicos tendem a enfatizar a digitalização de documentos e, conseqüentemente, a reproduzir uma lógica vertical e unidirecional de oferecimento de informações, em detrimento do estímulo à consecução de artifícios que consolidem um relacionamento político mais próximo entre cidadãos e representantes.

> Technology consultants, not lawyers or policymakers, build the tools. With an eye toward improving efficiency, they simply "put paper on-line" and digitize the rulemaking process without regard to impact on public engagement. […] this directs resources away from the interactivity of the technology and shifts the center of attention from active participation toward passive information gathering. The focus is entirely on the organization of discrete documents, rather than on the interpersonal relationships of rulemaking[297] (NOVECK, 2004, p. 4-5).

---

opção de oferecer recursos de Internet mais sofisticados, os concorrentes a cargos eletivos serão provocados a se expor mais e a detalhar exatamente as políticas que pretendem implementar, tornando-se as incoerências dos candidatos mais facilmente detectáveis e ocasionando, certamente, a perda de alguns votos.

[297] Tradução própria: "Os consultores de tecnologia, e não advogados ou produtores da decisão política, constroem as ferramentas. Com uma perspectiva voltada para o aperfeiçoamento da eficiência, eles, simplesmente, 'transpõem o papel para o online' e digitalizam o processo de elaboração das normas governamentais sem levar em conta o impacto sobre o engajamento público. [...] isto direciona os recursos para longe da interatividade da tecnologia e modifica o centro da atenção para a participação ativa em direção à coleta passiva de informações. A ênfase está, inteiramente, na organização de documentos descontínuos, em vez de um relacionamento impessoal na produção de normas".

Tal observação é corroborada pela pesquisa empírica conduzida por Ferber, Foltz e Pugliese (2005), segundo a qual o baixo grau de interatividade dos dispositivos de participação encontrados na maioria das experiências institucionais de emprego dos recursos digitais se refere à forma pela qual tais ferramentas são planejadas e configuradas. Estes autores examinaram o trabalho dos profissionais de tecnologia responsáveis pela elaboração e manutenção dos websites de dezenas de casas legislativas nos Estados Unidos e descobriram que a maioria dos técnicos prefere enfatizar quesitos como conteúdo e usabilidade em prejuízo de valores tais como interatividade e transparência. Ferber, Foltz e Pugliese também tiveram curiosidade em saber o que, na opinião destes técnicos, poderia ser considerado "democrático" em termos de dispositivos digitais. As respostas mais comuns se referiram ao oferecimento de vídeos, informações biográficas e discursos.

O Portal da Presidência

Não se pode afirmar com certeza em que medida estes três fatores, recorrentemente debatidos nas conclusões de vários trabalhos dedicados a estudar a interface entre Internet e democracia, compõem o conjunto de causas a provocar o baixo aproveitamento dos recursos digitais diagnosticado no Portal da Presidência. Há indícios, todavia, de que estes fatores acabam por afetar o modo pelo qual opera este Portal, sobretudo no que se refere às duas primeiras causas acima apontadas.

Em relação à indisposição da instituição e dos representantes em valorizar os *media* digitais enquanto recursos aptos a promover uma maior aproximação entre Governo Federal (incluindo-se a Presidência) e esfera civil, é possível verificar, por exemplo, a existência de problemas administrativos apontados quanto ao trabalho desenvolvido por duas das principais entidades do Poder Executivo envolvidas, de forma mais ou menos incisiva, com a política de governo eletrônico, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI, sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e Secretaria de Comunicação Social da Presidência (SECOM).

Apesar da afirmação de Silva Ferro, Diretora da área de Internet e Eventos da Secretaria de Comunicação Social, acerca da distinção marcante entre o trabalho da SLTI (esta

enfatizaria a prestação de serviços online) e o trabalho da SECOM (esta se concentraria na comunicação institucional da Presidência e do estado brasileiro), o Tribunal de Contas da União indicou, em relatório de 2006, intitulado *Avaliação do Programa Governo Eletrônico*, que estaria havendo uma sobreposição de funções e concorrência pelo poder no estabelecimento de políticas entre, de um lado, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e, de outro, a Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República, hoje em dia transformada em Secretaria de Comunicação Social (SECOM).

Este documento do TCU é importante não apenas por oferecer pistas para uma avaliação dos mecanismos presentes nas iniciativas perpetradas pelo programa de Governo Eletrônico do Poder Executivo Federal, mas, também, por representar um exame qualificado do modo pelo qual o Governo pensa e desenvolve atividades nesta área. Por exemplo, àquela época, o Tribunal entendia haver uma duplicidade em muitos pontos do trabalho da SLTI e da SECOM. A sobreposição se daria, diagnosticam os pareceristas do Tribunal, na medida em que os portais Rede Governo e Brasil.gov apresentam muitos conteúdos semelhantes, sendo que a manutenção destas duas iniciativas acabaria correspondendo, nas palavras escritas no relatório, a um "conseqüente desperdício de recursos" (BRASIL, 2006c, p. 38).

O relatório do TCU é contundente no que concerne a outros aspectos da política de Governo Eletrônico do Poder Executivo, o que reforça a idéia de que o Governo Federal ainda se encontra em um ponto insuficiente quanto ao planejamento e execução adequados de recursos direcionados à participação política.

A partir do estudo dos principais portais do Executivo e de entrevistas com os responsáveis por estas experiências, os técnicos do TCU apontaram dificuldades em se conseguir reunir os integrantes legais de instâncias como o CEGE (Comitê Executivo do Governo Eletrônico), uma vez que, segundo relato de alguns coordenadores de Comitês Técnicos, dificilmente é possível conciliar datas e horários para que se conte com a presença dos secretários-executivos dos ministérios (conforme determina o Decreto Presidencial, de 18 de outubro de 2000). Isto é, para o TCU, o CEGE não se reúne com a freqüência desejável, não sendo possível constatar, assim, uma consideração do programa de Governo Eletrônico enquanto uma prioridade do Poder Executivo. Nas palavras dos pareceristas do Tribunal, "Devido à falta de reuniões periódicas do CEGE, as diretrizes e discussões não são formalizadas em resoluções,

que seriam assinadas pelo Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República" (BRASIL, 2006c, p. 17-18).

Dadas as dificuldades em reunir os responsáveis pelos diferentes órgãos, o TCU afirma que dificilmente diretrizes mais amplas para o Governo Eletrônico são estabelecidas. Quando algumas destas resoluções passam pelo crivo do CEGE, este órgão não conta com força suficiente para que tais princípios sejam orientados, uma vez que cada estrutura do Governo conta com níveis díspares de recursos, pessoal, habilidades e equipamentos.

> ... cada órgão implementa ações de acordo com seu tempo disponível, sua evolução e condições tecnológicas, além de suas próprias necessidades e prioridades. [...] Os órgãos com estágio incipiente de desenvolvimento de serviços eletrônicos não contam com apoio da coordenação do Programa para implementar seus projetos de e-gov, conforme opinião manifestada nos grupos focais de gestores de portais. Além disso, esses gestores observaram que as diretrizes do Programa não vêm acompanhadas de recursos práticos para sua implementação (BRASIL, 2006c, p. 23-24).

Poder-se-ia perguntar em que medida estes problemas e carências que afetam o bom desempenho do programa de Governo Eletrônico, no dizer do TCU, reverberam sobre o caso analisado nesta tese, o Portal da Presidência. Esclarece-se que, ainda que não seja o gestor responsável diretamente por esta experiência, o CEGE influencia o conjunto de sites da Presidência da República na medida em que atua enquanto âmbito onde são delineadas as orientações gerais para todos os sites da esfera Executiva e os padrões de comunicação interna a todas as entidades reunidas sob administração direta do Presidente. Desta forma, o Portal da Presidência deve, idealmente, enquadrar suas atividades de acordo com as recomendações do CEGE. O que se vê, porém, é que o Portal e sua instância administradora, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência (SECOM), passam pelas mesmas dificuldades que outras iniciativas de Ministérios e autarquias enfrentam.

Silvia Ferro, uma das diretoras da SECOM, admitiu, em entrevista concedida ao pesquisador, que os espaços de envolvimento político dos cidadãos disponíveis no Portal da Presidência não são os mais satisfatórios devido, sobretudo, a problemas relacionados à falta de "estrutura necessária para administrar áreas de relacionamento". Mais exatamente, Ferro alega a carência de pessoal para se dar conta do oferecimento de recursos mais aprofundados de participação (por exemplo, são apenas três funcionários para gerenciar os portais Presidência e Brasil.gov e outros três para dar conta do Fale com o Governo e do Fale com a SECOM). Tal

constatação se liga não apenas à primeira causa, relativa à indisposição dos agentes em investir na participação, mas, também, vincula-se ao segundo motivo, atinente aos custos de implementação e manutenção dos dispositivos direcionados ao envolvimento político dos usuários.

Assim, há elementos para se afirmar que a pouca importância conferida aos *media* digitais por parte da Presidência (pelo menos no que concerne ao oferecimento de oportunidades de participação) é fruto não necessariamente do grau de importância atribuída ao envolvimento dos cidadãos (na verdade, Silvia Ferro sustentou que a participação dos usuários é fundamental, apesar de não ter como fomentá-la), mas é, sim, um reflexo da política de Governo Eletrônico do país, cujos problemas de administração, planejamento e custos afetam o aproveitamento das capacidades tecnologicamente à mão.

Uma prova de que o Tribunal de Contas da União possui alguma razão ao dizer que os órgãos do Poder Executivo se encontram em estágios notadamente díspares de adoção das tecnologias digitais de comunicação e informação e de que a política de Governo Eletrônico conta com prioridades não necessariamente ligadas ao aperfeiçoamento democrático são as soluções eficazes e sofisticadas nas áreas de pregão eletrônico, fiscalização tributária e de recolhimento de impostos[298]. Os projetos de dimensões ligadas aos cofres públicos, seja no sentido de se arrecadar mais ou quanto à austeridade atinente aos gastos, encarnam decisões de governo a representar uma postura peculiar no emprego dos *media* digitais. Acredita-se que, caso a decisão de tais instituições fosse pela real promoção da participação da esfera civil enquanto um dos valores democráticos essenciais, outros programas e inovações passariam a merecer destaque (devendo-se, sempre, fazer a ressalva sobre as competentes políticas de transparência governamental).

Neste sentido, Musso, Weare e Hale (2000) defendem que cada projeto de governo eletrônico ou de democracia digital acaba refletindo o seu planejamento inicial. Ao pesquisarem empiricamente o modo pelo qual foram projetadas e postas em operação iniciativas de governo eletrônico em diferentes municipalidades, estes autores perceberam que há cidades que dão privilégio aos negócios da esfera econômica e oferecem todo o tipo de informação e serviços para empreendedores e consumidores; por outro lado, iniciativas participativas foram deixadas de lado

[298] Consulte-se, por exemplo, os portais ComprasNet (<http://www.comprasnet.gov.br/>) e o da Receita Federal (<http://www.receita.fazenda.gov.br/>). Acesso em 05 de maio de 2008.

na maioria dos casos por eles estudados. Isto leva tais estudiosos a fazerem uma diferenciação entre sites que promovem uma “boa administração” *versus* aqueles que dão mais ênfase a uma “boa democracia”. Em outras experiências, o objetivo principal não foi o de oferecer maiores oportunidades de participação aos cidadãos ou favorecer o campo econômico, mas, sim, otimizar processos internos (LOFGREN, ANDERSEN e SORENSEN, 1999).

Deve-se compreender, desta forma, que a disposição dos agentes políticos em ressaltar determinados valores democráticos acaba tanto por estabelecer as diretrizes e prioridades de programas como o Governo Eletrônico quanto por destacar um ou outro aspecto das práticas democráticas.

Além do diagnóstico referente ao grau de adoção das ferramentas de participação política e dos constrangimentos peculiares a cada instituição, é plausível tecer comentários e questionamentos adicionais acerca dos possíveis efeitos dos mecanismos já existentes sobre o processo de produção da decisão política. Isto é, em relação à presença de e-mails e de formulários no Portal da Presidência, interessa indagar qual o alcance de tais artifícios no intuito de se compreender aspectos complementares quanto à disposição dos agentes em engendrarem ocasiões de envolvimento político.

Desta forma, em primeiro lugar, perceba-se que a ênfase sobre o oferecimento de endereço eletrônico ou formulário para contato não comprova se a instituição ou o agente político tenciona convidar os usuários a participarem da elaboração de políticas públicas ou da fiscalização acerca da aplicação de recursos, por exemplo. Na verdade, o e-mail ou o formulário parecem suprir melhor uma perspectiva particularista uma vez que tornam factível somente (1) o encaminhamento de dúvidas, reclamações, sugestões e o pedido de informações adicionais àquelas que já constam no website ou (2) a concatenação de argumentos e demandas relacionadas às políticas públicas que, dado o traço individualista destes canais, tendem a passar ilesas ao escrutínio público. Assim, do ponto de vista dos efeitos sobre o processo de produção da decisão política, o e-mail e o formulário permitem, no máximo, uma troca de idéias entre usuário e agente representativo no âmbito da dimensão privada.

Em segundo lugar, sublinhe-se que o oferecimento excessivo do e-mail e do formulário se dá, provavelmente, pelo grau de simplicidade destes recursos (certamente, os mais rudimentares no tocante à promoção de canais efetivos de participação) e pelo menor custo ao qual a instituição se expõe, uma vez que as mensagens trocadas estão abrigadas em âmbito privado. Isso possibilita que, de alguma forma, os agentes e instituições políticas continuem a manter o controle sobre o processo comunicativo, sem a necessidade de se expor negativamente acerca de um tema ou de responder questionamentos.

Mesmo no caso das consultas públicas, o e-mail é a ferramenta fundamental empregada pelos órgãos e Secretarias da Presidência da República, sem haver maiores preocupações da instituição em desenvolver uma solução em tecnologia de informação para coletar e processar as contribuições encaminhadas. Não fica suficientemente claro qual o real efeito das sugestões enviadas pelos cidadãos, uma vez que não há um sistema de publicação ou de acompanhamento destas intervenções, restando a dúvida sobre se aquele conteúdo transmitido por e-mail é, verdadeiramente, considerado ou não.

Sabe-se que a consulta pública é um instrumento de participação importante porque, além de especificar a disposição do governo, oferece a oportunidade a cidadãos e demais entidades da sociedade a se manifestar acerca de questões de alta relevância pública. É por meio deste mecanismo que cidadãos e entidades podem propor modificações e chamar a atenção das autoridades para determinados problemas. Por outro lado, uma desvantagem da consulta pública, conforme formatada no Portal da Presidência, é a impossibilidade de visualizar as opiniões já formuladas e enviadas por outros cidadãos, o que tende a tolher qualquer tentativa de estabelecimento de uma discussão pública, de pressão sobre o Governo, de requisição de respostas e consideração adequada aos encaminhamentos perpetrados pelos usuários. Enfim, poucos efeitos sobre a produção da decisão política no âmbito do poder Executivo podem advir da participação dos cidadãos se esta se der através dos recursos presentes no Portal da Presidência[299].

[299] É preciso considerar que é mais coerente exigir graus distintos de porosidade de diferentes instituições. Isto é, não parece absurdo reclamar a ausência de mecanismos de participação em sites como o do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência. Já no que se refere à Casa Civil, acredita-se que, de fato, seriam necessários outros recursos de participação para coletar contribuições dos cidadãos, visto que suas atribuições requerem, necessariamente, uma maior intervenção dos cidadãos para a formulação e execução de projetos e políticas de governo.

As críticas e observações levantadas até aqui em relação ao Portal da Presidência são objeto de consideração por parte dos gestores de tal iniciativa. De acordo com Silvia Ferro, a formulação de um novo Portal da Presidência está em andamento, encontrando-se em fase de licitação a contratação de uma empresa privada que contemplará algumas das questões enfatizadas no decorrer do diagnóstico aqui procedido. Entretanto, conforme já adiantou a entrevistada, o novo Portal trará, em um primeiro momento, poucas inovações do ponto de vista da participação. Dedicar-se-á maior atenção aos dispositivos voltados para atividades desta natureza em fases subseqüentes do processo de reformulação do Portal da Presidência, garante Ferro.

O Portal da Câmara

Não há como comparar as funções constitucionais e a dinâmica de trabalho da Câmara dos Deputados e da Presidência da República. Por isso, avaliar com os mesmos olhos as funções políticas desempenhadas por cada uma destas instituições através dos *media* digitais seria algo leviano. Um item de menu chamado "Plenário", por exemplo, não faria sentido em ser abrigado no Portal da Presidência. O que se pode comparar, todavia, é a disposição, o compromisso, a intimidade e a profundidade com a qual Presidência e Câmara empregam os recursos de Internet no intuito de fomentar um novo tipo de relacionamento com os cidadãos.

É verdade, também, que não foi possível constatar, exatamente, de que maneira o Portal da Câmara está (ou esteve) sujeito às duas constrições de cunho político anteriormente apontadas: disposição e vontade dos representantes; altos custos e escassez de recursos para empreendimentos cujo objetivo seja envolver os cidadãos no processo de discussão e decisão dos negócios públicos.

Determinados aspectos, contudo, são facilmente identificáveis neste caso, tais como o cuidado no que se refere ao planejamento e à administração da iniciativa e o esforço em oferecer informação política e demais conteúdos pertinentes aos debates travados na Casa[300].

[300] Reconheça-se que o caráter suprapartidário da Câmara acaba por influenciar sua disposição naquilo que se refere

A instalação, em 2004, de uma comissão para planejar o Portal e que apresentou como resultado o relatório *Salto Qualitativo* representou um ponto de modificação na postura institucional da Câmara no que se refere ao fomento à participação mediante o emprego dos recursos de Internet. A cautela acerca da elaboração das diretrizes e do modelo administrativo do Portal, descrita nos relatórios e confirmada por meio de entrevista junto aos integrantes do Comitê Gestor da Câmara, constituiu uma ação fundamental a concretizar uma mudança na postura da Casa frente aos cidadãos.

A inclusão de diferentes órgãos da Câmara na gestão do Portal desde o processo de planejamento da experiência, a promoção de reuniões semanais com representante e suplente de cada um dos setores ligados aos assuntos de comunicação e informação (ressalte-se que ambos devem, obrigatoriamente, comparecer a todas as reuniões no intuito de acompanhar as deliberações e demais processos), a oferta de canais diretos de comunicação com o Comitê são aspectos que destacam o zelo direcionado ao incremento da relação com a esfera civil.

Ressalte-se, porém, que não se deve entender a disposição dos agentes políticos e institucionais enquanto uma coisa só. Se a direção da Câmara dos Deputados parece, já há algum tempo, ter se comprometido com um redesenho de seu Portal a fim de prover mecanismos de informação, motivação e canais de *input* aos usuários, o mesmo não se pode dizer de todos os deputados que tomam parte na Casa. Isto é, além da disposição da própria instituição de estado, de sua direção e dos funcionários de carreira, foi necessário um trabalho adicional do Comitê a fim de convencer os parlamentares acerca da importância de interagir com os cidadãos por meio dos *media* digitais. Assim, adicionalmente ao próprio empenho em planejar e manter os recursos, os administradores do Portal empregam todos os mecanismos necessários para pressionar os mandatários a, por exemplo, responderem mensagens de usuários e atualizarem as páginas das comissões[301].

No geral, de acordo com Cássia Botelho e José Antônio Ferreira Filho, integrantes do Comitê Gestor do Portal da Câmara, os parlamentares apreciam a existência das ferramentas

---

à oferta de insumos informativos. Enquanto os conteúdos encontrados no Portal da Presidência tendem a ser menos balanceados em termos políticos e ideológicos, na Câmara, a dieta informativa tende a ser mais bem formulada a fim de não se provocar descontentamento entre os diversos grupos e bancadas a atuarem naquele âmbito. Isto é, não se pode descartar as características dos arranjos e as atribuições políticas das instituições enquanto fatores a reverberarem sobre o oferecimento de informações, motivação e canais de *input*.

[301] Os entrevistados alegaram que a Ouvidoria, presidida, atualmente, pelo deputado Carlos Sampaio (PSDB – SP), tem sido um instrumento importante a cobrar dos parlamentares uma maior interação com os cidadãos através da Internet.

digitais de comunicação e de participação. Ao contrário, por exemplo, da impressão de autores que consideram que as mensagens enviadas por métodos tradicionais (carta e fax) são as mais eficazes para prender a atenção dos deputados (MARGAREY, 1999), os entrevistados argumentam que os deputados consideram o e-mail é mais ágil e prático, já fazendo parte, inclusive, da dinâmica de trabalho da Casa e dos gabinetes. A carta pode ser desvantajosa, afirmam os administradores do Portal, sobretudo por conta da demora em se responder. Por outro lado, José Antônio afirmou ser verdade, conforme argumento desenvolvido em Carter (1999), que há uma sensível priorização nas respostas de mensagens enviadas por cidadãos do estado de origem do deputado destinatário.

Mais especificamente sobre as dificuldades de manutenção dos dispositivos existentes e acerca de estorvos à implementação de novas soluções, os gestores da Câmara afirmaram haver certa limitação de funcionários. Segundo José Antônio, a Coordenação de Disseminação de Informações (CODIS) conta com apenas três analistas e 13 funcionários terceirizados para gerir a parte técnica do Portal e para dar conta de todo o conjunto de dados e informações disponíveis nos sistemas da Câmara. Mesmo com uma quantidade considerável de trabalho para poucos técnicos, os entrevistados afirmaram que, por traçarem antecipadamente as necessidades de manutenção e inovação do Portal, não costumam enfrentar problemas orçamentários no decorrer da operação de suas atividades, o que demonstra uma atenção peculiar da instituição com o Portal.

Percebe-se, também, um desvelo peculiar no que se refere ao desenho e à manutenção dos canais de participação. Em entrevista, Cássia Botelho afirmou que cada novo recurso é discutido internamente no Comitê (que, conforme já enfatizado, é composto por representantes das áreas de comunicação e informática, dentre outras) e, em seguida, tecnicamente desenvolvido pelo Centro de Informática (CENIN). A preocupação com o equipamento dos usuários e com sua velocidade de conexão à Internet, bem como com a viabilidade, a utilidade e a capacidade de se processar internamente as demandas endereçadas através de cada dispositivo existente é manifesta na seguinte afirmação de Botelho: “Se você chamar o cidadão a participar, você tem que ter estrutura pra responder a demanda, que muitas vezes é grande. Então você tem que estar pronto pra isso...”.

Uma vez cotejadas as constrições mais comuns a refrearem a adoção dos *media* digitais por parte das instituições de estado com os dados acerca do real emprego dos recursos de Internet voltados à participação encontrados no Portal da Câmara, é necessário discutir o possível alcance e efeitos destes mecanismos sobre a produção da decisão política.

A oferta de canais de comunicação a engendrarem oportunidades de contato direto com os deputados e, assim, estabelecer dispositivos destacáveis de participação, é um aspecto ressaltado na literatura enquanto fundamental para se definir o sucesso de iniciativas como o Portal em estudo (JANKOWSKI e VAN OS, 2003). Fóruns e salas de bate-papo merecem atenção especial por servirem enquanto espaços tanto para se tirar dúvidas, encaminhar denúncias e fazer solicitações quanto para se sugerir modificações em projetos ou questionar as atividades e posicionamentos dos parlamentares.

Sabendo-se da disposição da Câmara em promover tais encontros entre esfera dos representantes e esfera civil das mais variadas formas (em interações individuais através de e-mail ou em arenas de conversação pública, por exemplo), resta comentar que conseqüências e efeitos são possíveis de advir como resultado destes eventos. Ou seja, mesmo nas experiências onde são ofertadas oportunidades efetivas de participação, com informações e canais variados, é possível se questionar sobre os efeitos reais das contribuições dos cidadãos.

Cássia Botelho e José Antônio Ferreira Filho consideram que os cidadãos (1) têm à disposição recursos adequados para acompanhar a atuação de seus representantes e para participar em escala individual ou coletiva, que os usuários (2) vêm empregando satisfatoriamente os mecanismos oferecidos através do Portal[302] e que, em algumas ocasiões, (3) exercem uma influência destacável sobre o processo de discussão e de produção da decisão política.

Diga-se, por outro lado, que, excetuando-se ocasiões pontuais, as ferramentas de participação presentes no Portal da Câmara provocam, em termos gerais, mais uma forma de pressão sobre os parlamentares do que um modo de intervenção direta da esfera civil na formatação da decisão política. Ou seja, os dispositivos diagnosticados no decorrer da operação de tal instituição não têm capacidade de fazer muito mais do que oferecer insumos à participação

[302] Não obstante os entrevistados perceberem a existência de certo tipo de público que participa com maior afinco (sobretudo jovens e indivíduos ligados a universidades). Botelho defende que devem ser feitas gestões no sentido de popularizar o emprego das ferramentas já oferecidas.

dos usuários no processo de debate (além de possibilitar a existência de espaços para este fim, obviamente) e de pressão sobre os mandatários (seja através de campanhas de envio em massa de mensagens, de resultados em sondagens de opinião pública ou do encaminhamento de apelos e testemunhos).

Tal fenômeno tem lugar porque a proposta delineada tanto nas diretrizes a orientarem as iniciativas aqui estudadas quanto as práticas políticas perpetradas nestas experiências não foi a de compartilhar poder político com os cidadãos. Isto é, a produção final da decisão política ainda reside, não obstante o oferecimento de informações, estímulos e canais de *input* em maior ou menor profundidade, nas propriedades atinentes aos mandatos dos representantes. Não é porque reconhecem a carência de dispositivos de participação ou a necessidade de envolvimento político da esfera civil para uma formulação adequada das políticas públicas que agentes e instituições se mostram dispostos a ir muito além da promoção de diversos níveis de consulta.

Algumas ilustrações podem ser trazidas a partir do estudo dos fóruns e das salas de bate-papo disponíveis no Portal da Câmara. A presidente da Comissão de Legislação Participativa, Fátima Bezerra, por exemplo, mostra-se sensibilizada com a urgência em incrementar a participação dos usuários no sentido de se apontar soluções para problemas sociais diversos e para defender a manutenção da democracia representativa. Isso não impede que ela rechace, de modo elegante, sugestões de alguns usuários a insinuarem a instauração de processos mais diretos de democracia mais diretos.

> Estou entusiasmada com sua participação!
> por Deputada Fátima Bezerra (29/07/2005 10:42)
> ---
> A democracia participativa tal qual realizada na Grécia e na Roma antiga é inviável nos dias de hoje – a não ser em pequenas populações, como na Suíça, por exemplo. As sociedades são mais complexas e, como no caso do Brasil, muitas são pertencentes a países de vasta extensão territorial. [...] A democracia representativa, portanto, é o meio de que dispomos atualmente para que, mesmo de forma indireta, possamos exercer o legítimo direito de interferir nos destinos da sociedade.

Há parlamentares a expressarem de forma mais clara a divisão do trabalho político que caracteriza as democracias representativas, demonstrando tal disposição em enfatizar que a palavra final é do Plenário no qual atuam.

Data: 28/11/2006
Tema: Voto Secreto
Participante: Deputado José Eduardo Cardozo (PT-SP)

(14:47) gasóleo: Insisto, se estamos em uma democracia porquê o povo nunca é chamado para participar diretamente do processo eleitoral por meio do plebiscito e do referendum?
Dep. Cardozo: Gasóleo, tanto o plebiscito como o referendo são instrumentos de participação direta da população previstos na Constituição. Recentemente, pudemos exercitar essa participação no referendo sobre a comercialização de armas no Brasil. Trata-se de um instrumento que poderia de fato ser mais utilizado, sobretudo em questões de grande relevância nacional. De qualquer forma, a regra da natureza da democracia representativa é a escolha dos parlamentares para expressar a vontade popular.

Data: 22/02/2006
Tema: Reforma sindical
Participante: Deputado Tarcísio Zimmermann (PT-RS)

(15:08) L.: Na opinião do senhor, qual o caminho para superar tantas divergências e chegar a uma proposta que reúna um mínimo de consenso?
(15:15) dep. Zimmermann: L., não há possibilidade de superar as divergências. Tentamos regulamentar a organização sindical tendo como fundamento os princípios da democracia, da cidadania, da participação política e social, da representatividade, do direito ao trabalho digno, da valorização da negociação coletiva entre trabalhadores e empregadores e da promoção dos direitos fundamentais. Mas o texto a que chegaremos é sempre uma decisão política dos parlamentares.

Em outros eventos, os deputados fazem questão de ressaltar o fato de que determinadas decisões são de cunho eminentemente técnico, devendo-se considerar a limitação dos cidadãos em compreender aspectos relevantes a envolverem a formulação de políticas públicas.

Data: 06/04/2006
Tema: TV digital
Participante: Walter Pinheiro (PT-BA)

(09:52) O.: Por que esse assunto não é debatido em um plebiscito nacional, como o infeliz plebiscito sobre armas? Seria mais democrático e esclarecedor.
(10:24) Dep. Pinheiro: O., a sua proposta de um plebiscito é bastante interessante. Entretanto, a complexidade das definições que compõem o sistema brasileiro de TV digital poderiam inviabilizar essa prática democrática de submeter ao povo brasileiro diretamente à escolha de uma infinidade de variáveis responsáveis pela implementação da TV digital.

Ao se procurar esclarecer, desta forma, qual a efetiva reverberação provocada pelo emprego dos recursos disponíveis nestas experiências, são fortes os indícios a apontarem para a

manutenção da função da esfera civil não em produzir políticas, mas, sim, de acordo com a preferência demonstrada pela instituição e pelos representantes, em contribuir com os gestores públicos.

O fato a ser sublinhado é que oferecer aos usuários insumos ao exercício de pressão, influência e controle de parte das atividades dos agentes políticos não é pouco. É preciso reconhecer o empenho da Câmara em ouvir os cidadãos e em demonstrar que suas contribuições são consideradas e que possuem algum efeito (por meio, por exemplo, de respostas rápidas a mensagens, da demonstração de projetos aprovados através da Comissão de Legislação Participativa, de apelos dos próprios deputados para que os usuários pressionem os demais representantes através do envio de e-mails).

Estes eventos já representam uma modificação substancial na postura da instituição, que se volta mais cuidadosamente para o relacionamento com a esfera civil. Reclamar efeitos e conseqüências políticas mais incisivas ou a transferência do poder de decisão para os cidadãos pode até preencher os anseios de determinadas perspectivas teóricas, mas tal requisição integraria, por outro lado, o fundamento para se questionar a própria existência das instituições e do sistema representativo, o que não parece plausível para as democracias de massa contemporâneas.

Não se está defendendo, nestes termos, a idéia de que a democracia direta através dos *media* digitais seria superior ou daria um *status* mais elevado às iniciativas aqui examinadas. A intenção, na verdade, é apenas mostrar que os recursos digitais de participação têm se voltado mais para a reforma e para o complemento do processo de produção da decisão política (que, no sistema representativo, continua sob responsabilidade de um corpo eleito pelos cidadãos) do que para sua transformação ou revolução.

No final das contas, acaba por ser corroborada a idéia de que os *media* digitais e as iniciativas perpetradas por meio deles estão sujeitos às inclinações e ao planejamento elaborado pelos agentes a desenharem os recursos presentes nestas iniciativas. Por mais aperfeiçoadas que sejam estas ferramentas, elas não se encontram imunes aos traços que caracterizam o processo de elaboração, discussão e aprovação de um projeto de lei. Assim, não se pode esquecer que as oportunidades participativas perpetradas através da Internet, conforme configuração corrente nas experiências investigadas, são apenas uma parcela a integrar todo o processo de discussão e de produção da decisão política que ocorre nos âmbitos tradicionais.

6.2 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E INTERNET: CONSTRANGIMENTOS E LIMITES

Além dos aspectos já abordados no tópico anterior a condicionarem o sucesso da participação através de portais de governo, deve-se trazer à tona um outro conjunto de fatores a influenciar o maior ou menor êxito de projetos participativos operacionalizados por instituições do estado democrático.

A intenção das ressalvas abaixo, saliente-se, não é criar um clima de pessimismo ou desconstruir todo o programa de atividades voltado para a formulação de recursos participativos que se desenvolveu desde a primeira parte da tese, mas, sim, (1) reconhecer as observações anteriores de estudiosos que se esforçaram em compreender os estorvos a cercarem as iniciativas de participação e (2) complementar o esboço da agenda participativa aqui delineada.

A montagem de um ambiente genuinamente participativo não depende apenas da disposição das instituições e da existência de artifícios tecnológicos apropriados. A promoção do envolvimento político dos cidadãos é uma tarefa complexa, que leva em conta uma variedade de atividades, medidas, órgãos, representantes e indivíduos que precisam ser adequadamente acionados e inseridos no jogo político, o que pode acabar por tornar a consecução de um arranjo participativo algo consideravelmente difícil de ser posto em prática.

Conforme já explorado, é preciso, primeiramente, que as instituições tomem como tarefa a promoção de um redesenho a fim de se oferecer mecanismos de participação adequados. Em segundo lugar, ainda internamente ao trabalho institucional, está o necessário convencimento e comprometimento dos representantes em considerar os cidadãos parceiros na discussão e formulação de políticas. Estas duas disposições são importantes, mas não exclusivas para pôr em funcionamento uma arquitetura participativa. Os cidadãos precisam, em terceiro lugar, cultivar um sentimento de crença e de credibilidade acerca da atuação das instituições e dos representantes, bem como reconhecer a importância de seu papel e responsabilidade política, uma

vez que cabe a eles decidir se aceitam ou não interferir na condução dos negócios públicos[303]. Isto é, devem ser considerados aspectos relacionados à cultura política e questões atinentes a tradições de engajamento cívico que marcam uma sociedade específica. Todas estas gradações servem para se corroborar a idéia de que nada garante que o *script* participativo seguirá o curso planejado, havendo, assim, uma miríade de dimensões a influenciar a ocorrência de fenômenos referentes ao envolvimento político dos cidadãos.

Assim, a providência que se tomou logo no início desta tese relacionada à tentativa de se compreender o desenho de recursos participativos enquanto uma tarefa a envolver aspectos informacionais, motivadores e atinentes à existência de canais foi apenas uma das ponderações que precisam ser feitas a fim de se apreender de maneira mais completa o processo participativo. A indicação acerca das peculiaridades suplementares a serem estimadas nestes projetos (muitas delas, inclusive, fora do alcance das instituições do estado) não há de ser interpretada enquanto elemento a desencorajar a busca por mecanismos participativos, mas, repete-se, enquanto advertências a atuarem sobre iniciativas direcionadas a fortalecer o envolvimento dos cidadãos no jogo democrático.

Especificamente em relação ao papel auxiliar dos *media* digitais na resolução de determinadas dificuldades concernentes às práticas democráticas, é preciso continuar a respeitar os apontamentos anteriores, devendo-se levar em conta, ainda, que nem todos os problemas que afetam o bom funcionamento das democracias contemporâneas demandam soluções que passam, necessariamente, pelo intermédio das ferramentas digitais de comunicação.

Acredita-se, assim, na propriedade do ambiente digital em dar cabo de determinadas questões mais facilmente ou de maneira mais competente. Os recursos de Internet possuem, dito de outro modo, maior ou menor capacidade de promover modificações na dimensão institucional da política a depender do valor relativo à idéia de democracia do qual se esteja falando. É mais simples fortalecer os mecanismos de transparência (uma vez que a Internet atua enquanto um

---

[303] Um aspecto lembrado toda vez que se procura aperfeiçoar os mecanismos de participação através do emprego dos media digitais se refere à indisposição da esfera civil em tomar parte em determinadas iniciativas perpetradas pelas instituições do estado. Christopher Arterton (1987), por exemplo, enfatiza que os cidadãos podem, mesmo tendo acesso aos media eletrônicos, recusar-se a lançar mão de tais artifícios, o que contraria a idéia de Benjamim Barber (2004) de que seria suficiente, para se alcançar um padrão de participação forte, oferecer canais de *input*. Assim, a oferta de recursos participativos não é garantia de que os cidadãos efetivamente se envolverão na produção da decisão política, devido a fatores aliados à já referida cultura política ou à carência de condições sócio-econômicas para se perpetrar atividades desta natureza (NORRIS, 2001). Rousiley Maia (2002) ratifica este argumento ao afirmar que o acesso expandido aos media digitais ou a disponibilidade destes recursos não necessariamente leva a um maior interesse dos cidadãos em se envolver politicamente.

largo repertório de dados sobre o universo político) e de se garantir o cumprimento de liberdades e direitos (devido à capacidade em se denunciar arbitrariedades, por exemplo) do que evitar negociações de gabinete que visam auferir lucros a partir do patrimônio público.

Supondo-se que as instituições do estado tivessem como uma de suas pautas principais a promoção de um redesenho no intuito de se tornarem mais abertas à intervenção dos cidadãos, continuaria a haver situações e dificuldades que não poderiam ser resolvidas pelo incremento dos recursos digitais de informação e comunicação. Ou seja, ainda que o Portal da Câmara passasse a organizar com uma freqüência ainda maior eventos como as salas de bate-papo ou fóruns de debate, não seria possível garantir que os parlamentares a tomarem parte em tais eventos demonstrassem a mesma disposição em considerar os argumentos e reivindicações apresentados por cidadãos. Isto significa que há um limite, um ponto de saturação, na capacidade dos *media* digitais em aprimorar certos valores da idéia de democracia.

Se os recursos de Internet não podem dar conta, na mesma medida, de todos os déficits diagnosticados nas práticas democráticas, menos ainda se pode dizer que as soluções embutidas nas potencialidades de tais plataformas de comunicação se aplicam ou preenchem expectativas da mesma forma em diferentes realidades democráticas. Isto porque cada sociedade enfrenta dificuldades peculiares, calcadas, de forma preponderante, a partir de sua cultura política, necessitando do estabelecimento, então, de prioridades distintas quanto ao emprego institucional dos *media* digitais.

O fundamento destas ressalvas se refere à idéia de que muitas das dificuldades a afligirem as práticas democráticas têm origem nos quadros sociais e culturais a caracterizarem os diferentes regimes democráticos. Neste sentido, autores como Hubertus Buchstein (1997), Dominique Wolton (2001) e Zizi Papacharissi (2002) alegam que dificilmente se pode atribuir à Internet e às suas potencialidades a capacidade de promover, isoladamente, modificações decisivas no comportamento político de cidadãos e representantes, muito menos na cultura política a marcar o jogo político abrigado em cada sociedade. O comentário de Papacharissi busca dar conta destas dificuldades relativas, por exemplo, à cultura política inerente a cada sociedade:

> Internet-related technologies can certainly help connect, motivate, and organize dissent. Whether the expression of dissent is powerful enough to effect social change is a question of human agency and a much more complex issue. New technologies offer additional tools, but they cannot single-handedly transform a political and economic structure that has thrived for centuries[304] (PAPACHARISSI, 2002, p. 20).

Hill e Hughes (1998), por sua vez, sustentam que a possibilidade ampliada de conversar, interagir e trocar informações e conteúdos através dos *media* digitais não necessariamente será realizada, desde que a disposição em cooperar é influenciada por outros fatores além daqueles de cunho técnico. Klein (1999) reforça tal concepção ao dizer que a participação dos cidadãos requer muito mais do que o simples oferecimento de ferramentas e recursos de comunicação. Cultura cívica, distribuição de renda, educação, formas de atuação das instituições políticas, comportamento e disposição dos representantes eleitos são todos grandes fatores a influenciar a configuração dos padrões de envolvimento político de uma sociedade, sendo que nenhuma tecnologia pode oferecer uma solução instantânea ou revolucionária para problemas de natureza social e política.

É verdade que fatores como a cultura política direcionam, de modo decisivo, a maneira pela qual os cidadãos participam. Porém, do mesmo modo que se deve evitar o determinismo tecnológico característico dos escritos de determinados autores, como Pierre Lévy (1998 e 2002) e Howard Rheingold (1993), não se pode deixar cair em um determinismo social, de acordo com o qual a sociedade parece se encontrar imune aos avanços em termos de tecnologia da comunicação.

Este trabalho acredita, assim, haver uma influência recíproca entre os recursos de comunicação digital e as práticas políticas tradicionais, incluindo-se, aí, aspectos como aqueles voltados para a questão da participação. Por exemplo, uma vez que determinada instituição passe a lançar mão dos recursos digitais para oferecer informações, insumos à motivação ou canais de participação política, mesmo sob a influência de questões atinentes à cultura política ou a padrões econômicos dos cidadãos, há de se considerar que (1) tais recursos, depois de inseridos na realidade política, dificilmente poderiam ser suprimidos sem resistências e que (2) passa a ser

---

[304] Tradução própria: "Tecnologias relacionadas à Internet podem, certamente, ajudar a conectar, motivar e organizar a divergência. Se a expressão de discordância é poderosa o suficiente para produzir mudanças de efeitos sociais é uma questão de atividade humana e um tema ainda mais complexo. Novas tecnologias oferecem ferramentas adicionais, mas elas não podem, num passe de mágica, transformar a estrutura econômica e política que tem florescido por séculos".

exercida uma pressão sobre outras instituições para adotarem tais mecanismos. Nestes termos, iniciativas como o Portal da Transparência trouxeram modificações à atividade política por permitirem uma fiscalização mais rigorosa e atualizada dos gastos e transferências de recursos públicos, concedendo um poder de acompanhamento que, se antes dificilmente era possível de ser feito e que, hoje em dia, não se poderia eliminar sem protestos. Tal empreendimento do Poder Executivo Federal acabou por estimular outras instâncias, como os governos estaduais, a adotar estes mesmos dispositivos de transparência pública[305].

O emprego mais arrojado dos recursos digitais deve, assim, ser estimulado por parte das instituições de estado uma vez que estes mecanismos se mostram aptos a promover modificações nas formas pelas quais os negócios públicos são planejados, executados e decididos, influenciando-se, inclusive, o patamar de atuação política dos cidadãos.

É com esta perspectiva a defender uma influência recíproca entre tecnologias digitais de comunicação e práticas democráticas que se procura compreender tais dimensões de forma complementar. Ou seja, os *media* digitais parecem atuar melhor como facilitadores de certos processos participativos do que como artifícios a possuírem uma capacidade embutida de promover transformações estruturais no modo de se fazer política. Acredita-se, assim, que os recursos participativos digitais devem estar em sintonia com aqueles que não necessariamente lançam mão das propriedades de informação e de comunicação providas pela Internet, uma vez que, desta forma, não se deixará de levar em conta os constrangimentos já diagnosticados anteriormente.

A idéia mais profícua a concretizar este posicionamento parece, então, ser aquela que integra as oportunidades de participação através dos *media* digitais com, por exemplo, aquelas já tradicionalmente empreendidas[306]. A tecnologia digital poderia ser empregada para facilitar a

---

[305] Como exemplos, podem ser listados os estados da Bahia (Disponível em: <http://www.senhaaberta.ba.gov.br/>) e Pernambuco (Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.pe.gov.br/>). Acesso em 12 de maio de 2008.

[306] Nas palavras de Sari Aalto-Matturi: "One of the problems regarding the use of new communication channels is that the development of new channels does not necessarily mean that old ones can be discontinued. For example, the member magazine still has an important role in the organizations' communications. The essential question is how to link the new and the old mediums together" (AALTO-MATTURI, 2005, p. 479). Tradução própria: "Um dos problemas, considerando-se o uso dos novos canais de comunicação, é que o desenvolvimento de novos canais não necessariamente significa que os mais antigos deixem de ser empregados. Por exemplo, as publicações dirigidas a

participação não apenas exclusivamente através de suas ferramentas próprias, mas, também, pode servir de suporte a outras formas de participação, conforme argumenta Archon Fung (2003). Este autor relata um caso curioso, ocorrido quando do debate a envolver a população de Nova Iorque acerca do que deveria ser construído na área onde havia as torres gêmeas antes dos ataques terroristas de 2001 nos Estados Unidos. Nesta ocasião, foram realizados diversos encontros, reunindo milhares de cidadãos, divididos em pequenos grupos a discutirem internamente para, em seguida, enviarem suas propostas para os gestores e administradores da iniciativa. A partir de terminais de computadores interconectados, os indivíduos puderam votar e enviar suas idéias e sugestões acerca do tema. Ao mesmo tempo, em tal experiência, o benefício da discussão em pequenos grupos se aliou à reunião de um número expressivo de cidadãos em um mesmo evento dedicados a discutir questões de interesse coletivo.

A idéia geral deste capítulo e destas observações é a de que os *media* digitais estão à disposição, mas sua adoção inteligente e proveitosa depende de fatores que são de ordem não apenas tecnológica, mas, também, cultural, social e política.

---

membros e associados ainda desempenham um papel importante nas comunicações das organizações. A questão essencial é como ligar os novos e os tradicionais media".

CONCLUSÃO DA PARTE III

A Parte III é constituída pelos dois capítulos da tese que mais estiveram voltados para a avaliação das oportunidades de participação institucional efetivamente oferecidas aos cidadãos por meio dos recursos de comunicação digital. Se o capítulo 4 descreveu e comentou os principais limites e potenciais da Internet na expectativa de se reelaborar as práticas políticas de forma a torná-las mais favoráveis à participação dos cidadãos, o capítulo 5 se preocupou em fazer um levantamento dos recursos testemunhados em duas experiências de maior relevância no caso brasileiro (o Portal da Presidência da República e o Portal da Câmara) e descrever suas funcionalidades do ponto de vista das três lâminas traçadas anteriormente: informação, motivação e canais.

Ou seja, o eixo específico das atenções se deslocou das especulações sobre se os *media* digitais têm ou não a capacidade de aperfeiçoar as práticas e valores democráticos (particularmente a participação) para o estudo acerca de como tais recursos vêm sendo empregados na realidade, realizando-se, assim, um diagnóstico relativo ao grau diferenciado de adoção dos *media* digitais por parte de tais instituições.

Como conclusão principal, o capítulo 5 apontou uma variação considerável quanto ao grau de perfilhação dos recursos digitais participativos por parte da Presidência e da Câmara, uma vez que dispositivos a revelarem propriedades distintas em quantidade, qualidade e profundidade foram diagnosticados nos dois casos. Tais padrões desiguais de oferecimento de oportunidades de envolvimento político se refletiram no estudo dos mecanismos relacionados ao provimento de informações, estímulo à participação e disponibilidade de canais de *input*.

Os recursos encontrados nos sites componentes do Portal da Presidência oferecem ao usuário canais poucos sofisticados, que expressam de maneira falha a intenção oficial do Governo em envolver os cidadãos em um diálogo aberto acerca dos assuntos de concernência pública. Há poucos indícios de motivação e uma variedade limitada de canais, de participação, sendo que a ênfase da prestação de informações se volta para o esclarecimento do papel institucional de secretarias e órgãos e para a visibilidade de dados biográficos ou promocionais.

O Portal da Câmara encarna uma postura diferente, concentrando-se em fornecer informação institucional, biográfica e, também, aquela voltada à participação política, a partir de relatórios, estudos e matérias jornalísticas de maior profundidade. Estes aspectos, aliados à multiplicidade de canais de *input*, como as salas de bate-papo e os fóruns, acabam por subsidiar um aumento do senso de eficácia política dos usuários. Não obstante haver sugestões adicionais para se incrementar as ferramentas já existentes ou para se inaugurar outras novas, é possível apontar o Portal da Câmara como um bom exemplo de comprometimento institucional com o fomento à participação.

O capítulo 6 procura complementar a análise empírica empreendida anteriormente ao discutir (1) os fatores mais recorrentemente apontados na literatura enquanto estorvos a condicionarem a oferta de recursos de participação institucional através da Internet e (2) os possíveis efeitos e conseqüências sobre a discussão e produção da decisão política possíveis de emergir a partir do emprego de tais recursos.

Quanto ao primeiro ponto, é possível afirmar a relevância de aspectos concernentes à disposição e boa vontade de agentes e instituições políticas em se tornarem mais porosos, aos custos de implementação de soluções participativas a lançarem mão dos *media* digitais e ao modo pelo qual são configurados os mecanismos a promoverem a interferência política de usuários. Cada experiência lida de modo peculiar com estas dificuldades, delineando estratégias específicas que terminam por demonstrar qual seu nível de comprometimento com a disponibilidade de ferramentas de participação.

A investigação do segundo ponto revelou que o alcance e os efeitos políticos dos recursos participativos disponíveis também variam em profundidade. Porém, foi possível descobrir, também, que mesmo aqueles artifícios voltados de maneira decisiva para o envolvimento da esfera civil não permitem muito mais do que a realização de consultas, a promoção de debates, o encaminhamento de sugestões e o desenvolvimento de atividades

voltadas à pressão sobre os representantes. Ou seja, as instituições e seus agentes reforçam, através de sua forma de empregar os *media* digitais, o caráter representativo das democracias contemporâneas, sem admitir modificações estruturais ou o deslocamento do centro decisório no que concerne à produção de políticas públicas.

Este achado está em sintonia com a discussão empreendida ao final do capítulo acerca das constrições adicionais que podem interferir no processo de oferecimento à esfera civil de recursos participativos de cunho institucional. Foi ressaltada a importância de se considerar aspectos a influenciarem o emprego dos *media* digitais por parte de cidadãos e instituições, bem como os limites impostos pela cultura política aos projetos cuja ambição seja incrementar o envolvimento dos cidadãos.

CONCLUSÃO DA TESE

Este trabalho foi desenvolvido em um momento importante de consolidação da agenda de preocupações relativas (1) às tentativas de se conferir maiores possibilidades de participação institucional aos cidadãos e (2) à adoção dos *media* digitais enquanto fatores a aperfeiçoar as práticas políticas. Em consonância com tais inquietações, a intenção da tese foi verificar a natureza, as propriedades e as capacidades dos mecanismos de comunicação digital voltados para a participação que vêm sendo oferecidos à esfera civil por instituições de relevância do estado brasileiro.

Em um primeiro momento, delineou-se a emergência do problema da participação enquanto uma das apreensões mais candentes dos estudos em teoria democrática. A defesa freqüente de dispositivos práticos que reafirmem o caráter da participação dos cidadãos como um dos princípios fundamentais da democracia ou a argumentação acerca de como e em que medida se deve dar tal envolvimento revelam certo desconforto quanto às práticas democráticas contemporâneas.

Parece cada vez mais consolidada a idéia de que, após eleger representantes, os cidadãos se vêem limitados a renovar ou não este contrato através do voto (em alguns casos, quando não são obrigados, nem através do voto os cidadãos participam). Na prática, a democracia poderia, então, ser compreendida menos como o regime de governo caracterizado pela batalha cotidiana quanto à configuração de políticas, enquadradas em ideologias que se engendram com as regras e procedimentos do jogo, e mais como uma simples contagem de preferências individuais colhidas em intervalos periódicos (GOMES, 2004; MIGUEL, 2001 e 2002).

Este desconforto não é recente e já vem sendo discutido desde os anos 60, quando estudiosos a exemplo de Sherry Arnstein (1969) e Carole Pateman (1992 [1970]) esboçaram uma primeira reação à tradição do elitismo competitivo de Schumpeter (1942), cujo cerne está em justificar o papel privilegiado dos líderes e representantes políticos em detrimento da intervenção regular da esfera da cidadania.

A crítica à falta de dispositivos adequados para canalizar o envolvimento político dos cidadãos com as instituições do estado acaba, muitas vezes, sendo expandida para críticas à democracia como um todo. Ora, mas ainda que a carência de oportunidades institucionais de participação seja um problema importante e que mereça soluções e reflexões mais aprofundadas, há de que se reconhecer outros méritos, avanços e conquistas atinentes às práticas democráticas testemunhados nas últimas décadas, tais como a promoção de transparência e a luta pela preservação de direitos e liberdades.

Sendo assim, em lugar de reafirmar o diagnóstico acerca da existência de uma crise da democracia *in toto*, julga-se mais plausível falar da dificuldade na consecução de um ou outro de seus valores específicos, como, por exemplo, a participação institucional dos cidadãos.

Mas não se pense que a hipótese de que há dificuldades relativas à participação, e não uma crise da democracia como um todo, é aceita pacificamente. De acordo com as três tradições de teoria democrática apresentadas no capítulo primeiro, há autores que, de fato, defendem um papel limitado dos cidadãos no jogo político a fim de preservar, por exemplo, a estabilidade dos regimes políticos em questão. Determinados teóricos podem argumentam que o grande momento da democracia são as eleições, pois, em tais acontecimentos, vê-se a esfera civil participando e exercendo sua capacidade de escolher, através de um procedimento legítimo, os mandatários que, durante período determinado, tomarão parte na administração das instituições de Estado (ênfase do Elitismo). Por outro lado, é possível reconhecer interpretações de maior cunho substantivo e que requerem uma intromissão dos cidadãos para além do processo eleitoral, pois só assim haveria como se valorizar a noção de soberania popular e de legitimidade (ênfase do Participacionismo). Uma terceira tradição realça a necessidade de discussão e participação efetivas no fazer político baseada em princípios de responsabilização, publicidade e reciprocidade (ênfase deliberacionista). De acordo com a noção de democracia deliberativa, o ideal no exercício do poder político não está ligado, prioritariamente, à legitimidade do processo decisório ou ao

resultado eleitoral, mas, sobretudo, ao debate público entre cidadãos livres e postos em condições iguais de participação.

Cada uma destas diferentes correntes, assim, vê o valor da participação de um modo peculiar e se diferencia ao salientar uma perspectiva própria de concepção das instituições políticas e de divisão do trabalho político entre esfera dos representantes e esfera civil. Em outras palavras, as concepções divergentes de democracia e de participação são o resultado das variadas respostas que tendências de estudiosos da teoria política podem oferecer à luz dos princípios que consideram mais adequados e dos valores que tomam como aqueles mais desejáveis.

Reconhecidos os pressupostos teóricos e sua importância para a compreensão do tema da participação da esfera civil, a tese passou a se dedicar à reflexão sobre sugestões e encaminhamentos de soluções a dificuldades desta natureza, mas de modo desatado destas doutrinas que marcam as teorias da democracia. A revisão destes pressupostos serviu para apurar as contribuições anteriores e para apontar caminhos mais profícuos quanto à resolução do problema concernente ao envolvimento político da esfera civil.

O capítulo 2 tem início com a reflexão acerca da importância e da utilidade da participação política dos cidadãos para o regime democrático. Argumenta-se que a participação dos cidadãos é indispensável para a consecução de duas metas a serem idealmente vislumbradas por qualquer democracia: 1) Para conferir maior legitimidade ao regime e às decisões elaboradas em seu âmbito: Discute-se o argumento de um conjunto de autores sobre como a carência de oportunidades de participação acaba por tornar os cidadãos apáticos e insatisfeitos com a democracia, apontando-se, assim, os riscos para a estabilidade deste regime. Neste sentido, considera-se a necessidade de se promover mecanismos de intervenção mais forte e freqüente da esfera civil na discussão dos negócios públicos, a fim de garantir legitimidade. 2) Para que as políticas públicas sejam implementadas de maneira mais efetiva: Alega-se que a participação possui um faceta instrumental na medida em que sua ocorrência concretiza uma melhor qualidade de formulação, implementação e efetividade das decisões políticas.

Após se reconhecer que a democracia moderna tem seus principais fundamentos no liberalismo político, cuja idéia é a de que a participação direta ou forte dos cidadãos deve ser evitada ou posta em segundo plano, argumenta-se acerca da necessidade de um redesenho institucional com vistas a oferecer mecanismos de participação mais adequados aos cidadãos. Isto é, quando se pensa em soluções para corrigir o problema da escassa participação dos cidadãos

nos processos políticos que ocorrem no âmbito do estado, depara-se com um quadro institucional pouco apto a estimular atividades desta natureza e, ao mesmo tempo, para receber e processar, de modo adequado, os *inputs* advindos da esfera civil.

O arranjo institucional democrático moderno não previu, desta forma, um controle direto dos negócios públicos por parte dos cidadãos, mas sim por seus representantes. O grande momento de intervenção popular no plano político das democracias modernas se refere, necessariamente, ao pleito. Archon Fung e Erik Wright (2003) defendem, neste sentido, que as formas institucionais da democracia liberal desenvolvidas no século XIX se tornam cada vez menos adequadas às exigências da Era Contemporânea, já que uma modalidade de representação que não contempla, por exemplo, o diálogo e a discussão de políticas públicas é inócua quanto à efetivação dos ideais democráticos mais robustos.

Fung e Wrigth (2003) partem do pressuposto de que práticas de participação que conferem maior poder aos cidadãos só serão possíveis caso haja uma reconfiguração das instituições do estado e a promoção de mecanismos apropriados para este tipo de iniciativa. Pensando assim, a tese se dedicou a elaborar um conjunto de diretrizes a orientarem a formulação de recursos adequados de participação, que devem contemplar três aspectos (aqui também chamados de "lâminas") complementares: aprovisionamento de informação política e demais habilidades cívicas; estímulo ao envolvimento dos cidadãos no processo de discussão e produção de decisões e existência de canais de *input* que possibilitem uma efetiva intromissão dos cidadãos no que se refere à coisa pública. Isto é, não é qualquer oportunidade de participação que se mostra útil ao envolvimento político. É preciso que a esfera civil seja adequadamente instruída e que se sinta confiante e motivada a empregar os canais oferecidos, completando-se, assim, um ciclo apto a permitir a consecução de um design institucional participativo.

A parte II da tese se esforça em averiguar de que modo os *media* podem contribuir neste processo. O capítulo 3 examinou como o perfil comunicacional característico das sociedades que contam com os mass *media* acaba por tornar singular a própria natureza das práticas democráticas e, conseqüentemente, da participação da esfera civil. O debate sobre o papel dos *media* tradicionais para a atividade participativa da esfera civil foi desenvolvido levando em conta as três lâminas delineadas na parte anterior do trabalho.

No que se refere à oferta de informações e ao fomento de habilidades às tarefas cívicas, a televisão, o rádio e o jornal impresso sustentam mecanismos indispensáveis para

qualquer sociedade numerosa ao tornar plausível a difusão de notícias e dados sobre o universo político a milhões de cidadãos. Tal capacidade permite, ainda, uma reunião simbólica da esfera civil e um compartilhamento de valores que antes dificilmente poderia alcançar uma tão larga escala. A desvantagem apontada quanto ao emprego dos *media* tradicionais para o provimento de informação política se encontra no fato de que as instituições a desempenharem esta missão nem sempre estão direcionadas para contemplar o interesse público. Questiona-se, ainda, a ênfase na natureza da cobertura do campo político por parte dos *media* tradicionais, que não seria a mais adequada para municiar os cidadãos dos dados necessários a uma atividade política expedita. Também são diagnosticados outros malefícios, tais como aqueles concernentes à espetacularização ou à sensação enfatizada de que praticamente todos os representantes são corruptos e que pouco os cidadãos podem fazer para reverter tal problema. Foi abordada, por último, a questão dos canais mediáticos que auferem, na maioria das vezes, capacidades limitadas de influência política à esfera civil, dado seu caráter unidirecional e de baixa interatividade.

O capítulo 4 pensou os recursos de comunicação digital enquanto instrumentos que podem contribuir no incremento da participação dos cidadãos, potencializando uma maior oferta de informações e de canais de participação, o que acabaria por estimular os usuários a se envolverem politicamente. Um conjunto de expectativas é exaltado por vários estudiosos quanto ao incremento da participação política dos cidadãos através do emprego dos *media* digitais: a Internet permitiria uma participação política sem a presença de intermediários, tanto no que se refere ao provimento de informações quanto no que concerne à produção da decisão política; a própria possibilidade de se emitir e tornar conteúdos públicos também é sublinhada, quebrando-se, assim, a lógica unidirecional que marca as emissões dos *media* tradicionais. Por possuírem características como rapidez, ubiqüidade e custos cada vez mais baixos os *media* digitais, destacadamente a Internet, vêm, assim, despertando, já há alguns anos, a atenção de especialistas caros à interface entre comunicação e democracia.

É preciso destacar que, já há algum tempo, a discussão sobre os potenciais e os limites dos *media* digitais no que se refere ao incremento das práticas democráticas vem perdendo destaque para um estudo mais detalhado dos modos pelos quais cidadãos e instituições representativas adotam, de fato, tais recursos e acerca das conseqüências que tal fenômeno exerce sobre a qualidade das democracias.

Sendo assim, a preocupação deste trabalho não se subsumiu a investigar as potencialidades ou possíveis riscos oferecidos pelas redes digitais de comunicação para o fazer político. A intenção não foi, igualmente, examinar até que ponto as ferramentas e recursos da Internet podem ser considerados aptos a preencherem determinados requisitos das concepções teóricas da democracia.

Na verdade, o trabalho propôs identificar determinados problemas e carências encontrados nas práticas democráticas e nos designs de estados e refletiu, em momento posterior, acerca de como as ferramentas digitais de comunicação podem contribuir no processo de solução destas deficiências. Ao longo de toda a Parte III, foram examinados o Portal da Câmara dos Deputados e o Portal da Presidência da República, sublinhando-se os recursos Internet por eles tornados disponíveis para favorecer a participação política da esfera civil nos negócios públicos.

O capítulo 5 estudou os dois casos da seguinte forma: primeiro, realizou-se um breve histórico sobre a adoção das tecnologias digitais de comunicação por parte destas instituições; em seguida, foram apresentados os princípios e diretrizes que oficialmente orientam o modo da Câmara e da Presidência de disporem os *media* digitais; em seguida, foram analisados os recursos ligados, respectivamente, à informação, motivação e canais de *input* presentes nos casos investigados. Realizou-se uma avaliação geral acerca da forma pela qual estes recursos são oferecidos e, por último, foram feitas sugestões de melhorias para os dois portais em cada uma das três lâminas.

O Portal da Presidência se concentra, essencialmente, na prestação de dados sobre a estrutura de governo, sobre a figura do Presidente e confere visibilidade insistente a programas, notícias, discursos, entrevistas, *clippings*, publicações, atribuições, competência, dispositivos e normas legais que orientam o trabalho da instituição e de seus órgãos vinculados. O Portal possui um caráter personalista ao exaltar determinadas biografias do chefe do Executivo e de secretários, em detrimento da prestação de informações políticas úteis à compreensão de dilemas e à intromissão na formulação de projetos governamentais. Não obstante o discurso oficial, pouco também se faz para estimular o envolvimento dos usuários na condução de políticas públicas e os canais de intervenção mais sofisticados não se mostram presentes na medida considerada adequada.

Em suma, é possível identificar um padrão de uso limitado mesmo de recursos informativos, uma vez que, nesta iniciativa, prefere-se dar vazão a dados pouco úteis para a

atuação cotidiana dos cidadãos no que se refere à aquisição de instrução, repertório e habilidades cognitivas para uma intervenção política abalizada (com a devida ressalva feita aos esforços de transparência em relação aos gastos de dinheiro público).

Já o Portal da Câmara conta com um aparato informacional mais sofisticado tanto acerca da função, história e características da Instituição quanto sobre as atividades desempenhadas por seus agentes e operadores políticos. Esta iniciativa promove, assim, informações de cunho institucional e, ainda, aquela voltada para benefício específico da imagem pública do Legislativo, mas se preocupa, de maneira fundamental, com a possibilidade de o cidadão acompanhar o trabalho dos deputados no Plenário e nas comissões, através da consulta a dados até então de acesso restrito ou a textos e materiais que cultivam o repertório cognitivo dos usuários.

Além disso, o site da Câmara demonstra um zelo especial em relação à possibilidade dos usuários poderem entrar em contato direto com todas as seções da Casa e boa parte de seus agentes por e-mail. A presença de canais de participação como as enquetes, as salas de bate-papo e os fóruns (estes últimos dois contando com o envolvimento direto de deputados) complementam o ciclo participativo delineado anteriormente ao estimular o emprego político de tais mecanismos por parte dos usuários.

Conforme pôde ser observado, a depender do caso investigado, são identificáveis variados usos dados à Internet por parte destas instituições, o que significa graus distintos de oferecimento de oportunidades diferentes de participação política. Isto é, cada experiência mantém uma relação particular com as ferramentas tecnicamente disponíveis, havendo, assim, diferenças na implementação efetiva dos recursos voltados à participação.

Levando-se em conta apenas o caso do Portal da Presidência, foi constatada uma variação na quantidade e na qualidade da informação oferecida nos diferentes sites desta amostra. O tipo de material informativo e de demais recursos disponíveis nos websites varia de maneira sensível, uma vez que nem sempre todas as secretarias mantêm o mesmo ritmo de atualização de notícias ou de abertura ao escrutínio público, por exemplo.

Mesmo apenas em relação ao oferecimento de uma ferramenta específica, o e-mail, há diferenças marcantes, uma vez que nem todos os sites componentes da Presidência tornam disponíveis os endereços eletrônicos de órgãos ou de funcionários essenciais para a operação das atividades daquela entidade. O endereço da Diretoria de Internet e eventos, órgão da SECOM

responsável pela gestão do Portal da Presidência, por exemplo, não estava publicado no site da Secretaria quando da realização da pesquisa empírica.

O capítulo 6 procurou apreender os condicionantes e dificuldades a influenciarem estas instituições na sua forma distinta de se lançar mão dos *media* digitais. Acredita-se que estas diferenças entre os dois portais podem ser atribuídas, principalmente, à disposição das instituições e de seus agentes políticos em se tornarem mais abertos ao envolvimento político dos cidadãos.

Assim, uma vez que os artifícios técnicos de comunicação existam e se mostrem adequados, é preciso procurar indícios que permitam verificar, dentre outros fenômenos, qual a disposição dos representantes em lançar mão de tais recursos para facilitar sua interação com a esfera civil. Um conjunto relevante de trabalhos aponta a pouca inclinação participativa de agentes e instituições como a causa primaz a explicar o sub-aproveitamento dos recursos de comunicação disponíveis (STANLEY E WEARE, 2004; FROOMKIM, 2004; FREY, 2002; PRATTIPATI, 2003; MUSSO, WEARE E HALE, 2000; FUNG, 2003). Existiria, dizem tais referências, uma preocupação por parte das estruturas tradicionais de exercício do poder político em rechaçar grandes modificações em seu relacionamento com os cidadãos, como sugere o potencial da comunicação digital. A idéia associa a promoção de modificações mais consistentes no que concerne ao provimento de oportunidades institucionais de participação com a vontade política dos agentes que administram as instituições do estado e gerenciam a coisa pública.

A investigação conduzida nesta tese, todavia, refina a questão da disposição institucional ao descrever fatores a ela ligados, tais como a maneira pela qual as ferramentas são configuradas e o planejamento do projeto de democracia conduzido no âmbito de cada instituição. É perceptível, por exemplo, o cuidado e a programação com os quais a Câmara dos Deputados procurou pautar a construção de seu Portal. Desde as reuniões e consultas a especialistas até o esforço constante em se aperfeiçoar os recursos já disponíveis, passando pela criação de um Comitê Gestor composto por representantes das principais áreas relativas à comunicação e à informação da Casa, boa parte dos passos em direção a um redesenho institucional que se mostre mais poroso ao envolvimento político dos cidadãos foram dados.

De modo paralelo à discussão dos condicionantes a influenciarem a maneira pela qual as instituições lançam mão dos *media* digitais para oferecer oportunidades de participação

política, argumentou-se acerca dos possíveis alcances engendrados pelas ferramentas diagnosticadas nos portais da Câmara e da Presidência.

Pelo que se pode depreender a partir do estudo dos recursos tornados disponíveis no Portal da Presidência, a maioria dos dispositivos presentes na estrutura básica dos websites se refere à disponibilidade de informações acerca das atribuições de cada autarquia e demais dados sobre programas desenvolvidos no âmbito de cada entidade, continuando-se, assim, a obedecer a uma lógica que dá preferência à prestação de informações. Pode-se, inclusive, especular que os poucos recursos de efetiva interação encontrados, como o e-mail, são destinados mais ao aprofundamento quanto ao fornecimento de dados do que como um efetivo instrumento para a formatação de políticas públicas. Este oferecimento limitado de recursos de comunicação mais aprofundados permite o questionamento sobre até que ponto as instituições vêm considerando os cidadãos enquanto atores importantes no processo de produção da decisão política.

Mesmo com a presença de salas de bate-papo e de fóruns de discussão pública e com a afirmação dos gestores do Portal de que os cidadãos contam com ferramentas adequadas e que vêm influenciando decisivamente a produção da decisão política, pouco também pode ser dito quanto ao real poder conferido aos cidadãos na iniciativa perpetrada pela Câmara. Isto é, o Portal da Câmara atua enquanto mais uma iniciativa a reforçar o laço representativo da democracia brasileira contemporânea. E nem poderia ser diferente, visto que a democracia direta, além de inviável em sociedades de massa, faria com que a Câmara perdesse sua própria razão de existir.

Estes fatos e fenômenos oferecem subsídios para se concluir que cada instituição operacionaliza os dispositivos de participação digital de uma maneira muito particular, prevendo *inputs* em quantidade e profundidade distintas, havendo um limite em relação à contribuição que os *media* digitais podem oferecer para se fortalecer a democracia (em sua interpretação representativa), uma vez que a decisão continua nas mãos dos mandatários eleitos.

Os aspectos atinentes tanto à disposição das instituições e dos representantes quanto acerca da necessidade de se levar em conta constrangimentos e modos de operação política tradicionais nas democracias contemporâneas acabam por abrir espaço para a consolidação da idéia de que o contexto político de cada democracia ainda é um fator essencial para se mensurar qual grau de modificações pode trazer os *media* digitais para o aperfeiçoamento das práticas políticas. De acordo com estudiosos a exemplo de Best e Krueger (2005) e DiMaggio et al. (2001), aspectos ligados ao momento econômico e político, a fatos históricos e à cultura cívica de

cada sociedade não se sujeitarão tão facilmente ou de maneira repentina a alterações nos padrões técnicos de comunicação social e, por isso, permanecem importantes para se averiguar o quão estimulantes podem ser os *media* digitais para se fomentar a participação.

É preciso, assim, planejar o redesenho das instituições tomando como um dos pontos de referência os constrangimentos diversos que influenciam a participação civil. Tais embaraços devem ser vistos não enquanto desestimulantes à promoção de um design institucional participativo, mas como cuidados a constituírem um programa de atividades voltado ao envolvimento da esfera civil.

Da verificação das hipóteses apresentadas na Introdução

A primeira hipótese do trabalho, a rejeitar o diagnóstico de que a democracia *in toto* estaria em crise, parece se confirmar na medida em que refletir acerca da idéia de democracia (GOMES, 2007) enquanto composta por um conjunto de valores se mostra uma forma mais plausível de lidar com as dificuldades distintas deste regime de governo e de aproveitar as contribuições dos diferentes modelos de democracia. Considera-se que o valor relacionado à participação da esfera civil precisa ser visto de modo peculiar pelas instituições de estado, uma vez que suas dimensões e aspectos (revelados a partir do estudo das três lâminas) requerem um planejamento mais cuidadoso.

Uma quantidade razoável de estudos aponta os benefícios e potenciais dos *media* digitais para incrementarem os diferentes valores atinentes à idéia de democracia. De acordo com Pippa Norris (2001), entretanto, a maioria destas investigações ressalta a participação enquanto ângulo fundamental, e às vezes único, a revelar a capacidade de melhoramento democrático promovida pelos *media* digitais. A autora critica tal posicionamento e reforça o argumento de que a Internet é essencial para a consolidação de outros valores, como, por exemplo, a transparência na gestão da coisa pública.

Neste sentido, os dispositivos digitais direcionados ao aperfeiçoamento da fiscalização e da transparência pública são notados como artifícios, muitas vezes, inéditos em países onde sempre se conviveu com práticas patrimonialistas. Neste caso mais específico, é importante continuar verificando de que maneira a Internet vem inaugurando novos padrões de

atuação política, não apenas ao constranger órgãos, agentes e funcionários de estado a prestarem contas, mas, também, ao inserir dados sobre as atividades atinentes à coisa pública que, antes, estavam restritos aos burocratas. Quer-se dizer, assim, que a idéia de democracia é mais bem compreendida a partir do delineamento dos diferentes princípios e valores concernentes a este regime de governo, sendo que os *media* digitais afetam de maneira distinta cada um destes valores.

O diagnóstico apontado por referências de reconhecida relevância acerca da pouca abertura das instituições do estado democrático desde a Era Moderna à intervenção da esfera civil confirma a segunda hipótese deste trabalho, cuja ênfase recai sobre a defesa de um redesenho institucional voltado para a participação dos cidadãos, devendo-se ressalvar, todavia, que o design de estado é apenas um dos pontos importantes a serem considerados quando do planejamento de um programa destinado à promoção do envolvimento cívico em âmbito institucional.

Conforme rezaram as hipóteses três e quatro, foi possível constatar que, de fato, os *media* possuem um papel relevante, mas não onipotente, na consecução de um desenho de ferramentas de participação que contemplem aspectos ligados à informação, motivação e provimento de canais de *input*. Porém, é possível identificar diferenças marcantes nos limites e potencialidades dos *media* digitais e daqueles não-digitais, devendo ser observados, no que se refere ao emprego político dos recursos de Internet, novos constrangimentos, como a exclusão digital ou a difusão de informações com utilidade duvidosa.

A quinta hipótese apresentada na introdução desta tese expôs a idéia de que o potencial tecnicamente disponível para prover recursos participativos aos cidadãos através dos *media* digitais viria sendo sub-aproveitado por agentes e instituições do campo político. Este argumento é reforçado por autores como Wilson Gomes, para quem "... aparentemente a sociedade civil e o Estado não têm ainda conseguido explorar plenamente as possibilidades favoráveis à democracia que a internet contém" (GOMES, 2005b, p. 75).

De acordo com a análise procedida ao longo do trabalho, entretanto, esta hipótese se confirmou apenas parcialmente, na medida em que foram verificadas experiências nas quais as instituições e representantes se mostram, efetivamente, dispostos a interagir e a coletar contribuições dos cidadãos a partir do emprego dos dispositivos de comunicação digital. Não obstante as limitações impostas por fatores como a cultura política ou a saturação concernente ao

poder político-institucional plausível de ser compartilhado com os cidadãos em uma democracia representativa, a pressão exercida sobre agentes do estado para se tornarem mais abertos e legítimos força um aproveitamento mais qualificado destas possibilidades de progresso democrático.

Por outro lado, é preciso reconhecer que, em determinados casos, há, de fato, um mau aproveitamento dos mecanismos de comunicação digital, o que acaba por revelar distintas maneiras de se oferecer ferramentas e recursos de participação através da Internet por parte das instituições. Isto é, são testemunhadas disparidades marcantes entre os dispositivos encontrados nos sites que pertencem, por exemplo, a um mesmo Poder e nível de governo, permitindo-se inferir a existência de diferentes graus de adoção da tecnologia digital de comunicação.

A sexta e última hipótese foi derivada de sua antecessora e dava conta da noção de que as ferramentas disponíveis nos casos selecionados apresentariam como traço principal uma interação individualizada, descartando-se um envolvimento político dos usuários moldado em cenário público. Mais uma vez, é possível afirmar que as iniciativas perpetradas por instituições e agentes engendram mecanismos em quantidade e profundidade diferenciadas, inclusive em relação ao alcance e aos efeitos políticos reais do emprego destes dispositivos. Enquanto o Portal da Presidência se prende, basicamente, ao oferecimento de endereços de e-mail e de formulários, o Portal da Câmara procura ir além, tornando disponíveis salas de bate-papo e fóruns de discussão.

Este trabalho procurou contribuir na reflexão acerca da importância da participação dos cidadãos no processo de discussão e de produção da decisão política para se consolidar, ao lado das eleições, a legitimidade das democracias contemporâneas e o controle da coisa pública. Os *media* digitais possuem um papel essencial neste processo não apenas ao ressaltar outros valores caros à idéia de democracia, como transparência e liberdades, mas, também, ao promover condições propícias para o envolvimento político da esfera civil.

De modo diferente de muitas das referências a tratarem da interface entre Internet e democracia, esta tese partiu da premissa de que é necessário ir além da ênfase sobre o diagnóstico positivo ou negativo das redes de comunicação digital, passando-se à indicação de tarefas e à

prescrição de medidas a serem perpetradas no sentido de se corrigir determinadas falhas reais da democracia (GOMES, 2005b). Assim, além de se articular o reconhecimento das principais vertentes teóricas da democracia com as potencialidades técnicas dos *media* para se aprimorar as práticas concernentes a este regime de governo, foi proposto um modelo para se desenhar os recursos de participação de maneira mais adequada.

Por último, examinou-se em que medida a Presidência e a Câmara empregam os mecanismos de Internet para incrementar o envolvimento político da esfera civil, na intenção de se desafiar conclusões que reafirmam um constante sub-aproveitamento dos dispositivos digitais para se incrementar as práticas políticas.

Apontou-se que os *media* digitais devem ser vistos enquanto suporte para a resolução de algumas dificuldades e problemas que afligem as práticas democráticas contemporâneas, encarnando um papel complementar para o aperfeiçoamento deste regime, uma vez que enfrentam constrangimentos e limites tradicionalmente existentes (como a resistência dos representantes em compartilhar poder ou os traços de cultura política típicos de cada sociedade) e que se demonstra a idéia de que alguns estorvos são mais ou menos combatidos com eficácia a partir do emprego dos recursos de Internet[307].

Em consonância com o que dizem autores como Witschge (2002) e Stanley, Weare e Musso (2004), o desenvolvimento e adoção de mecanismos digitais de participação devem, assim, conformar parte de um projeto mais amplo de envolvimento político dos cidadãos, e não apenas uma experiência isolada. O ideal é a integração das iniciativas que lançam mão dos recursos de Internet com aqueles espaços de participação já existentes e empregados por membros da esfera civil.

---

[307] Estudiosos a exemplo de Ferber, Foltz e Pugliese (2003 e 2005) tratam a Internet como um conjunto de recursos que prometeu determinadas modificações políticas. Na verdade, é preciso contradizer tais autores ao se observar que os media digitais são mais bem concebidos enquanto instrumentos e que, por isso, não prenunciaram graças a exemplo de uma maior qualidade das práticas democráticas. De acordo com Wilson Gomes: "Recursos tecnológicos não podem frustrar nem realizar promessas de efeitos sociais. Recursos tecnológicos são instrumentos à disposição de agentes sociais, estes sim com capacidade de fazer promessas ou de frustrar esperanças. A internet não frustrou expectativas de participação política porque tampouco poderia formular promessas de transformação da democracia. É um ambiente, um meio que, como ainda é claro para todos, está pleno de possibilidades, desde que as sociedades consigam dela retirar tudo o que de vantajoso à democracia pode oferecer (Hamlett, 2003)" (GOMES, 2005b, p. 75). É necessário, então, continuar insistindo no apontamento de soluções para problemas e dificuldades de tal regime de governo e na adoção efetiva de tais recursos por parte dos agentes e instituições políticas (SALTER, 2004; GOMES, 2005b).

REFERÊNCIAS

AALTO-MATTURI, Sari. (2005). The internet: The new workers' hall the internet and new opportunities for the Finnish trade union movement. WorkingUSA, Vol. 8, No. 4., pp. 469-481.

ABERS, Rebecca Neaera. (2000). Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

ABRAMSON, J., ARTERTON, F.C. e ORREN, G.R. (1988). The Electronic Commonwealth: the Impact of New Media Technologies on Democratic Politics. New York: Basic Books.

ADEODATO, João Maurício. (1989). O problema da legitimidade – no rastro do pensamento de Hannah Arendt. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

AGRE, Philip E. (2002). Real-Time Politics: The Internet and the Political Process. The Information Society, 18:311–331.

AKKERMAN, T.; HAJER, M; GRIN, J. (2004). The interactive state: Democartization from above? Political Studies. 52 (1), 82-95.

AKUTSU, Luiz (2002). Sociedade da Informação Accountability e Democracia Delegativa: Investigação em Portais de Governo no Brasil. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Bahia.

ALBUQUERQUE, Afonso; SÁ, Simone. (2001). A tragédia dos ursos na China e outras mensagens: observações sobre e-política e globalização In: FAUSTO NETO, A. et al. (Org.) Práticas mediáticas e espaço público. Porto Alegre : Editora da PUC/RS, p. 143-181.

ALLAN, Stuart. (2003). Mediating Citizenship: On-line journalism and the public sphere new voices. Development 46 (1), p. 30–40.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. (1963). The civic culture: political attitudes and democracy in five nations. Princeton, Princeton University Press.

ALMOND, Gabriel; APPLEBY, R. Scott; e SIVAN, Emmanuel. (2003). Strong Religion: The Rise of Fundamentalisms Around the World. Chicago: University of Chicago Press.

ALTHAUS, Scott. (1998). “Information Effects in Collective Preferences.” American Political Science Review 92(3): 545–58.

ANTOUN, Henrique. (2001). A Multidão e o Futuro da Democracia na Cibercultura. Apresentado na 11ª Reunião Anual da COMPÓS, GT Tecnologias informacionais de Comunicação e Sociedade. Rio de Janeiro: COMPÓS/ECO-UFRJ.

ARENDT, Hannah. (1979). The Recovery of the Public World. New York: St. Martins Press

ARNSTEIN, Sherry (1969). A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Planning Association. Vol. 35. No. 4.: 216-24.

ARTERTON, Christopher. (1987). Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy? Newbury Park, CA: Sage.

AVRITZER, Leonardo. (1996). A Moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. (2002). “Para Ampliar o Cânone Democrático”. In Santos, Boaventura de Souza, org. Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 39-82

AYBET, Gülnur. (2000). A European Security Architecture after the Cold War: Questions of Legitimacy. New York: St. Martin’s Press.

AYRES, Jeffrey. (1999). From the Streets to the Internet: The Cyber-Diffusion of Contention. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 566 (1), p. 132-143.

BAIOCCHI, Gianpaolo. (2001). "Participation, activism and politics: The Porto Alegre experiment and deliberative democracy theory". Politics & Society, vol. 29, no- 1.

BAQUERO, Marcelo. (2001). Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. São Paulo Perspec., out./dez. vol.15, no.4, p.98-104.

BARABAS, Jason. (2004). Virtual Deliberation: Knowledge from Online Interaction Versus Ordinary Discussion. In: Peter Shane (ed.) Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through the Internet. New York: Routledge.

BARBER, Benjamin. (2001). Which Technology for which Democracy? Which Democracy for which Technology? International Journal of Communications Law and Policy. Vol. 6, no 8. Disponível em: <http://www.ijclp.org/6_2001/pdf/ijclp_webdoc_5_6_2001.pdf>. Acesso em 16 de julho de 2006.

BARBER, Benjamin. (2004). Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press.

BARNETT, Steven. (1997). New Media, Old Problems New Technology and the Political Process. European Journal of Communication, Vol. 12(2): 193–218.

BEIERLE, Thomas C. (2004). “Digital Deliberation: Engaging the Public Through Online Policy Dialogues,” in Peter Shane (ed.) Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through the Internet. New York: Routledge, pp. 155-166.

BELL, Daniel. (1999). “Democratic Deliberation: The Problem of Implementation”. In: Macedo, S. (ed.). Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement, p. 70-87.

BELLAMY, Christine; RAAB, Charles. (1999). Wiring Up the Deck-chairs?. In: S. Coleman, J.Taylor; W.Van de Donk (eds). Parliament in the Age of the Internet. pp. 156–72. Oxford: Oxford University Press.

BENHABIB, Seyla. (1996). “Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy”. In: BENHABIB, S. (ed.). Democracy and difference: contesting the boundaries of the political. Princeton: Princeton University Press, p. 67-94.

BENNETT, D.; FIELDING, P. (1999). The Net Effect: How Cyberadvocacy is changing the Political Landscape. Washington, DC, Capitol Advantage.

BENNETT, Lance W. (2003). “Communicating Global Activism” Information, Communication & Society, 6 (2), pp. 143-168.

BENNETT, Stephen Earl. (1986). Apathy in America, 1960-1984: Causes and Consequences of Citizen Political Indifference.

BENTHAM, Jeremy. (2001). The Works of Jeremy Bentham: Published under the Superintendence of His Executor, John Bowring. Volume 1.

BENTO, Leonardo Valles. (2003). Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre a eficiência e a democratização. Barueri: Manole.

BERLIN, Isaiah. (1969). Two Concepts of Liberty. In: BERLIN, I. Four Essays on Liberty, London: Oxford University Press.

BEST, Samuel J.; KRUEGER, Brian S. (2005). Analyzing the Representativeness of Internet Political Participation. In: Political Behavior, Vol. 27, No. 2, June, p. 183-216.

BIMBER, B. (1998). “The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism.” Polity 31(1): 133-160.

BIMBER, B. (2000). “The Study of Information Technology and Civic Engagement.” Political Communication 17: 329-333.

BIMBER, Bruce. (2001). Information and Political Engagement in America: The Search for Effects of Information Technology at the Individual Level. Political Research Quarterly, Vol. 54, No. 1, pp. 53-67.

BLUMLER, Jay e GUREVITCH, Michael. (1995). The Crisis of Public Communication. London: Routledge.

BOBBIO, Norberto. (2000). O futuro da democracia. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 9ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (2000). Dicionário de Política. 5ª ed. – Brasília: Editora Universidade de Brasília.

BOBBIO, Norberto. (2001). Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Unesp.

BOHMAN, James. (1996). Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy. Cambridge, MIT Press.

BOHMAN, James. (2004). Expanding dialogue: The Internet, the public sphere and prospects for transnational democracy. The Sociological Review, 52(s1), p. 131-155.

BOHMAN, James e William REHG (eds.). (1997). Deliberative democracy: essays on reason and politics. Cambridge, MA: MIT Press.

BONAVIDES, Paulo. (1994). Ciência Política. 10º edição, Ed. Malheiros.

BOORSTIN, DANIEL (1974). Democracy and Its Discontents: Reflections on Everyday America. New York: Random House.

BORGIDA, Eugene, STARK, Emily N. (2004). New Media and Politics Some Insights From Social and Political Psychology. AMERICAN BEHAVIORAL SCIENTIST, Vol. 48 No. 4, 467-478.

BOURDIEU, Pierre. (1980). A Opinião Pública não existe. In: THIOLLENT, Michel (org.). Crítica metodológica, investigação social e enquete operária. São Paulo: Editora Polis.

BRASIL. (1995). Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995. Disponível em:<http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues.htm>. Acesso em 15 de abril de 2008.

BRASIL. (1999). Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 out. 1988. São Paulo: Atlas.

BRASIL. (1999b). Decreto no. 3.294, de 15 de dezembro de 1999. Institui o Programa Sociedade da Informação e dá outras providências. Diário Oficial da União. 16 dez. 1999, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto/D3294.htm>. Acesso em 15 de abril de 2008.

BRASIL. (2000). Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 2000.

BRASIL. (2000b). Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/publicacao/down_anexo.wsp?tmp.arquivo=E15_90Decreto_3_de_abril_de_2000.pdf>. Acesso em 15 de abril de 2008.

BRASIL. (2000c). Relatório preliminar GTTI – Consolidado. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/E15_90gtti_consolidado.pdf>. Acesso em 15 de abril de 2008.

BRASIL. (2000d). Decreto de 18 de outubro de 2000. Cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

BRASIL. (2000e). MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia. Sociedade da Informação no Brasil – Livro Verde. Organizado por Tadao Takahashi. Brasília: MCT.

BRASIL (2002). Dois Anos de Governo Eletrônico: Balanço de Realizações e Desafios Futuros. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/arquivos/Balanco_preliminar_2_Anos.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2008.

BRASIL. (2003). Decreto de 29 de outubro de 2003. Institui Comitês Técnicos do Comitê Executivo do Governo Eletrônico e dá outras providências. Disponível em: < http://www.inclusaodigital.gov.br/inclusao/referencias/arquivos/outros/documentos-gerais-referncias/decreto_criacao_comites_tecnicos.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2008.

BRASIL (2004). COMITÊ EXECUTIVO DO GOVERNO ELETRÔNICO. Oficinas de Planejamento Estratégico: relatório consolidado. Brasília, maio 2004. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/index.html>. Acesso em 15 de abril de 2008.

BRASIL. (2004b). Relatório Do Salto Qualitativo Do Sítio Da Câmara Dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/sobreoportal/gestaoportal/relatorios/relatorio-grupo-trabalho-aprimoramento-sitio.pdf>. Acesso em 25 de janeiro de 2008.

BRASIL (2005). DECRETO Nº 5.482, DE 30 DE JUNHO DE 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. Acesso em 15 de abril de 2008.

BRASIL. (2005b). Comitê Gestor do Portal da Câmara dos Deputados – Relatório Executivo 2005. Disponível em: < http://www2.camara.gov.br/sobreoportal/gestaoportal/relatorios/relatorio-atividades-comite-gestor-portal-2005.pdf>. Acesso em 15 de abril de 2008.

BRASIL (2006). PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 140, DE 16 DE MARÇO DE 2006. Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências.

BRASIL (2006b). Comitê Gestor do Portal da Câmara dos Deputados – Relatório Executivo 2006. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/sobreoportal/gestaoportal/relatorios/relatorio-atividades-comite-gestor-portal-2006.pdf>. Acesso em 15 de abril de 2008.

BRASIL. (2006c). Tribuinal de Contas da União. Relatório Avaliação do Programa Governo Eletrônico. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/url/ITEM/222719124DCC6236E040010A70005F69>. Acesso em 18 de março de 2008.

BRASIL. (2008). DECRETO Nº 6.377, DE 19 DE FEVEREIRO DE 2008. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6377.htm>. Acesso em 15 de abril de 2008.

BRASIL. (2008b). Comitê Gestor do Portal da Câmara dos Deputados – Relatório Executivo 2007. Disponível em:

<http://www2.camara.gov.br/sobreoportal/gestaoportal/Relatorio%20Executivo%202007.pdf>. Acesso em 15 de abril de 2008.

BRECHT, Bertold. (1979). Radio as a means of communication: A talk of the function of radio. In. Mattelart, A. & Siegelaub, S. (eds.). Communication and class struggle: 2. Liberation, socialism (pp. 169-171). New York: International General.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1995). Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática. Lua Nova, São Paulo, v. 36, p. 85-104, 1995.

BUCHSTEIN, Hubertus. (1997). Bytes that Bite: The Internet and Deliberative Democracy. Constellations, 4 (2), p. 248-263.

BUCY, E. (2000). Social access to the Internet. Harvard International Journal of Press and Politics, 5, 50-61.

BUCY, E. P.; GREGSON, K. S. (2000). Media participation: A legitimizing mechanism of mass democracy. New Media & Society, 3 (3), p. 357–380.

BURCH, Sally. (2002). Latin American Social Movements Take on the Net. Development, 45 (4), p. 35-40.

BURKE, Edmund. (1774). Speech to the Electors of Bristol at the Conclusion of the Poll. Disponível em: <http://www.ourcivilisation.com/smartboard/shop/burkee/extracts/chap4.htm>. Acesso em 25 de janeiro de 2008.

BURKHALTER, Stephanie; GASTIL, John e KELSHAW, Todd. (2002). A conceptual definition and theoretical model of public deliberation in small face-to-face groups. Communication Theory 12:398-422.

CAMMAERTS, B.; VAN AUDENHOVE, L. (2005). Online political debate, unbounded citizenship, and the problematic nature of a transnational public sphere. Political Communication, 22, 179–196.

CAPPELLA, Joseph N.; JAMIESON, Kathleen Hall. (1996). Spiral of cynicism: the press and the public good. Oxford, Oxford University Press.

CARLSON, T.; DJUPSUND, G. (2001). Old Wine in New Bottles? The 1999 Finnish Election Campaign on the Internet. Harvard International Journal of Press Politics, 6 (1), p. 68-87.

CARTER, M. (1999). 'Speaking Up in the Internet Age: Use and Value of Constituent E-mail and Congressional Web-sites', in S. Coleman e J. Taylor (eds.) Parliament in the Age of the Internet, pp. 102-17. Oxford: Oxford University Press.

CARVALHO, José Murilo de. (2003). Cidadania na encruzilhada. In: Pensar a república. Newton Bignotto (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, pp.105-130.

CASSELL, C.A.; R. LUSKIN. (1988). “Simple Explanations of Turnout Decline.” American Political Science Review 82:1321-30.

CASTELLS, M. (1997). The power of identity, the information age: economy, society and culture. Cambridge and Oxford: Blackwell.

CASTELLS, Manuel (2001). The Internet Galaxy. Oxford University Press.

CASTELLS, Manuel (2003). Internet e Sociedade em Rede. In: MORAES, Dênis de (org.). Por uma outra comunicação – Mídia, Mundialização Cultural e Poder. Rio de Janeiro: Record.

CEBRIÁN, Juan Luis (1999). A Rede. São Paulo: Summus.

CHAIA, Vera. (2004). Jornalismo e Política: Escândalos e Relações de Poder na Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo: Hacker.

CHAIN, Ali; CUNHA, Maria A.; KNIGHT, Peter T.; PINTO, Solon L. (2004). E-gov.br: a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo. São Paulo, Prentice Hall.

CHAMBERS, Simone. (2004). Democracy, Popular Sovereignty, and Constitutional Legitimacy. Constellations Volume 11, No 2, 2004. p. 153-173.

COELHO, Vera Schattan. (2004), "Conselhos de Saúde enquanto Instituições Políticas: O Que Está Faltando?". In: V. S. R. P. Coelho e M.Nobre (orgs.), Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo, Editora 34, pp. 255-269.

COELHO, Vera Schattan. (2007). A democratização dos Conselhos de Saúde: o paradoxo de atrair não aliados. Novos estud. - CEBRAP , São Paulo, n. 78. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 Jan 2008.

COHEN, J. (1996). "Procedure and substance in deliberative democracy". In: BENHABIB, S. (ed.). Democracy and difference: contesting the boundaries of the political. Princeton: Princeton University Press, p. 95-119.

COHEN, Jean e ARATO Andrew. (1992). Civil Society and political theory. Massachusetts: MIT.

COLE, G.D.H. (1920). Social Theory. London: Methuen and Co.

COLEMAN, S. (1999). 'Westminster in the Information Age', in S. Coleman e J. Taylor (eds.) Parliament in the Age of the Internet, pp. 9-25. Oxford: Oxford University Press.

COLEMAN, S. (1999b). Can the New Media Invigorate Democracy?. The Political Quarterly, 70 (1), p. 16-22.

COLEMAN, S. (2005). "The lonely citizen: indirect representation in an age of networks", Political Communication, Vol. 22 No.2, pp.197-214.

COLEMAN, S.; GØTZE, J. (2001). Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation, Hansard Society, London.

COLEMAN, Stephen; SPILLER, Josephine. (2003). Exploring New Media Effects on Representative Democracy. The Journal of Legislative Studies, Vol.9, No.3, pp. 1-16.

COOMBS, W.T.; CUTBIRTH, C.W. (1998). Mediated political communication, the Internet, and the new knowledge elites: prospects and portents. Telematics and Informatics, 15, p. 203-217.

COSTA, Sérgio. (2002). As cores de Ercília – Esfera Pública, Democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Editora UFMG.

CREIGHTON, J. L. (2005). The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement. San Fransisco: Jossey-Bass.

DAHL, R. Sobre a democracia. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, R., SHAPIRO, I. e CHEIBUB, J. (eds). (2003). The Democracy Sourcebook. Cambridge, MA: MIT Press.

DAHLBERG, L. (2001). Extending the Public Sphere through Cyberspace: The Case of Minnesota E-Democracy. First Monday, 6(3). Disponível em: <http://www.firstmonday.dk/issues/issue6_3/dahlberg/index.html>. Acesso em 19 de fevereiro de 2005.

DAHLGREN, Peter. (2000). “The Internet and the Democratization of Civic Culture.” Political Communication 17: 335-340.

DAHLGREN, Peter (2001). “The Public Sphere and the Net: Structure, Space, and Communication” in W. Lance Bennett e Robert M. Entman (eds). Mediated Politics, Cambridge: Cambridge Univ. Press, pp. 33-55.

DAHLGREN, Peter. (2005). The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation. Political Communication, 22:147–162.

DAVIS, R. (1999). The Web of Politics: The Internet's Impact on the American Political System. London, Oxford University Press.

DEAN, Jodi. (1997). Virtually Citizens. Constellations, 4 (2), p. 264-282.

DEAN, Jodi. (2003). Why the Net is not a Public Sphere. Constellations, 10 (1), p. 95-112.

DELLI CARPINI, Michael. (2000). “Gen.com: Youth, Civic Engagement, and the New Information Environment.” Political Communication 17: 341-349.

DELLI CARPINI, Michael, e KEETER, Scott. (1996). What Americans Know About Politics and Why It Matters. New Haven: Yale University Press.

DiMAGGIO, P.; HARGITTAI, E.; NEUMAN, W.R.; ROBINSON, J.P. (2001). "Social Implications of the Internet." Annual Reviews of Sociology: 307-336.

DOWNEY, J.; FENTON, N. (2003). New media, counter publicity and the public sphere. New Media & Society, 5(2), p.185–202.

DOWNS, A. (1999). Uma teoria econômica da democracia. Tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

DRYZEK, J. (1994). Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science.

DRYZEK, J. (2000). Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestation. Oxford, Oxford University Press.

DRYZEK, John S. (2004). “Legitimidade e economia na democracia deliberativa”. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. Participação e deliberação - teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contermporâneo. São Paulo: Editora 34, p. 41-62.

DRYZEK, J.; Torgerson, D. (1993) "Democracy and the Policy Sciences: A Progress Report" (introduction to special issue). Policy Sciences, 26: 127-37.

DYSON, E. (1998) Release 2.1: A Design for Living In The Digital Age. London: Penguin.

DYSON, E.; GILDER, G.; KEYWORTH, G.; TOFFLER, A. (1994). Cyberspace and the American Dream: A Magna Carta for The Knowledge Age. Release 1.2. August 22. Washington, DC: Progress and Freedom Foundation. Disponível em: <http://www.townhall.com/pff/position.html>. Acesso em 27 de junho de 2006.

EASTON, David. (1965). A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

EISENBERG, José. (2003). Internet, Democracia e República. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, n. 3, pp. 491-511.

EISENBERG, José; CEPIK, Marco. (org.) (2002). Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: Editora UFMG.

ELIASOPH, Nina. (1998). Avoiding politics: how Americans produce apathy in everyday life. Cambridge, Cambridge University Press.

ELSTER, J. (1998). Deliberative Democracy. Cambridge, UK, Cambridge University Press.

ELSTER, J., OFFE, C. e PREUSS, U. (1998). Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea (Cambridge and New York: Cambridge University Press).

ENTMAN, Robert M. (1989). Democracy without citizens: media and the decay of American politics. Oxford, Oxford University Press.

ETZIONI A.; ETZIONI, O. (1997). Communities: Virtual Vs. Real. Science 277-295.

EVANGELISTA, J.E. (2006). As classes subalternas e o mundo da Política: senso comum e bom senso na recepção e decodificação do HGPE nas eleições de 2004.. In: I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política. p. 1-33.

FALLOWS, James. (1997). Detonando a Notícia. Como a mídia corrói a democracia americana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

FAORO, Raymundo. (1995). Os donos do poder: formação do patronato brasileiro. Vol. 2, São Paulo: Globo.

FERBER, Paul; FOLTZ, Franz; PUGLIESE, Rudy. (2003). The Politics of State Legislature Web Sites: Making E-Government More Participatory. Bulletin of Science, Technology & Society, Vol. 23, No. 3, June 2003, 157-167.

FERBER, Paul; FOLTZ, Franz; PUGLIESE, Rudy. (2005). The Internet and Public Participation: State Legislature Web Sites and the Many Definitions of Interactivity. Bulletin of Science, Technology & Society, 25, 85-93.

FERNANDES, Florestan. (1976). A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

FERNANDES, Rubem César. (2002). Privado, porém público – O terceiro setor na América Latina. Rio do Janeiro: Relume Dumará/Civicus.

FERNANDES, Andréa Gomes; AFONSO, José Roberto Rodrigues. (2001). e-Governo no Brasil: experiências e perspectivas. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 8, n. 15, p. 21-64.

FINLEY, Moses I. (1988). Democracia Antiga e Moderna. Rio de Janeiro: Graal.

FISHKIN, J. S. (1991). Democracy and Deliberation: New Directions in Democratic Reform. New Haven, CT: Yale University Press.

FISHKIN J., Luskin R. (1999). Bringing deliberation to the democratic dialogue: the NIC and beyond. In: A Poll with a Human Face: the National Issues Convention Experiment in Political Communication, ed. M McCombs, A Reynolds, pp. 30–38. New York: Erlbaum

FISHKIN, James S. (2002). Possibilidades Democráticas Virtuais – Perspectivas da Democracia via Internet. In: Internet e Política – Teoria e Prática da Democracia Eletrônica. EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG.

FISHKIN, J. & LASLETT, P. (2003). 'Introduction'. In Fishkin, J. & Laslett, P. (eds.). Debating Deliberative Democracy. Malden, MA: Blackwell.

FONSECA, Francisco. Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. Rev. katálysis , Florianópolis, v. 10, n. 2, 2007 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200013&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 19 Jan 2008.

FREEDOM HOUSE. (2000). "Democracy's Century: A Survey of Global Political Change in the 20th Century". New York: Freedom House.

FREEDOM HOUSE. (2006). "Freedom in the World 2006: Selected Data from Freedom House's Annual Global Survey of Political Rights and Civil Liberties," at www.freedomhouse.org/uploads/pdf/Charts2006.pdf (September 1, 2006).

FREY, Klaus. (2002). Governança eletrônica – Experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. In : Internet e Política – Teoria e Prática da Democracia Eletrônica. EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG.

FREY, Klaus. (2003). Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. Rev. Sociol. Polit. , Curitiba, n. 21. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000200011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 26 Jan 2008.

FROOMKIN, A. M. (2004). Technologies for Democracy. In: Peter Shane (ed.) Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through the Internet. New York: Routledge.

FUNG, Archon (2003). Deliberation Where You Least Expect It: Citizen Participation in Government. Connections, p. 30-33.

FUNG, A. e WRIGHT, E. (2001). 'Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance', Politics and Society 29:1, pp. 5-41.

FUNG, Archon; WRIGHT, Eric Olin. (2003). "Thinking about Empowered Participatory Governance". In: FUNG, Archon; WRIGHT, Eric Olin (Eds.), Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance. London: Verso.

GALBRAITH, J. K. (1992). The culture of contentment. London: Penguin.

GALSTON, W. (2003). The impact of the Internet on civic life: An early assessment. In E. C. Kamarck e J. S. Nye (eds), Governance.com: Democracy in the Information Age (Washington DC: Brookings Institution Press), 40–58.

GASTIL, J. (2000). By Popular Demand: Revitalizing Representative Democracy Through Deliberative Elections. Berkeley, CA: University of California Press.

GIBSON, R.; WARD, S. (eds.). (2000). Reinvigorating Democracy? British Politics and the Internet. Ashgate, Aldershot.

GIBSON, R. K., LUSOLI, W., & WARD, S. (2005). Online Participation in the UK: Testing a 'Contextualised' Model of Internet Effects. British Journal of Politics and International Relations, 7(4), 561-583.

GIBSON, Rachel K.; MARGOLIS, Michael; RESNICK, David; WARD, Stephen. (2003). Election Campaigning On The Www In The USA and UK: A Comparative Analysis. PARTY POLITICS VOL 9. No.1 pp. 47–75.

GIDDENS, A. (1994). Beyond left and right: The future of radical politics. Cambridge: Polity Press.

GIDDENS, Anthony. (2000). Mundo em Descontrole – O que a globalização está fazendo de nós. Rio de Janeiro: Record.

GILENS, Martin. (2000). Political Ignorance and American Democracy. Paper read at Midwest Political Science Association Meeting, at Chicago, IL.

GIMMLER, A. (2001). Deliberative Democracy, the Public Sphere and the Internet. Philosophy & Social Criticism, 27 (4), p.21–39.

GOMES, Wilson. (1995). Informação, ética e democracia. In: Pauta Geral. Salvador, 3(3):112-119, janeiro/dezembro.

GOMES, Wilson. (2001). Opinião Política na Internet: Uma abordagem ética das questões relativas a censura e liberdade de expressão na comunicação em rede. Apresentado na 10ª Reunião Anual da COMPÓS, GT Comunicação e Política. Brasília: UnB.

GOMES, Wilson. (2002). Internet, censura e liberdade. In: R. PAIVA (org.), Ética, cidadania e imprensa. Rio de Janeiro, Mauad, p. 133-164.

GOMES, Wilson. (2004). Transformações da Política na era da comunicação de massa. São Paulo: Paulus.

GOMES, Wilson. (2005). A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política.. Revista Fronteiras, São Leopoldo, v. VIII, n. 3, p. 214-222.

GOMES, Wilson. (2005b). Internet e participação política em sociedades democráticas. Revista da FAMECOS, Porto Alegre, v. 27, p. 58-78.

GOMES, Wilson. (2005c). Da Publicidade. Texto apresentado na II Jornadas de Comunicação e Democracia entre grupos de pesquisa da UFBa e UFMG, 2005, Belo Horizonte.

GOMES, Wilson. (2007). Uma agenda de pesquisa sobre Democracia Digital. Texto apresentado na IV Jornadas de Comunicação e Democracia entre grupos de pesquisa da UFBa e UFMG, Belo Horizonte.

GOMES, Wilson. (2007b). Democracia digital: Que democracia? In: II Encontro da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação e Política. UFMG, Belo Horizonte, 05 a 07/12/2007.

GRABER, Doris. (1988). Processing the news: how people tame the information tide. Lanham, University Press of America.

GRABER, Doris. (2001). Processing Politics: Learning from Television in the Internet Age. Studies in Communication, Media & Public Opinion. Chicago: University of Chicago Press.

GRAHAM, Todd; WITSCHGE, Tamara. (2003). In search of online deliberation: Towards a new method for examining the quality of online discussions. Communications, 28 (2003), p. 173 -204.

GRÖNLUND, Åke (2003). Emerging Electronic Infrastructures Exploring Democratic Components. Social Science Computer Review, Vol. 21 No. 1, Spring, p. 55-72.

GROSSMAN, L. (1996). The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age. New York, Penguin.

GUATTARI, Felix. (1990). "Popular Free Radio". Semiotext(e)[Radiotext(e)] VI/1: 85-89.

GUIDI, Leda. (2002). Democracia eletrônica em Bolonha – A rede Iperbole e a Construção de uma comunidade participativa on-line. In : Internet e Política – Teoria e Prática da Democracia Eletrônica. EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG.

GUTMANN, A. (1995). “A Desarmonia da Democracia”. In: Lua Nova. Revista de Cultura e Política, 36: 5-37.

GUTMANN, A. (1996) "Democracy, Philosophy, and Justification," in Seyla Benhabib (ed.), Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political, Princeton: Princeton University Press, p. 340-347.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. (1996). Democracy and Disagreement. Cambridge, MA: Harvard University Press.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. (1999).Disagreeing about Deliberative Democracy: Reply to the Critics, in MACEDO, Stephen, ed.. Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement, Oxford University Press.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. (2002). “Deliberative Democracy Beyond Process”. In: Journal of Political Philosophy, Vol. 10, No. 2. pp. 153-174

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. (2004). Why Deliberative Democracy?. Princeton, NJ: Princeton University Press

HABERMAS, Jürgen. (1975). Legitimation Crisis. Boston: Beacon Press.

HABERMAS, Jürgen. (1984). Mudança Estrutural da Esfera Pública. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HABERMAS Jürgen. (1992). 'L'espace public', 30 ans après. In: Quaderni, numéro 18, Dossier Les espaces publics, pages 161 à 191.

HABERMAS, Jürgen. (1995). Três Modelos Normativos de Democracia, In: Lua Nova. Revista de Cultura e Política, 36.

HABERMAS, Jürgen (2001). A Constelação pós-nacional. Ensaios políticos. São Paulo: Littera Mundi.

HABERMAS, Jürgen. (2003). Direito e Democracia: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HAGEN, Martin. (2001). Digital democracy and political systems. In Digital democracy: Issues of theory and practice, eds. K. L. Hacker e J. van Dijk, pp. 54–69. London: Sage.

HALIMI, Serge. (1998). Os novos cães de guarda. Petrópolis: Editora Vozes.

HANSON, Russell. (1985). The Democratic Imagination in America: Conversations With Our Past. Princeton, NJ: Princeton University Press.

HARDIN, R. (1999). Deliberation: Method, not Theory. In Macedo, S. (ed.), Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement, 70-87. New York: Oxford University Press

HARDT, M.; A. NEGRI (1994) Labor of Dionysus: A Critique of the State-Form. University of Minnesota Press.

HAUBEN, Michael; HAUBEN, Ronda; TRUSCOTT, Thomas. (1997) Netizens: On the History and Impact of Usenet and the Internet. London:Wiley/IEEE Computer Society Press.

HEIKKILÄ, Heikki; LEHTONEN, Pauliina. (2003). Between a Rock and a Hard Place. Boundaries of Public Spaces for Citizen Deliberation. Communications 28: 2, 157-172.

HELD, D. (1987). Models of democracy. Stanford, CA: Stanford University Press.

HILL Kevin A.; HUGHES John E. (1997). Computer-Mediated Political Communication: The USENET and Political Communities. Political Communication, 14:3–27.

HILL Kevin A.; HUGHES John E. (1998). Cyberpolitics: Citizen Activism in the Age of the Internet. New York: Rowman & Littlefield.

HOGAN, J.; GREENE, A. M. (2002). E-collectivism: On-line action and on-line mobilisation. In L. Holmes&M. Grieco (Eds.), Organising in the information age: Distributed technology, distributed action, distributed identity, distributed discourse (pp. 57-79). Ashgate, UK: Gower.

HOOGHE, M.; TEEPE, W. (2005). Party Profiles on the Web. An Analysis of the Logfiles of Non-Partisan Interactive Political Internet Sites in the 2003 and 2004 Election Campaigns in Belgium. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott Wardman Park, Omni Shoreham, Washington Hilton, Washington, DC. Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p41662_index.html>. Acesso em 18 de fevereiro de 2008.

HUNTINGTON, Samuel P. (1975). Post-industrial politics: how benign will it be? Comparative Politics 6.

HUNTINGTON, Samuel P. (1991). The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century, University of Oklahoma Press, Norman, Oklahoma.

JACOBI, Pedro Roberto. (2000). Políticas sociais e ampliação da cidadania. Rio de Janeiro: Editora FGV.

JACOBI, Pedro Roberto; BARBI, Fabiana. (2007). Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. Rev. katálysis , Florianópolis, v. 10, n. 2. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 19 Jan 2008.

JAMBEIRO, Othon; BORGES, J.; ANDRADE, R. S. (2006). Acessibilidade, navegabilidade e conteúdos em portais e websites de governo eletrônico em capitais brasileiras. Comunicação & Informação (UFG), v. 9, p. 200-213.

JAMIESON, K. H. (1993). Dirty Politics: Deception, Distraction, and Democracy, Oxford: Oxford University Press.

JAMIESON, K. H. (1996) [1992] Packaging the presidency: A history and criticism of presidential campaign advertising. New York: Oxford University Press.

JANKOWSKI, Nicholas; VAN OS, Renée. (2003). Internet-based Political Discourse: A Case Study of Electronic Democracy in Hoogeveen. Chapter prepared for Prospects of Electronic Democracy.

JOHNSON, Thomas J.; KAYE, Barbara K. (2003). Around the World Wide Web in 80 Ways: How Motives for Going Online Are Linked to Internet Activities Among Politically Interested Internet Users. Social Science Computer Review, 21, 304-325.

JURIS, Jeffrey S. (2005). The New Digital Media and Activist Networking within Anti–Corporate Globalization Movements. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science.

KALYVAS, Andreas. (2005). Popular Sovereignty, Democracy, and the Constituent Power. Constellations, Volume 12, Number 2.

KATZ, Jon. (2001). Net: Now Our Most Serious News Medium? Slashdot.org, 11 October. Disponível em: <http://features.slashdot.org/article.pl?no_d2=1&sid=01/10/05/1643224>. Acesso em 22 de fevereiro de 2008.

KATZ, JAMES E.; RICE, RONALD E.; ASPDEN, PHILIP. (2001). The Internet, 1995-2000: Access, Civic Involvement, and Social Interaction. *American Behavioral Scientist*; 45; 405.

KEANE, J. (1996). "Transformações estruturais da esfera pública". In: Comunicação & Política, vol. 3, no. 2: 6-29.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. (2003). About associativism, inequality, and democracy. Rev. bras. Ci. Soc. , São Paulo, v. 18, n. 53. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 Jan 2008.

KING, A. (1976). The Problem of Overload. In: Why is Britain Becoming Harder to Govern, BBc-Books, London.

KIPPEN G, JENKINS G. (2004). The Challenge of E-Democracy for Political Parties. In: Shane PM (ed.) Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through the Internet, 253–265. New York: Routledge.

KLEIN, H. (1999). Tocqueville in Cyberspace: Using the Internet for Citizen Associations. The Information Society 15: 213-220.

KNIGHT, Peter e FERNANDES, Ciro Campos (Org.).(2006). e-Brasil. São Caetano do Sul: Yendis, 2006. e-Brasil – Um programa para acelerar o desenvolvimento socioeconômico aproveitando a convergência digital. São Paulo: Yendis.

KÖRÖSÉNYI, A. (2005). Political Representation in Leader Democracy. In: Government and Opposition 40 (3), 358–378.

KRAUT, Robert; LUNDMARK, Vicki; PATTERSON, Michael; KIESLER, Sara; MUKOPUDHYAY, Tridas; SCHERLIS, William. (1998). Internet Paradox: A Social Technology That Reduces Social Involvement and Psychological Well-Being? American Psychologist 53(9):1017-31.

KRUEGER, Brian S. (2002). Assessing the potential of Internet political participation in the United States. American Politics Research, 30, 476-498.

KRUEGER, Brian S. (2006). A Comparison of Conventional and Internet Political Mobilization. *American Politics Research*; 34; 759.

LAUDON, Kenneth C. (1974). Computers and bureaucratic reform: The political functions of urban information systems. New York: Wiley.

LAUDON, Kenneth. (1978). Communications technology and democratic participation. New York: Praeger Publishing.

LEMOS, André (2002). Cultura das Redes – Ciberensaios para o século XXI. Salvador: EDUFBa.

LEMOS, A. [org.] (2005). Cibercidade II: Ciberurbe. A cidade na sociedade da informação. Rio de Janeiro: E-papers.

LÉVY, Pierre. (1996). O que é o virtual. São Paulo: Editora 34.

LÉVY, Pierre. (1998). A Inteligência Coletiva. São Paulo: Edições Loyola.

LÉVY, Pierre. (2002). Cyberdémocratie. Paris: Éditions Odile Jacob.

LÉVY, Pierre. (2003). Pela Ciberdemocracia. In: MORAES, Dênis de (org.). Por uma outra comunicação – Mídia, Mundialização Cultural e Poder. Rio de Janeiro: Record.

LIJPHART, Arend (ed.). (1992). Parliamentary versus presidential government. Oxford, Oxford University Press.

LIJPHART, Arend. (1997). Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma. American Political Science Review, 91, 1-14.

LIJPHART, Arend. (2000). 'The Future of Democracy: Reasons for Pessimism but also Some Optimism', Scandinavian Political Studies (23) 265-72.

LIJPHART, Arend e WEISMAN, Carlos (eds). (1996). Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America, Boulder, CO.: Westview Press.

LINZ, J. J., & VALENZUELA, A. (Eds.). (1994). The failure of presidential democracy. Baltimore:

LIPPMANN, Walter. (1993[1927]). The Phantom Public. New Brunswick: Transaction Publishers.

LIPSET, Seymour M. (1981). Political Man: The Social Bases of Politics. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.

LOFGREN, K., ANDRESEN, K. V., & SORENSEN, M. F. (1999). The Danish parliament going virtual. In S. Coleman et al. (Eds.). Parliament in the age of the Internet (pp. 131-140). Oxford: Oxford University Press.

LULA PRESIDENTE. (2006). Programa de Governo. Disponível em: <http://www.pt.org.br/portalpt/images/arquivos/plano_governo.pdf>. Acesso em 12 de abril de 2008.

MACINTOSH, A. (2003). Using Information and Communication Technologies to Enhance Citizen Engagement in the Policy Process. In: OECD. Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement, OECD, Paris, pp. 19-58.

MACINTOSH, A., ROBSON, E., SMITH, E., WHYTE, A. (2003). Electronic Democracy and Young People, Social Science Computer Review, Vol. 21 No.1, pp. 43-54.

MACPHERSON, C. B. (1977). The Life and Times of Liberal Democracy, Oxford: Oxford University Press.

MADISON J. (2003). The Federalist, No. 10. In A. Hamilton, J. Madison e J. Jay. The Federalist. Cambridge.

MAIA, Rousiley. (2002). Redes Cívicas e Internet – Do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. In: Internet e Política – Teoria e Prática da Democracia Eletrônica. EISENBERG, José; CEPIK, Marco (Orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 10-37.

MAMBREY, H., NEUMANN, H.P., SIEVERDINGBECK, K. (1999). "Bridging the Gap Between Parliament and Citizen - the Internet Services of the Germany Bundestag." Parliamentary Affairs. 52(3): 480-492.

MANIN, B. (1987). On legitimacy and political deliberation. In: Political Theory, 15, 338-368.

MANIN, B. (1997). Principles of Representative Government. Cambridge: Cambridge University Press.

MANSBRIDGE, J. (1999). Everyday talk in the deliberative system. In: Macedo, S. (ed.), Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement, 70-87. New York: Oxford University Press.

MARCHE, Sunny; McNIVEN, James. (2003). D. E-government and e-governance: The future isn't what it used to be. Canadian Journal of Administrative Sciences; 20, 1; ABI/INFORM Global. pg. 74.

MARGOLIS, Michael; RESNICK, David. (1999). Taming the Cyber-Revolution: How Money and Politics Domesticate the Web. Thousand Oaks CA: Sage.

MARGOLIS, Michael; RESNICK, David. (2000) Politics as Usual: The Cyberspace Revolution. Thousand Oaks, CA: Sage.

MARGOLIS, Michael; RESNICK, David; Tu, C. C. (1997). Campaigning on the Internet: Parties and candidates on the World Wide Web in the 1996 primary season. Harvard International Journal of Press/Politics, 2, 59–78.

MARQUES, F. P. J. A. (2004). Dimensões da Ciberdemocracia: conceitos e experiências fundamentais, 2004. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós Graduação em Comunicação e Culturas Contemporâneas. Salvador.

MARQUES, F. P. J. A. (2006). Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil. Opinião Pública, 12 (1), p. 164-187.

MARQUES, F. P. J. A. (2006b). Sobre a Comunicação Político-Partidária na Internet: Um Estudo dos Informativos Digitais do PT e do PSDB. Galáxia (PUCSP), v. 10, p. 129-146.

MARQUES, F.P.J.A. (2007). Internet e oportunidades de participação política - Um exame dos websites de senadores brasileiros e norte-americanos. Revista Fronteira (UNISINOS), v. IX, p. 155-166.

MARQUES, F.P.J.A. (2007b). Governo e Democracia Digital: Um estudo do perfil das oportunidades de participação oferecidas através de sites do Poder Executivo Federal. In: II Compolítica - Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 2007, Belo Horizonte. Anais do II Compolítica.

MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E. (2007). Internet e Parlamento: Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. In: E-Compós nº 9, p. 1-20.

MARTINUZZO, José Antonio. (2008). Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación www.eptic.com.br, vol. X, n. 1, enero – abr. Governo eletrônico no Mercosul: o retrato segundo os portais federais de e-gov.

MCLEOD, J. M.; KOSICKI, G. M; MCLEOD, D. M. (1994). The Expanding Boundaries of Political Communication Effects. In: Bryant, J. K. e Zillmann, D. (eds.), Perspectives on Media Effects. Hillsdale, N. J.: Lawrence Erlbaum.

MCLUHAN, M. (2001). Understanding media: the extensions of man. New York: Routledge Classics.

MCQUAIL, D. (1998). Mass media and the public interest: towards a framework of norms for media performance. In: CURRAN, J.; GUREVITCH, M. (Org.) Mass media and society. London: Edward Arnold, p. 68-81.

MENEZES, Graziela Arakawa Freire de. (2006). A construção da Política de Governo Eletrônico na Bahia e Análise do Grau de Maturidade de Sítios de Secretarias do Governo. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia.

MIGUEL, Luis Felipe. (2001). 'Promessas e limites da democracia deliberativa', Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 16. No. 46:. 175-77.

MIGUEL, Luis Felipe. (2002). "Os meios de comunicação e a prática política". Lua Nova, 55-6: 155-184.

MIGUEL, Luis Felipe. (2003). Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. Rev. bras. Ci. Soc., Feb. 2003, vol.18, no.51, p.123-140. ISSN 0102-6909.

MILL, James. (1992). James Mill: Political Writings. Cambridge: Cambridge University Press.

MILL, John Stuart. (2001). Considerations on Representative Government. Adamant Media Corporation.

MITRA, Ananda. (2001). Marginal voices in Cyberspace. new media & society, 3 (1), p. 29–48.

MOISES, José Álvaro. (2005). A desconfiança nas instituições democráticas. Opin. Publica , Campinas, v. 11, n. 1. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 Jan 2008.

MONTESQUIEU. (1748). The Spirit of Laws. In: The Founders' Constitution. Volume 1, Chapter 17, Document 9. Disponível em : <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch17s9.html>. Acesso em 15 de janeiro de 2008.

MORAES, Dênis de. (2001). O concreto e o virtual: mídia, cultura e tecnologia. Rio de Janeiro: DP&A.

MORRIS, D. (2000). Vote.com. Los Angeles: Renaissance Books.

MOUFFE, C. (2005). Por um modelo agonístico de democracia. Rev. Sociol. Polit., Nov 2005, no.25, p.11-23.

MUHLBERGER, Peter. (2004). “Access, Skill and Motivation in Online Political Discussion: Testing Cyberrealism.” In: SHANE, Peter. Democracy Online: The Prospects for Political Renewal through the Internet. New York: Routledge.

MUHLBERGER, Peter. (2005). Human Agency and the Revitalization of the Public Sphere. In: Political Communication, n. 22, p. 163–178.

MULDER, B. (1999). Parliamentary Futures: Re-Presenting the Issue Information, Technology and the Dynamics of Democracy. Parliamentary Affairs. 52(3): 553-566.

MUSSO, J.; WEARE, C.; HALE, M. (2000). Designing web technologies for local governance reform: Good management or good democracy? Political Communication, 17 (1), 1-19.

NEGROPONTE, N. (1995). A vida digital. São Paulo: Companhia da Letras.

NEMES, IRENE. (2002). Regulating Hate Speech in Cyberspace: Issues of Desirability and Efficacy. Information & Communication Technology Law, Vol. 11, No. 3, p. 193-220.

NETCHAEVA, Irina. (2002). E-government and e-democracy: a comparison of opportunities in the north and south. Gazette: The International Journal for Communication Studies, 64(5), 467–477.

NOBRE, Marcos (2004. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. Participação e deliberação - teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contermporâneo. São Paulo: Editora 34.

NORRIS, Pippa. (ed.). (1999). Critical citizens: global support for democratic governance. Oxford: Oxford University Press.

NORRIS, Pippa. (2000). A virtuous circle: political communications in postindustrial societies. New York: Cambridge University Press.

NORRIS, Pippa. (2001). Digital Divide: Civic Engagement, Information: Poverty and the Internet in Democratic Societies. New York: Cambridge University Press.

NOVECK, B. S. (2004). The future of citizen Participation in the Electronic State: Modeling Communicative Action in E-Rulemaking Practice. Proceedings of the 9th International Working Conference on the Language-Action Perspective on Communication Modelling. Rutgers University, The State University of New Jersey, New Brunswick, NJ, USA.

NYE, Jr. J.; ZELIKOW, P. D.; KING, D. C. (ed.). (1997). Why people don't trust government. Cambridge: Harvard University Press.

OFFE, Claus. (1984). Contradictions of the Welfare State. Cambridge, MA: MIT Press.

PAPACHARISSI, Zizi. (2002). The virtual sphere: The internet as a public sphere. new media & society, 4 (1), p. 9–27.

PATEMAN, Carole. (1992 [1970]). Participação e teoria democrática. São Paulo, Paz e Terra, 162 p.

PEREZ, Oren. (2004). Global Governance and Electronic Democracy: E-Politics as a Multidimensional Experience. In: SHANE, Peter (ed.) Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through the Internet. New York: Routledge.

PESCHARD, Jacqueline, VALDES, Leonardo. (1997). Institutional Alternatives to Democracy in Latin America: A Sociological Perspective. Current Sociology. 45: 55-69.

PETTIT, Philip. (1996). “Institutional Design and Rational Choice”, in: R. Goodin (ed.), The Theory of Institutional Design (Cambridge: Cambridge University Press, p. 54-89.

PETTIT, Philip. (2000). Republicanism: A Theory of Freedom and Government. Oxford: Oxford University Press.

PHARR, S.J.; PUTNAM, R.D.; DALTON, R.J. (2000). A quarter-century of declining confidence. Journal of Democracy, v.11, n.2, p. 5-25.

PIETERSE, Jan Nederveen. (2001). Participatory Democratization Reconceived. Futures, 33: 407–422.

PITKIN, H. (1987). The Concept of Representation. Berkeley, University of California Press.

PNUD. (2004). Brasil atinge valor máximo no Índice de Democracia Eleitoral (IDE). Disponível em: <http://www.pnud.org.br/democracia/doc_outros.php>. Acesso em 20 de janeiro de 2008.

PNUD. (2004b). Pesquisa aponta erosão da confiança nos governos eleitos da AL. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/democracia/doc_outros.php>. Acesso em 20 de janeiro de 2008.

PO, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. (2006). Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. Rev. Adm. Pública , Rio de Janeiro, v. 40, n. 4. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000400009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 26 Jan 2008.

POLAT, K. R. (2005). “The Internet and Political Participation: Exploring the Explanatory Links.” European Journal of Communication, 20 (4): 435-459.

POSTER, M. (1995). The Second Media Age. Cambridge: Polity Press.

POSTMAN, Neil. (1985). Amusing Ourselves to Death: Public Discourse in the Age of Show Business. New York: Penguin Books.

POSTMAN, Neil (1994). Tecnopólio – A rendição da cultura à tecnologia. São Paulo: Nobel.

POULANTZAS, Nicos Ar. (1975). Political power and social classes. London: New Left Books.

PRATTIPATI, Satya. (2003). Adoption of e-governance: differences between countries in the use of online government services. Journal of American Academy of Business. Cambridge, vol. 3, no. 1/2, pp. 386-91.

PRZEWORSKI, Adam. (1991). Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge, Cambridge University Press.

PRZEWORSKI, Adam. (2003). The Covert Politicization of Development Economics. In: Harvard International Review. 25(1):42-47.

PRZEWORSKI, Adam. (2004). "Institutions Matter?". Government and Opposition 39(2): 527-540.

PRZEWORSKI, A.; CHEIBUB, J. A.; ALVAREZ, M. E.; LIMONGI, F. (2000). Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990. Cambridge: Cambridge University Press.

PUTNAM, Robert. (1993). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy(Princeton, NJ: Princeton University Press).

PUTNAM, Robert. (2000). Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster

QUEIROZ, Cid Heraclito de. (2001). A Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto da reforma do Estado. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/BNDES.

RADFORD, Benjamin. (2003). Media Mythmakers: How journalists, activists, and advertisers mislead us. Amherst, New York: Prometheus Books.

RAMONET, Ignacio. (1999). A Tirania da Comunicação. Petrópolis, RJ: Vozes.

RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy (Org.). (2007). Políticas de Comunicação - Buscas Teóricas e Práticas. São Paulo: Paulus, 2007.

RAWLS, John. (1999). A Theory of Justice. Harvard University Press.

RAWLS, John. (2005). Political Liberalism. New York: Columbia University Press.

REIS, F. W. (2004). Deliberação, Interesses e Sociedade Civil. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. Participação e deliberação - teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contermporâneo. São Paulo: Editora 34.

REPORTERS WITHOUT BORDERS. (2007). Freedom of the Press Worldwide in 2007. Disponível em: <http://www.rsf.org/IMG/pdf/rapport_en_bd-4.pdf>. Acesso em 17 de Janeiro de 2008.

RHEINGOLD, Howard. (1993). The virtual community: homesteading on the electronic frontier. Nova York: Harper Collins.

RHEINGOLD, Howard (2003). Smart Mobs. The next social revolution. Perseus Publishing.

RIBEIRO, Renato Janine (1995). Um adeus à democracia. Caderno Mais! - Folha de São Paulo, São Paulo, 15 out. 1995.

ROSANVALLON, Pierre. (1981). La crise de l'Etat providence. Paris: Seuil.

ROUSSEAU, J.J. (2002). O Contrato Social e outros escritos. 14 ed., S. Paulo: Cultrix.

SADER, Emir. (2001). Capitalismo contra democracia. Brasília: CORREIO BRAZILIENSE. Disponível em: <http://www2.correioweb.com.br/cw/2001-08-12/mat_49460.htm>. Acesso em 07 de junho de 2007.

SALTER, Lee. (2003). Democarcy, New Social Movements and the Internet. A Habermasian Analysis. In: McCaughey (Martha), Ayers (Michael D.), eds, Cyberactivism. Online Activism in Theory and Practice, New York, Routledge, p. 117-144.

SALTER Lee. (2004). Structure and Forms of Use. A contribution to understanding the 'effects' of the Internet on deliberative democracy. Information, Communication & Society Vol. 7, No. 2, pp. 185–206

SANDERS, L. (1997). "Against Deliberation". In: Political Theory. 25(3), 347-364.

SARTI, I. (2000). A construção midiática da política e a crise da representação. Trabalho apresentado no GT 08 - Mídia, opinião pública e eleições do XXIV Encontro Anual da ANPOCS.

SARTORI, Giovanni. (1994) Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes (Basingstoke: Macmillan).

SARTORI, Giovanni. (2001). Homo Videns. Televisão e pós-pensamento. Bauru, SP: EDUSC.

SAVIGNY, Heather. (2002). Public Opinion, Political Communication and the Internet. Politics. Vol 22(1), 1–8.

SCHEUFELE, D. A.; NISBET, M. (2002). Being a citizen online: New opportunities and dead ends. Harvard International Journal of Press/Politics, 7 (3), 55-75.

SCHLONBERG, J. (2001). Web dominated by fewer and fewer. MediaLife, 07/06/2001. Disponível em: <http://www.medialifemagazine.com/news2001/june01/june04/4_thurs/news3thursday.html>. Acesso em 02 de fevereiro de 2008.

SCHMITT-BECK, R. (2003). Mass communication, Personal Communication and Vote Choice: the Filter Hypothesis of Media Influence in Comparative Perspective, in "British Journal of Political Science", 33, 233-59.

SCHNEIDER, S. M. (1997). Expanding the public sphere through computer-mediated communication: Political discussion about abortion in a Usenet newsgroup. Doctoral Dissertation in Political Science, MIT.

SCHNEIDER, Troy K. (1999). "Online in 2000." Tikkun 14 (Sep.–Oct.):21–22.

SCHUDSON, Michael (1995). A 'esfera pública' e os seus problemas - Reintroduzir a questão do Estado. In: Revista de Comunicação e Linguagens, 21-22: 149-166.

SCHUDSON, Michael. (1997). Why Conversation is Not the Soul of Democracy. Critical Studies in Mass Communication 14: 297-309.

SCHUDSON, M. (1998). The Good Citizen: A History of American Civic Life. Cambridge and London: Harvard University Press.

SCHUMPETER, J. A. (1942). Capitalism, Socialism, and Democracy. New York: Harper and Brothers.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. (1978). O estado espetáculo: Ensaio sobre e contra o star system em política. Tradução de Heloysa de Lima Dantas. Rio de Janeiro / São Paulo: Difel.

SCHWEITZER, Eva Johanna. (2005). Election Campaigning Online: German Party Websites in the 2002 National Elections. European Journal of Communication. Vol 20(3): 327–351.

SEGALL, S. (2005). Political participation as an engine of social solidarity: A skeptical view. In: Political Studies, 53(2), 362-78.

SENNETT, Richard. (1989). O declínio do homem público: As tiranias da intimidade. São Paulo: Companhia das Letras.

SENNETT, Richard. (1992). The Fall of Public Man. New York: W. W. Norton.

SHAPIRO, Ian. (1999). "Enough of Deliberation: Politics is about Interests and Power". In: Macedo, S. (ed.). Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement, p. 28-38. New York: Oxford University Press.

SHAPIRO, Ian. (2003). The State of Democratic Theory. Princeton: Princeton University Press,

SHENK, David. (1997). Data Smog: Surviving the Information Glut. Revised and Updated Edition.

SHULMAN, S. W. (2005). The Internet Still Might (but Probably Won't) Change Everything, I/S: A Journal of Law and Policy, 1(1): 111-145.

SILVA, F. C. (2004), "Democracia deliberativa: Avaliando os seus limites". Comunicação apresentada no II Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política, Fundação Calouste

Gulbenkian. Disponível em <http://www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/oficina/203/203.pdf>. Acesso em 20 de junho de 2005.

SIMON, W. H. (1999). "Three Limitations of Deliberative Democracy: Identity Politics, Bad Faith and Indeterminancy". In: Macedo, S. (ed.). Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement. New York: Oxford University Press.

SKOCPOL, Theda. (2004). Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life. Norman, OK: University of Oklahoma Press.

SOUZA, Celina (2001). Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. São Paulo Perspec., out./dez., vol.15, no.4, p.84-97. ISSN 0102-8839.

SPINELLI, M. (2002). Democratic Rhetoric and Emergent Media: The Marketing of Participatory Community on Radio and the Internet. International Journal of Cultural Studies, 3(2):268-278.

STANLEY, J. W.; WEARE, C. (2004). The Effects of Internet Use on Political Participation: Evidence from an Agency Online Discussion Forum. Administration & Society, 36, 503-527.

STEINER, J., BÄCHTIGER, A., SPÖRNDLI M. (2001). The Real World of Deliberation: Favourable Conditions and Substantive Outcomes. Paper prepared for the 1st ECPR General Conference in Canterbury, 6-8 September 2001.

STEINER J, BÄCHTIGER A, SPÖRNDLI M, STEENBERGEN M. (2004). Deliberative Politics in Action: Crossnational Study of Parliamentary Debates. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press.

STEYAERT, Jo. (2000). Local Governments Online and the Role of the Resident: Government Shop Versus Electronic Community. In: Social Science Computer Review, Vol. 18 No. 1, Spring p. 3-16.

STROMER-GALLEY, J. (2000). Online Interaction and Why Candidates Avoid It. In: Journal of Communication 50(4): 111-132.

STROMER-GALLEY, J. (2002). New Voices in the Political Sphere: A Comparative Analysis of Interpersonal and Online Political Talk. Javnost/The Public, 9(2), 23-42.

STROMER-GALLEY, J. (2004). Will Internet Voting Increase Turnout? An Analysis of Voter Preference. In Howard, P. e Jones, S., editors, Society Online. The Internet in Context, pages 87–101. Sage, Thousand Oaks.

SUNSTEIN, Cass. (2001). Republic.com. Princeton, Princeton University Press.

SUNSTEIN, Cass. (2001b). The daily we: Is the internet really a blessing for democracy? Boston Review. Disponível em: <http://www.bostonreview.net/BR26.3/sunstein.html>. Acesso em 11 de janeiro de 2007.

SUNSTEIN, Cass. (2002). The Law of Group Polarization. Journal of Political Philosophy. Vol. 10 Issue 2, p. 175–195

TAKAHASHI, Tadeu (org.). (2000). Livro Verde - Sociedade da Informação no Brasil. Brasília: MCT.

TAMBINI, D. (1999). Newmedia and democracy: The civic networking movement. New Media and Society, 10, 305-329.

TAYLOR, J.; BURT, E. (1999) Parliaments on the Web: Learning through Innovation, [in:] Coleman, S., Taylor, C., Van de Donk, W. eds. Parliament in the Age of the Internet. Oxford University Press, Oxford.

THOMAS, J. (2000). Liberal machines. American Behavioural Scientist, vol. 43 no 9, pp. 1548-1560.

THOMPSON, John B. (1998). A Mídia e a Modernidade. Petrópolis, RJ: Vozes.

THOMPSON, John B. (2002). O escândalo político. Poder e visibilidade na era da mídia. Petrópolis: Vozes.

TKACH-KAWASAKI, Leslie (2003). POLITICS@JAPAN: Party Competition on the Internet in Japan. In: Party Politics VOL 9. No.1 pp. 105–123. London: SAGE.

TOCQUEVILLE, A. (1835). Democracy in America. Disponível em: <http://xroads.virginia.edu>. Acesso em 12 de janeiro de 2008.

TOFFLER, Alvin. (1994). O Choque do Futuro. São Paulo: Editora Record.

TOFFLER, Alvin; TOFFLER Heidi (1996). Criando uma nova civilização: A política da 3ª onda. São Paulo: Record.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2007). Corruption Perception Report. Disponível em: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi>. Acesso em 07 de fevereiro de 2008.

TREMBLAY, L. (2001). Deliberative Democracy and Liberal Rights. In: Ratio Juris, Volume 14, Number 4, pp. 424-454(31)

UGARTE, S. (2004). “Que participação para qual democracia?”. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. Participação e deliberação - teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contermporâneo. São Paulo: Editora 34.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. (2004). Democracia enclausurada: um debate crítico sobre a democracia representativa contemporânea. Dissertação de Mestrado. UNB.

Verba, S., & Nie, N. (1972). Participation in America: Political democracy and social equality. New York: Harper.

VERBA, S.; BRADY, H.; SCHOLZMAN, K. (1995). Voice and Equality: Civic Volunteerism in American Politics. Cambridge MA, Harvard University Press.

VIROLI, Maurizio. (2001). Republicanism. New York: Hill and Wang.

VITA, Á. (2004). Democracia deliberativa ou igualdade eqüitativa de oportunidades?. In: V. Schattan Coelho e M. Nobre. (eds.) Participação e deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34.

VITALE, Denise. (2007). Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. Rev. katálysis , Florianópolis, v. 10, n. 2. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 19 Jan. 2008.

WALZER, M. (1999). Deliberation… and what else. In: Macedo, S. (ed.). Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement. pp. 59-70. New York: Oxford University Press.

WAMPLER, B. & AVRITZER, L. (2004). Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. COELHO, V. S. & NOBRE, M. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, p. 210-238.

WARREN, Mark (ed.). (1999). Democracy and trust. Cambridge: Cambridge University Press.

WARREN, Mark. (2002). What can democratic participation mean today? In: Political Theory, Vol. 30 No. 5, pp. 677-701.

WEBER, Max. (1946). Politics as a Vocation. In: Hans Gerth e C. Wright Mills (eds.). From Max Weber: Essays in Sociology. New York: Oxford University Press.

WEBER, L., LOUMAKIS, A. e BERGMAN, J. (2003). Who participates and why?: an analysis of citizens on the internet and the mass public. Social Science Computer Review, 21 (1), p. 26-42.

WEBER, Lori e MURRAY, Sean (2004). Interactivity, Equality, and the Prospects for Electronic Democracy: A Review. In: Peter Shane (ed.) Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through the Internet. New York: Routledge.

WHITE, David Manning. (1993). “O gatekeeper”. In Nelson Traquina (org.) Jornalismo: questões, teorias e estórias. Lisboa: Vega.

WILHELM, Anthony. (2000). Democracy in the Digital Age: Challenges to Political Life in Cyberspace. New York: Routledge.

WILHELM, Anthony. (2002). A Democracia Dividida – A Internet e a participação política nos Estados Unidos. In : Internet e Política – Teoria e Prática da Democracia Eletrônica. EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG.

WITSCHGE, Tamara. (2002). Online Deliberation: Possibilities of the Internet for Deliberative Democracy. Paper submitted to Euricom Colloquium Electronic Networks & Democratic Engagement.

WOLTON, Dominique (1995). "As contradições do espaço público mediatizado". In: Revista de Comunicação e Linguagens, 21-22: 167-188.

WOLTON, Dominique. (1996). O Elogio do Grande Público: uma teoria crítica da televisão. São Paulo: Ática.

WOLTON, Dominique. (2001). E depois da Internet? – Para uma teoria crítica dos novos médias. Algés, Portugal: Difel.

YANG, Kaifeng. (2003). Neoinstitutionalism and e-government: Beyond Jane Fountain. Social Science Computer Review, 21, 432-442.

YOUNG, Iris Marion (2000). Inclusion and Democracy. Oxford: Oxford Univ Press.

ZIMMERMAN, Joseph F. (1986). Participatory Democracy: Populism Revisited. NewYork: Praeger Publishers.

ANEXO A – ***Screenshot*** **das páginas iniciais dos portais da Presidência da República e da Câmara dos Deputados e de alguns de seus recursos de comunicação.**

Página Inicial da Câmara dos Deputados em 1998.

Página Inicial da Câmara dos Deputados em 2000.

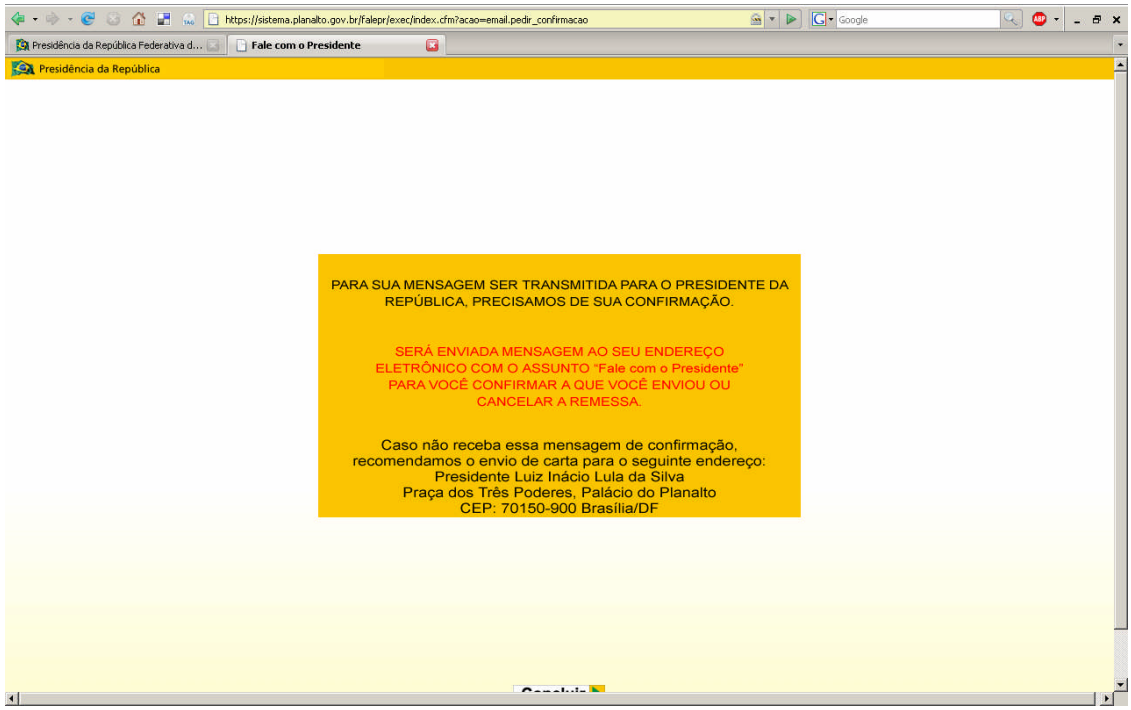
Página Inicial da Câmara dos Deputados em 2002.

Página Inicial da Câmara dos Deputados a partir de 2005.

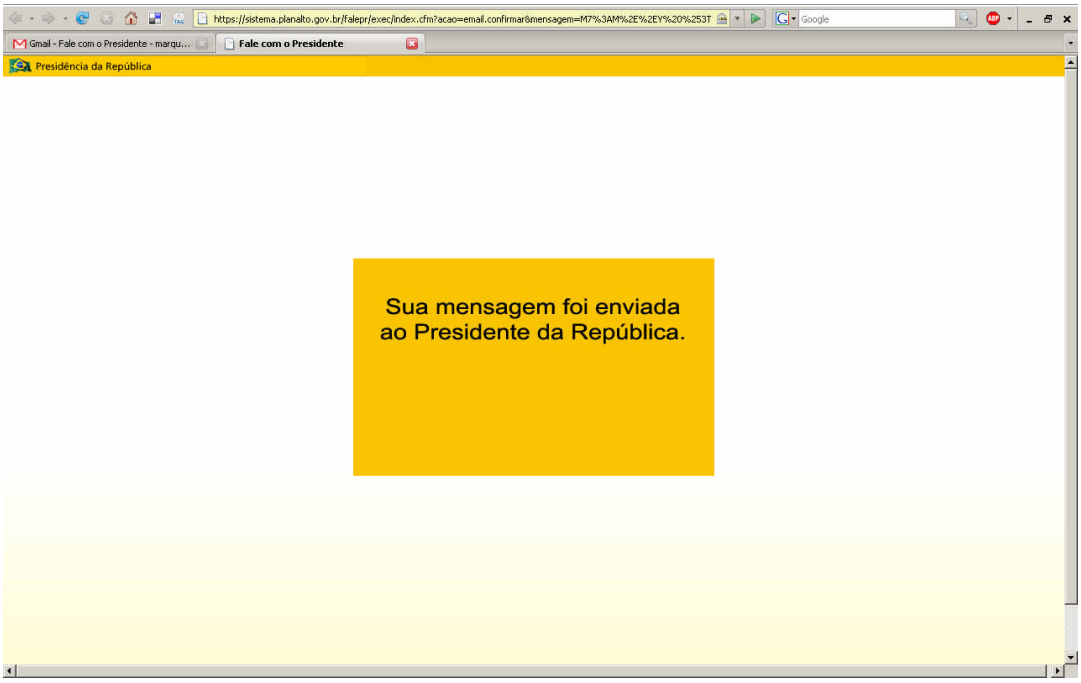
Página Inicial da Presidência da República em 1998.

Página Inicial da Presidência da República em 2001.

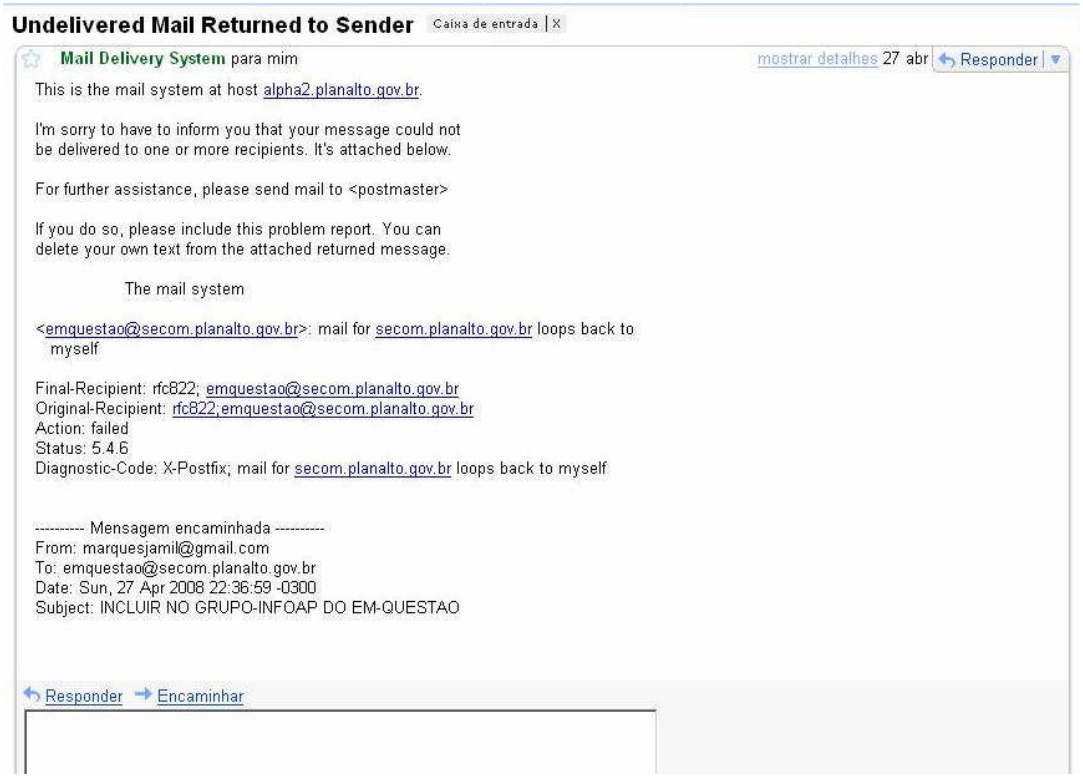
Página Inicial da Presidência da República a partir de 2005.



Página da Presidência informando a necessidade de confirmação de envio de mensagem.



Página da Presidência confirmando o envio de mensagem.



Undelivered Mail Returned to Sender Caixa de entrada | X

Mail Delivery System para mim — mostrar detalhes 27 abr | Responder

This is the mail system at host alpha2.planalto.gov.br.

I'm sorry to have to inform you that your message could not
be delivered to one or more recipients. It's attached below.

For further assistance, please send mail to <postmaster>

If you do so, please include this problem report. You can
delete your own text from the attached returned message.

The mail system

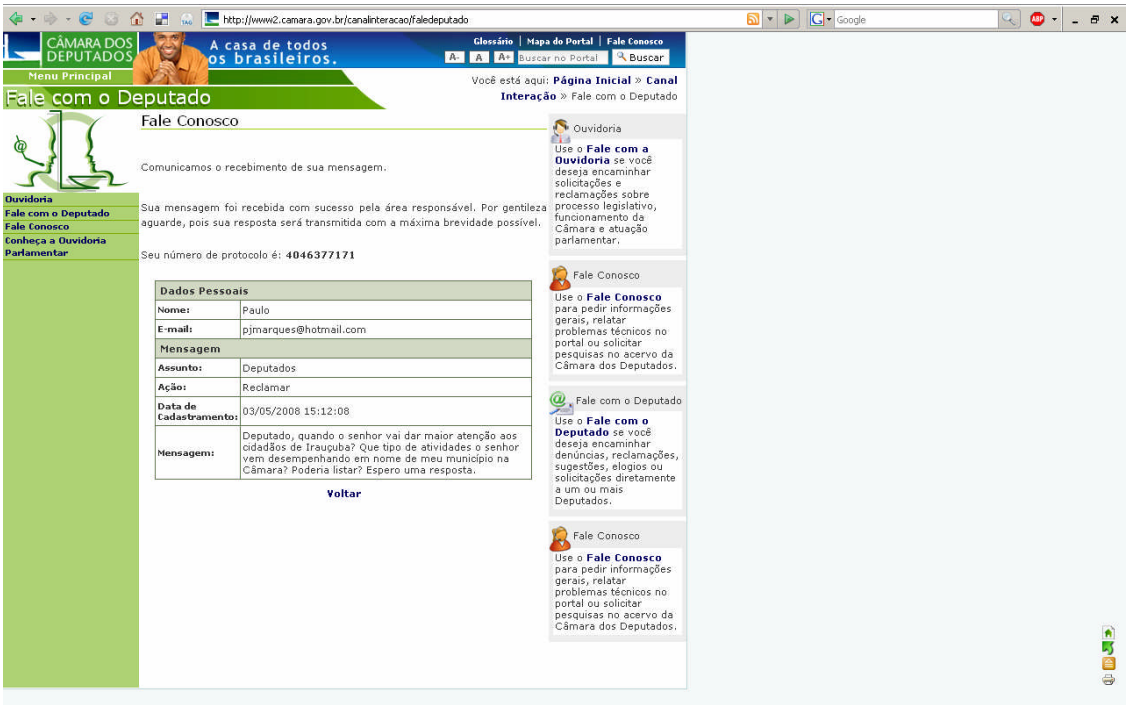
<emquestao@secom.planalto.gov.br>: mail for secom.planalto.gov.br loops back to
myself

Final-Recipient: rfc822; emquestao@secom.planalto.gov.br
Original-Recipient: rfc822;emquestao@secom.planalto.gov.br
Action: failed
Status: 5.4.6
Diagnostic-Code: X-Postfix; mail for secom.planalto.gov.br loops back to myself

---------- Mensagem encaminhada ----------
From: marquesjamil@gmail.com
To: emquestao@secom.planalto.gov.br
Date: Sun, 27 Apr 2008 22:36:59 -0300
Subject: INCLUIR NO GRUPO-INFOAP DO EM-QUESTAO

Responder Encaminhar

E-mail recebido com indicação de erro no envio de mensagem ao Portal da Presidência.



Página da Câmara confirmando o envio de mensagem.

ANEXO B – Entrevista editada com gestores do portal da Câmara dos Deputados

Data da entrevista: 05 de novembro de 2007
Local da entrevista: Brasília – DF – Anexo II da Câmara dos Deputados

Entrevista com Cássia Botelho e José Antônio, integrantes do Comitê Gestor do Portal da Câmara dos Deputados.

Entrevistador – Em um primeiro momento, queria que vocês se identificassem, dissessem qual a atuação de vocês, qual cargo ocupam, desde quando.

Cássia Botelho – Meu nome é Cássia Regina Ossipe Martins Botelho. Eu sou diretora da Assessoria de Projetos Especiais, da Câmara dos Deputados, que é uma área que lida com vários projetos institucionais, toda a metodologia de projetos do PMI [???] e entre esses projetos a gente acompanha de perto a atuação do Comitê Gestor do Portal da Câmara. Eu participei desde esse salto qualitativo do Portal que teve início com um trabalho em 2004, um re-estudo segundo as diversas áreas de abrangência do Portal da Câmara, comunicação interna, comunicação externa, produtos, serviços, o papel do processo legislativo, que é a atividade-fim da Casa. Então a gente fez um trabalho extenso em todo o ano de 2004 para em 2005 apresentar essa nova versão do Portal que introduziu também essa questão de maior participação popular, que ampliou essas ferramentas. No início era um grupo de trabalho, com três pessoas, usando toda a Casa, todos aqueles que publicavam informações, os provedores do Portal.

Entrevistador – Quando começou este trabalho?

Cássia Botelho – Esse trabalho começou em 2004. A gente teve um ano de reuniões diárias e fizemos todo um estudo do que seria essa nova arquitetura de informações, quais os produtos que já existiam e serviços que a gente queria continuar e quais aqueles que a gente não tinha e gostaria de criar.

Entrevistador – São aquelas reuniões que aconteceram de março a setembro de 2004.

Cássia Botelho – Isso. E, no futuro, em 31 de janeiro de 2005, houve o lançamento desse novo Portal e depois foi constituído o Comitê Gestor do Portal justamente pra dar qualidade, pra continuar dando qualidade a esse trabalho que foi feito.

José Antônio – Meu nome é José Antônio Ferreira Filho. Sou diretor da Codis, que é a Coordenação de Disseminação de Informações, que é ligada ao Cenin, Centro de Informática, que é responsável pela manutenção do site, do Portal. [...] Ação de aplicativos também e divulgação de informações. O Cenin tem uma área própria que faz os aplicativos, uma área de engenharia de sistemas, e a Codis vem em cima disso divulgar informações no Portal. Então você tem uma área que faz esses temas de acompanhamento de proposições. E a Codis divulga isso na internet. Aplicativos tipo “Fale Conosco”, *chat*, missão oficial, tudo isso a Codis é responsável.

Então de maneira geral é a área responsável por aplicativos de internet e também pra manter as páginas.

Entrevistador – Então fica mais responsável pela parte técnica.

Cássia Botelho – O layout também. A Codis tem muito zelo pela identidade visual, pela questão da acessibilidade. Eles têm todo um treinamento, participam de curso, eles são defensores... E na parte de execução técnica eles sempre saem daqui da reunião do Comitê Gestor...

Entrevistador – Com as sugestões pra eles pensarem sobre como viabilizar...

Cássia Botelho – Sugestões, questões de prioridades, que a gente tem que definir. Idéias a gente tem muitas. Quais são os projetos prioritários, questão de equipe. Eles são a mão na massa mesmo.

José Antônio – O Comitê define as diretrizes básicas e o Cenin implementa isso.

Entrevistador – Eu queria de fato compreender um pouco melhor qual é a responsabilidade de cada um de vocês. O Comitê Gestor é responsável por arregimentar essas diferentes contribuições.

Cássia Botelho – A gente pegou da Casa as áreas principais que lidam com a questão da informação. Comunicação e informação. Então nesse Comitê temos representantes do Centro de Informática, que cuida bem dessa parte de tecnologia, infra-estrutura do Portal, mas também zela por essa questão da identidade visual, layout, acessibilidade. Às vezes você tem uma inovação maravilhosa que tem flash, mas vai comprometer a questão da acessibilidade... A Câmara é a Casa de todos os brasileiros, então nossa principal intenção é que as pessoas tenham acesso e possam participar do que tem aqui dentro. Então a gente tem que estar pensando nas ferramentas, o que a população tem, o que é mais fácil ter acesso. Não adianta colocar uma ferramenta de última geração que não dá acesso, que não vai adiantar. Então é o Cenin quem cuida dessa parte. Tem o Centro de Documentação e Informação [Cedi], que cuida da gestão da informação da Casa e ele tem atuado desde o início desse trabalho tendo muita interação com o usuário. O nosso Cedi tem uma central de atendimento ao cidadão, telefone. Então muitas dessas demandas ele repassa pra gente do Portal, algumas dicas. Então essa interação é muito importante, além dessa questão da pesquisa na página, [...] legislação. Eles mantêm o Legin, que é um banco sobre legislação, tudo o que tramita na Casa. Eles têm uma parceria muito grande com a Secretaria Geral da Mesa. Então eles fazem toda essa questão de manutenção, de recuperação de informação, arquivo. Tem a parte da Comunicação Social, Secom, que faz parte desse Comitê também. Porque a agência, o principal veículo de mídia da agência é o Portal. Tanto é que a parte central de nossa página é a agência de notícias e além de estar divulgando também o Portal eles têm divulgação da rádio, da TV, você pode ouvir o som ao vivo da sessão plenária, você pode assistir. A gente ta tentando colocar também a imagem, talvez pra 2008 das...

Entrevistador – Das sessões plenárias?

Cássia Botelho – Das comissões todas.

José Antônio – Qualquer evento na Casa que aconteça, nas comissões, plenário principal ou nos auditórios, você ter transmissão ao vivo.

Entrevistador – Eu vejo que alguns sites de notícias já transmitem, GloboNews, Bandnews, mas a partir da televisão deles...

Cássia Botelho – A gente faz já da sessão plenária, já temos. Mas a gente quer ampliar isso pras comissões. A gente tem mais de 20 comissões permanentes, mais as especiais. A Câmara tem uma grande discussão dos projetos no âmbito das comissões. A participação popular, audiências públicas, universidades... Então a idéia é aumentar essa divulgação colocando essas audiências na internet.

Entrevistador – Então, na verdade, cada um desses departamentos, cada um desses centros, o Centro de informática, de Documentação, a Secretaria de Comunicação, cada um deles contribui para a parte de conteúdo do site.

Cássia Botelho – Tanto contribuem para a parte de conteúdo quanto eles estão presentes no Comitê Gestor do Portal. Porque o ideal, a gente gostaria de ter toda a Casa, mas não dá. Então a gente pegou assim: Quais são as principais áreas de informação? A área de Comunicação, o Centro de Informática, o Centro de Documentação e a Secretaria de Comunicação Social. E a Diretoria Geral e a Assessoria de Projetos justamente pra intermediar a questão de estratégia, de prioridades, a questão de ajudar nessa definição de diretrizes. Claro, porque há conflitos entre áreas. Às vezes a Secom vai querer uma ferramenta ultramoderna e o Cenin vai falar: "não, olha, a gente tem que prezar a questão da acessibilidade". Então a gente na Assessoria vai estar negociando essas acomodações. Agora, como funciona a nossa página? A gente tem mais de 80 provedores. Algo que mudou nesse novo site em 2005 foi a questão da gestão de conteúdos. Essa ferramenta, que é o Plone, permitiu customizar essa questão de conteúdo. Então como a gente fez esse trabalho? Foi muito participativo. A gente chamou todo mundo que era provedor e dividimos em seis áreas: comunicação interna, comunicação externa, processo legislativo, licitações e contratos, treinamento... Misturamos esses públicos de provedores e definimos o que a Câmara gostaria de ver. Um trabalho que ajudou muito foi o pessoal do 0800, que recebe a demanda dos usuários, e o pessoal do Cedi, que eu falei antes, da central de atendimento. O que a população está querendo ver? Tivemos contatos também anteriores também com as universidades. Tivemos contato com um professor da Universidade de Brasília, houve uma crítica, de que o nosso Portal é muito elitista. Então a gente procurou, em termos de linguagem, colocar uma linguagem mais acessível, mais voltado pra linguagem jornalística. A gente deu cursos pra esses provedores, pra que eles pudessem estar se atualizando. Ao mesmo tempo a gente trabalhou ao lado de estratégias, com todos os diretores dessas áreas, qual a estratégia deles para divulgação de informação. No site nos fizemos dois questionários, um pra essas áreas de atuação e outro pros departamentos mesmo da Casa pra que eles pudessem estar opinando. Lançamos um seminário de três dias, um workshop, em que essas pessoas ficaram só discutindo esses temas e fizeram uma apresentação ao final. A partir desses dados coletados, foi assim que a gente foi montar, a partir do primeiro semestre de 2004, toda essa arquitetura de informações. Um avanço foi essa descentralização, que é excelente, porque aliviou bastante o trabalho do Centro de Informática. Muita coisa tinha que ligar...

José Antônio – Com esse trabalho, nós podemos dizer hoje que o nosso site é produto da contribuição de todas as áreas da Casa. Esse seminário de três dias , todas as áreas da Casa (23 órgãos) contribuíram. Então foi assim, um bombardeio de sugestões, de críticas, de elogios. O que o site ideal da Câmara deveria ter? Hoje está a cara do que esse grupo definiu ali. Publicação, aplicativos, transparência, em termos de design também.

Entrevistador – Queria entender um pouco mais a filosofia que guia o trabalho de vocês. A intenção primordial.

Cássia Botelho – Eu acho que a intenção primordial se refere à gestão do conhecimento. Eu falo em termos de filosofia. Qual o conhecimento, o que seria interessante, o que gostaríamos de mostrar e o que a população gostaria de saber. Uma grande mudança de mentalidade que houve – isso ainda existe, é claro – [se refere à] questão das pessoas quererem aparecer. "Ah, eu quero a minha página na Câmara, a minha comissão tem que ter...". Tinha comissão que tinha página azul, outra tinha página amarela, outra tinha cor de rosa. E tinha muito enfoque no nome dos órgãos. "Assessoria, consultoria legislativa, Conselho de Ética". O cidadão quer saber a informação. Tudo bem que depois tenha depois como recuperar. Mas a principal chamada é pro serviço ou pro produto que a Câmara está oferecendo. Então foi um grande trabalho de conscientização mesmo. No inicio havia muita resistência nas áreas mas, ao final, como a gente colocou todo mundo junto, eles mesmos trouxeram sugestões pra gente. Eu lembro até que se falou: "Ah, mas vocês estão destruindo as páginas". Não. A gente não está destruindo, a gente quer construir uma página da Câmara, que o cidadão identifique sempre como o sendo da Câmara. Onde ele estiver no site, ele tem que saber que está na Câmara. Tem que saber a informação, tem que achar ali a informação. Depois se ele quiser saber da onde veio, até pra se comunicar, a gente lançou o sistema do "Fale Conosco" sensível ao contexto. Então cada página que você tiver, se você fizer uma análise, uma sugestão, elogio ou uma reclamação já vai mandar pro provedor especifico. A gente está tentando melhorar ainda mais isso agora. A gente implementou uma primeira parte de um acompanhamento dessas solicitações mas quer continuar melhorando isso. Então acho que são alguns pontos importantes. Essa filosofia da gestão do conhecimento, de quais os conhecimentos, produtos e serviços que o cidadão gostaria de ter. A questão da descentralização de conteúdos: eu coloco o conteúdo e sou responsável por ele, tenho responsabilidade. A questão da linguagem, que a gente trabalhou muito. Se eu atinjo o cidadão comum, eu vou atingir um outro cidadão mais especializado. Então a prioridade é atingir o cidadão comum e depois se for o caso você vai refinar, rebuscando os conteúdos. Isso que o José Antônio falou agora.

José Antônio – Temos o foco também na acessibilidade. O site é praticamente 95% acessível. Uma pessoa hoje com deficiência visual consegue navegar no site, praticamente por todo o site.

Entrevistador – Vocês falaram do Comitê Gestor, daquelas reuniões de 2004 e do lançamento do novo Portal em 2005. Eu queria compreender um pouco mais como foi esse processo de adoção das tecnologias antes do Portal. Porque eu lembro que desde a década de 90 vocês já tem uma página na internet, uma página preta...

José Antônio – Desde 1996, se não me engano, a primeira versão, aquela preta, em 96. Depois em 97, 98, teve uma versão nova, aquela verde. A primeira versão era toda estática. A segunda versão já tinha alguma coisa dinâmica.

Entrevistador – Quem geria antes, na década de 90?

José Antônio – Era o Cenin, a informática mesmo, com conteúdos centralizados. Depois, na segunda versão, a versão verde, que já tinha [???]. Somente agora recentemente... Porque o Comitê é recente...

Cássia Botelho – Sabe por quê? Quando você tem só um órgão gerente, seja o Cenin, seja o Centro de Documentação, ele fica vilão daquela historia. Porque, pra você ter um bom Portal, você tem que zelar muito pela qualidade, pela acessibilidade, pela navegabilidade. Nem sempre aquela pessoa que está num lugar estratégico, ou que tem uma opinião política, ou administrativa ela tem entendimento do que é uma página. Tudo tem um motivo. Fizemos vários estudos, utilizamos muito aquele livro da Cláudia Dias, que é do TCU, que fala muito sobre o portal de administração pública em termos de acessibilidade. Varias recomendações que ela faz ali. Então a gente ter uma pessoa específica que estuda acessibilidade. Então quando você tem um colegiado de órgãos da Casa decidindo, principalmente com esse processo participativo que foi no inicio a gente tem condições de falar: isso aqui que foi feito são recomendações de 23 órgãos da Casa. Então isso dá mais legitimidade, na questão de governança do Portal.

José Antônio – Também existia um atrito sobre onde deveria ficar o site. O pessoal de Comunicação achava que o site era de comunicação, então deveria ficar na área da Secom. Já o Cedi achava que não, o site é uma publicação, então o local do site deveria ser o Cedi. O Cenin não, é informática... Com o Comitê, isso aí acabou. Hoje ficou claro: o Comitê traça diretrizes e o Cenin executa. Se você tinha que colocar um banner na primeira página e não tinha muito espaço. O Cenin é quem tinha de definir isso. Hoje não. Hoje o Comitê está aí pra isso.

Cássia Botelho – Governança. E a gente já teve experiências, é claro, pressões, a primeira página é uma coisa sempre problemática. A gente nunca deixou de sofrer pressão. Mas a decisão pra uma mudança é muito estudada, todo mundo opina. Não é uma pressão política ou administrativa. Nenhum desse tipo de pressão que vai fazer a gente... Tem todo um estudo, a gente tem como argumentar. Então a gente conseguiu realmente profissionalizar, realmente, deixar isso muito tecnicamente, muito bem definido...

José Antônio – Porque o Cenin não tinha como brecar essa pressão. O Comitê tem como brecar. Então se vem a pressão de um lado, política "olha, isso aqui tem que divulgar hoje". Então não tinha nem como questionar, você acabava divulgando. O Comitê não. O Comitê tem autonomia pra brecar essa pressão. Eu quero a minha página, a página do meu órgão, da minha unidade na Casa na internet, a página do órgão tal. Hoje não tem isso.

Entrevistador – De quem foi a idéia de criar o Comitê pra evitar esse tipo de conflito entre os diferentes departamentos?

Cássia Botelho – Quando a gente foi realizar esse grupo de trabalho... Ela surgiu desse seminário, desse workshop que a gente teve com essas diversas áreas. Então a gente conseguiu identificar algumas áreas.. A própria participação e apresentação que a gente fez ao final, cada área apresentando, os grupos de pessoas... Então a gente conseguiu identificar tanto pessoas que a gente achou que teria melhor aproveitamento no grupo do Comitê quanto as áreas que estariam

mais relacionadas. E a questão de definir: o Portal quer comunicação, informação, então quais as áreas que estariam mais relacionadas?

Entrevistador – Eu queria entender um pouco mais a questão das resistências que vocês enfrentaram e que ainda enfrentam hoje, imagino, sobretudo em relação à pressão política.

Cássia Botelho – É o seguinte: a primeira página, a gente fala de política em geral, pode ser de um órgão de finanças quanto do conselho de ética. Então o que acontece: a gente tem mais de 15 mil páginas totais, então todo mundo que estar [lá]. Qual o critério que a gente usar pra estar na primeira página? É o acesso do usuário. Então não tem o que dizer. Quais são as áreas mais acessadas hoje? A agência de notícias, porque ela traduz numa linguagem muito mais facilitada. Então o cidadão vai ler um projeto de lei e a agência traduz o que se vai ganhar com isso e retrata as atividades do parlamento. A parte de deputados e a parte de proposições. Acho que vem em segundo a de proposições.

José Antônio – Seria proposições e agência brigando. Agência um pouco mais que proposições. São essas duas e deputados também. São as três que mais...

Cássia Botelho – Então assim, o pessoal do espaço cultural. Se tem um edital pra artista eles querem estar na primeira página. Aí vem o pessoal que faz o inventário anual, eles querem estar na primeira página. Conselho de ética, que às vezes está discutindo essas questões que ocorreram aí, envolvendo os deputados. Então eles querem estar divulgando isso na primeira página. Mas se todo mundo quer estar na primeira página... Então assim, tem uma pressão muito grande pra estar na primeira página...

José Antônio – Por isso que é importante ter um critério. Por exemplo, eu quero colocar um link da minha página. Não pode, por conta desse critério. Essa página, se você olhar, ela é bem definida. Ela tem um [???] uma área de divulgação do mídia e notícias e à direita é uma área de pesquisa rápida. Outra coisa que já ate nós falamos é a parte do órgão. Você não tinha um local [???] da Casa. Conheça a Câmara, estrutura administrativa. Não existe uma página do órgão. Outra coisa. A briga pelas subáreas. Você tem a área de banners ali. São seis banners, o que hoje é pouco. Mas se colocar nove banners, já pediram 12 banners, deixa de ser destaque.

Cássia Botelho – Na minha opinião pessoal a gente gostaria até que fosse até mais limpa.

José Antônio – Tem pessoas que dizem “Ah, a página do senado é muito boa porque ela é limpa”. Mas é porque não tem talvez tanto conteúdo quanto tem a página da Câmara. Então você não tem como manter todos aqueles links na primeira página.

Entrevistador – Eu queria entender um pouco mais sobre a estrutura de trabalho da qual vocês dispõem. De funcionários, em termos de infra-estrutura. Porque eu imagino que exatamente essa diferença que vocês têm em relação ao senado, um pouco mais de conteúdo a oferecer, 15 mil páginas como a Cássia falou. Com que tipo de estrutura vocês contam?

Cássia Botelho – De alimentação é descentralizado. Cada comissão vai lá. A gente cobra muito, tem procurado cobrar. Outro critério que a gente utiliza também é... Tem gente que já pediu pra estar na primeira página, quando a gente vai olhar o conteúdo não está atualizado então não vai

mesmo. Não tem como. Então essa questão dos provedores estarem sempre atualizando é bastante importante. Então são mais de 80 provedores, cada comissão tem sua pessoa que vai colocar ali. Isso é uma estrutura, de pessoas e cada um dentro de sua área. A gente fez cursos pra eles. Fez curso tanto de questão de navegabilidade quanto de utilização da própria ferramenta. Todo ano a gente faz um recall...

Entrevistador – E esses cursos são para os provedores de informação?

Cássia Botelho – Pra esses provedores. São mais de 80. Às vezes eles mudam. É muito comum em início de legislatura. Há muito trânsito de funcionários entre comissões. Vai de uma comissão pra outra, então tem que ter um recadastramento, um controle de quem são os provedores. A gente tem dentro do Comitê reuniões semanais. Toda semana tem. Tem duas pessoas, titular e suplente. Mas o suplente participa. Porque não é o tipo de trabalho que dá pro suplente ficar só vindo... Porque é muita decisão. Tem uma história também do porquê das coisas. Até chegou uma pessoa nova no Comitê que é a Lídia. A gente tem uma secretaria, uma secretária do Comitê que está aqui dentro da assessoria de projetos justamente pra dar essa dinâmica, de mandar e-mail, de ver, de verificar página. [...] a gente tem uma caixa postal, gestao.portal@camara.gov.br, as pessoas enviam demandas pra gente. "Olha, gostaria dia tal de divulgar tal coisa, quero uma página...". Inclusive a gente recebeu da bancada feminina da Câmara que pediu uma página pras mulheres deputadas...

Entrevistador – E vocês elaboram essa página tanto do ponto de vista técnico quanto do ponto de vista de conteúdo?

Cássia Botelho – Depende. Se você quer uma página mais estática, mais dinâmica... Em geral, a gente não tem condições de ficar alimentando páginas.

José Antônio – A página estática em geral, ela fica muito [???] Você tem um plano que é servidor web e um plano que é servidor de conteúdo. Tipo um [???] Gestores que alimentam o seu conteúdo aí. Quase sempre são páginas estáticas. Se aparecer uma página dinâmica, é um aplicativo [???] um banco de dados, aí nós desenvolvemos isso, damos manutenção. Como é dinâmica, a manutenção ali é bem menos. Em geral, a página dinâmica tem uma base de dados que o usuário usa essa base de dados.

Cássia Botelho – Pode publicar fotos. Pode colocar notícias.

Entrevistador – Tudo com uma interface mais amigável pra eles não terem de mudar a parte de programação da página?

José Antônio – Isso. E até pra manter um padrão visual.

Cássia Botelho – É uma briga muito grande sobre isso, todo mundo quer mudar...

José Antônio – Bem amarrado isso. Se deixar solto pro usuário, a estrutura da página, um vai colocar um menu vertical, [???] horizontal. O padrão de banner é o mesmo.

Cássia Botelho – Por exemplo, agora o centro de informação teve um treinamento ano passado pra lançar uma revista. Então a Codis vai fazer o layout, porque as pessoas confundem muito, mesmo quem tem uma iniciação em questão de web, confunde muito o que é uma publicação em papel e o que é uma publicação web. Então tem critério de publicação web. Tem que ter cor, tamanho de letra... Às vezes as pessoas têm um pouquinho de dificuldade. Então a gente percebeu que o melhor mesmo é deixar pelo menos assim, a máscara – a gente fala máscara - sempre é a CODIS quem vai propor. Agora, ela vai tentar atender, dentro dos critérios de acessibilidade, porque todo mundo... Se quisesse, teria tudo lindo em flash, piscando. E outra coisa, nós somos uma organização pública. Nós não somos um site comercial. Então a gente tem que dar o exemplo também. Então a gente tem que segurar essas... Você perguntou de infra-estrutura, agora tem a parte do Cenin que pensa, com a coordenação do José Antônio, todinha dedicada a isso.

José Antônio – A Codis é uma estrutura muito pequena, nós éramos 17 pessoas, somos 16 hoje. Somos três seções e em torno de 16 pessoas, dos quais grande parte é terceirizada. Somos três analistas e o resto é terceirizado. Isso pra poder da conta da manutenção de aplicativos existentes, que são muitos, e criar novos aplicativos também. Então tudo feito ali, a toque de caixa e com recursos muito escassos mesmo.

Entrevistador – Eu tenho curiosidade também em relação à destinação de recursos pro trabalho de vocês.

Cássia Botelho – Na Câmara, ela tem uma rubrica única de orçamento. A gente tem um planejamento estratégico que a gente vai ali definir quais são os projetos principais que vão durante o ano... Você pode até ter uma realocação. Pode ser que surja uma nova necessidade, um novo projeto, ainda mais a parte de informática que é muito dinâmica. Então você pode ter uma realocação de recursos. Mas isso tudo entra dentro de uma rubrica única, a rubrica Câmara dos deputados.

José Antônio – Estou há seis anos no site e nunca tive problemas em relação à contenção de recursos. A questão é como executar esse orçamento. Em relação à internet, nós vamos lançar agora essa transmissão ao vivo das comissões. Isso aí foi aprovado pra gente. A questão é como executar esse projeto, como vai ser planejado, sentar e projetar isso. O Cenin agora tem uma ferramenta de pesquisa. Nós estamos implantando agora uma ferramenta de pesquisa no site. Essa pesquisa hoje ela é feita com programação interna mesmo.

Cássia Botelho – A gente sabia desde o inicio que era uma coisa que tinha que melhorar, a pesquisa.

José Antônio – Então agora [...] de pesquisa em torno de [???] mil reais. Então não tem nenhum problema em relação a comprar. A questão vai ser executar esse orçamento e implantar.

Cássia Botelho – Agora, tem todos os tramites que a legislação... Essa ferramenta a gente gostaria de estar com ela há mais de um ano e meio atrás. Serviço público, demora, tem que ser aprovado, você tem que justificar muito bem o projeto, o porquê, aí você tem que ter três propostas, sempre vence a mais... Então você tem que fazer uma especificação muito boa pra que isso não prejudique a questão do Portal depois. Tem que ter toda uma questão de preço. Serviço público é a primeira coisa a se observar. Como se adequar a essa questão de preço e qualidade...

Entrevistador – Tenho um pouco de curiosidade em saber como se dá a divulgação do Portal, já que vocês têm todo esse trabalho interno para acomodar os diferentes departamentos. No próprio site do Senado você tem o link pra Câmara, no brasil.gov também. Eu quero saber se vocês fazem algum tipo de promoção tanto fora quanto no ambiente digital pra promover o acesso ao site de vocês.

Cássia Botelho – A agência de notícias trabalha muito essa questão quando ela replica as notícias para os diversos órgãos de jornalismo. Desse ano pra cá é que a gente está procurando, o Comitê intensificar. Esse ano a gente realizou um seminário "Portal da Câmara: Transparência e da Cidadania". Inclusive a gente trouxe o pessoal da Transparência Brasil. Esteve aqui o Cláudio Abramo, esteve o pessoal do Banco Mundial e teve o professor Sérgio Braga, da UFPR que fez um estudo sobre o Portal da Câmara. Então a gente tem procurado trazer a discussão para a sociedade. Gostaríamos de estar fortalecendo a parceria com as universidades. Montar seminários, participar de ventos. A gente tem uma divulgação muito boa no exterior. Nosso Portal é exemplo pra vários países da comunidade de língua portuguesa. A gente tem uma cooperação muito intensa com esses países. Inclusive, no nosso ambiente, a gente sedia o Portal dos países de língua portuguesa, da associação, também do fórum dos parlamentos de língua portuguesa, que é a parte política. E tem ferramentas, por exemplo, que a gente cede pra assembléias. O nosso sistema de áudio, que nessa questão de participação popular, ele democratiza a informação, porque você pode ouvir praticamente no mesmo momento que o deputado fala qualquer intervenção dele no plenário. Esse sistema a gente cedeu pra quase todos os países de língua portuguesa, Angola, Guiné-Bissau, São Tome, acho que só não foi pro Timor. E Portugal, o parlamento português, o Senado Federal, assim como outros sistemas a gente também já cedeu pro Senado.

José Antônio – Alguns momentos depois do deputado fazer o discurso, envia-se pra internet, você consegue fazer o download do discurso dele ali.

Entrevistador – É algum tipo de parceria que vocês têm com o Interlegis?

Cássia Botelho – Não. São programas separados. Temos alguns projetos em colaboração com o Interlegis, mas é bem distinta essa questão da Câmara e do Interlegis. O Interlegis procura levar uma questão de capacitação e formação para as assembléias legislativas e câmaras municipais muito com esse enfoque em tecnologia ou desenvolver sistemas que vão facilitar a vida daquelas assembléias. Por exemplo, eles têm um portal modelo que eles oferecem. Mas é uma coisa assim muito focada, e nessa área de redes, comunidades.

Entrevistador – Seria algo mais de intranet, mas de intranet entre diferentes legislativos.

Cássia Botelho – Isso. Mas a Câmara não. A Câmara já tem outros produtos que ela fornece pras assembléias. E são dois programas muito distintos.

José Antônio – Existe uma preocupação de não haver uma sobreposição de produtos. O Interlegis oferece o sistema [???] dessas assembléias. A Câmara já não atua nisso.

Cássia Botelho – Sistema de áudio, pra não ficar eles fazendo uma coisa e a gente... Uma questão de recursos financeiros.

Entrevistador – Pode-se perceber que vocês levam em consideração a participação dos cidadãos. Eu queria compreender melhor qual o tipo de ênfase que vocês dão, o que vocês esperam dos cidadãos. Já que, quando vocês oferecem uma ferramenta como os *chats* ou os fóruns, vocês acham que os cidadãos vêm correspondendo àquilo que vocês projetaram, àquilo que vocês vêm planejando?

Cássia Botelho – Correspondem. Principalmente... É claro que não é toda... A gente tem certeza... As universidades, os estudantes, eles têm uma participação maior, sem dúvida. Mas mesmo o cidadão comum... Vamos supor que ele não tenha acesso ao computador. Então ele pode ligar, a gente tem um sistema de ligação gratuita pro nosso 0800, ele passa a demanda, o 0800 passa pra gente, passa pro deputado e é possível se estabelecer um contato com o cidadão depois. Facilita tudo isso. Em relação ao Portal, esse público que acessa mais a página, que são os jovens, os universitários, acadêmicos, eles mandam muitas sugestões. Mesmo às vezes cidadãos comuns mandam. Saiu uma pesquisa agora, não sei se foi na Isto é ou na Veja, de que os idosos descobriram a internet, estão acessando as páginas. Então a gente recebe muito... A gente recebe elogios, reclamação. Pra gente, às vezes, é uma situação muito clara. Por mais que a gente queira ter uma visão do cidadão comum, enquanto cidadão, é diferente. A gente recebe excelentes sugestões do cidadão mesmo. Então, "olha, isso daqui, puxa, porque coloca essa pesquisa de tal forma, poderia ser assim..." Várias sugestões a gente traz todas pro Comitê. Muitas vezes até a Codis já está desenvolvendo alguma coisa nesse sentido. Às vezes casa, "olha, realmente a gente já estava pensando nisso". Tem uma parte da agência de notícias que tem uma parte chamada "comente esta notícia". Então tem muitos projetos de lei que já foram alterados, porque o cidadão mandou uma observação. Aí eu mando isso pro deputado que é o relator da matéria, às vezes o deputado não tinha pensado... Muitas pessoas pensando você tem condição de construir algo melhor.

Entrevistador – Vocês consideram que com a internet, a partir do momento em que vocês possibilitaram esse tipo de comentário no Portal, que esse canal adicional se tornou suficientemente importante?

José Antônio – Na verdade a idéia do site é fazer o cidadão participar mais... das decisões. [...] profundidade. Se a gente for numa proposição. [...] no site mesmo. Na parte do orçamento, da região dele ali. Uma coisa que eu acho falta ao cidadão aqui seria um trabalho junto aos cidadãos para conscientizá-los de usar bem esse canal. Nosso *chats*, por exemplo. Nós achávamos que haveria muito trote, participação de maneira pejorativa, e praticamente não tem, não existe isso.

Entrevistador – Mas os *chats* são moderados.

José Antônio – São moderados. Mas o moderador do *chat*... Não existe mensagens, raríssimas vezes aconteceu isso. Alguém falar alguma coisa pejorativa, não. Já em relação às mensagens pros deputados, grande parte delas são mensagens genéricas. "Ah, vocês são um monte de corruptos". E são mensagens que principalmente poluem a caixa postal do deputado e atrapalham as pessoas que querem participar de fato. Então acho que falta ao cidadão um pouco isso: seja objetivo, seja claro, seja direcionado na sua mensagem.

Cássia Botelho – E no Portal da Câmara foi uma coisa até que o Cláudio Abramo e o professor Sérgio Braga falaram: não tem uma organização privada, não tem ninguém no Brasil que coloque tanta informação. Você acompanha gasto, acompanha o projeto de lei, como ele está, você vai recebendo mensagens – ele foi pra tal comissão, foi pra outra. Sobre os temas. Você pode se cadastrar por temas: educação, saúde e receber o boletim da agência. Você pode entrar na área de transparência e ver os gastos, viagens em missão oficial... Então a pessoa tem sim como acompanhar muito, muito. Porque eu acho o seguinte: não basta criticar, não adianta você eleger uma pessoa ou criticar uma situação. Você tem também que acompanhar e cobrar.

Entrevistador – Então vocês consideram que os mecanismos de participação que são atualmente oferecidos por vocês contemplam aquele objetivo inicial?

Cássia Botelho – Contemplam e eu acho que algo o que está melhorando bastante é o fortalecimento... Por exemplo, a gente trabalha com várias áreas. A ouvidoria, ela interage com a central do Cedi; o 0800, ele que faz essa triagem dessas mensagens do fale com o deputado, ele recebe, porque o atendente... Às vezes a pessoa não tem computador, e não vai conseguir mandar pro deputado por e-mail essa pergunta, essa dúvida do cidadão... Os fóruns, então, o que a gente tem procurado incentivar a participação das comissões, são várias frentes de comunicação e o próprio sistema do "Fale Conosco" no Portal.

Entrevistador – Qual desses recursos é o mais utilizado para a participação?

Cássia Botelho – Acho que a agência.

Entrevistador – Mas a agência mais no sentido de provimento de informação, não? E de participação mesmo?

Cássia Botelho – Também. Porque os *chats* a agência tem organizado. As enquetes são organizadas pela agência, os *chats*. Essa questão do "Comente esta notícia".

José Antônio – O fórum realmente usa-se muito pouco. Talvez falte um pouco mais de divulgação. Também os temas são mais estáticos, se a gente tornasse os temas mais atuais... [???]

Cássia Botelho – O 0800 também.

Entrevistador – Será que talvez em relação aos fóruns seja porque o tipo de discussão que se tem no fórum seja aquela mais especifica e talvez o cidadão tenha um pouco mais de dificuldade em participar enquanto na enquete...

José Antônio – Talvez até colocar um pouco mais de temas do momento no fórum, pra dar um destaque talvez maior a isso. Agora usam bastante o "Fale com o deputado". São milhares de notícias por mês, um quantidade monstruosa via o "Fale com o deputado". Sem contar a parte de e-mail. O deputado ele recebe mensagem ou via e-mail [???] a quantidade é muito grande, ou recebe pelo site. Não vai um e-mail pra ele. [???] um sistema. A gente quer futuramente unificar isso.

Entrevistador – Então pra entender um pouco melhor. Quando você clica no "Fale com o deputado" pra falar com o parlamentar do meu estado, aquela mensagem vai pra onde?

José Antônio – Aquele sistema visa facilitar essa interação do usuário com o deputado. Você não consegue mandar via e-mail pra ele somente mensagem pra deputados de um certo partido, ou de uma certa UF, ou de um certo sexo. [???] você consegue [???] algumas seleções. Sexo, partido, estado ou pra um especifico. E é uma maneira mais organizada de se trabalhar. Isso vai pro banco de dados [???]

Cássia Botelho – Não tem limite [de espaço]. O cidadão não vai receber aquela resposta "Impossível receber sua mensagem porque a caixa estava cheia".

José Antônio – Então a gente quer futuramente pegar as mensagens que entrariam via outlook e canalizar também pra esse outro sistema. [???] único canal de comunicação com o deputado.

Cássia Botelho – O deputado também quando ele recebe isso ele visualiza de maneira... Foi feito todo um trabalho junto aos gabinetes parlamentares. Nós fizemos uma maratona em todos os gabinetes perguntando como é a forma que eles gostariam de ver, de acessar. Então ele tem uma facilidade de acesso também por estado, de que forma o eleitor está mandando. Então já dá assim... A primeira visualização dele já é mais interessante, como ele vê.

José Antônio – Ele recebe as mensagens que foram enviadas pra ele diretamente, as que foram pro partido dele e as que foram pro estado dele. Então ele pode ir no outlook e [...] diretamente. Eu reparei que a maioria que responde, que não é a maioria, mas do que respondem, a maioria atua mais em cima das mensagens que vieram da UF dele, do estado dele.

Entrevistador – Eu fiz um estágio nos Estados Unidos ano passado e exatamente a pesquisa que eu fiz com os representantes de lá, com os deputados federais de lá, na página inicial alguns deles colocavam "Eu não vou responder mensagens de cidadãos que não sejam de meu estado primeiro porque eu tenho um volume muito grande de mensagens pra responder e segundo porque seria uma descortesia com meus colegas de outros estados responder alguém do estado deles". Eu queria saber se esse fenômeno encontra paralelo aqui no Brasil.

Cássia Botelho – Tem. Não assim, não há mensagens de deputados dizendo isso, pelo menos eu desconheço. Na prática eles dão preferência a responder mensagens do estado dele.

José Antônio – Existe a opção de o cidadão encaminhar pra todos os deputados. Então às vezes ele [...] mensagem [...] spam.

Entrevistador – Existe algum tipo de filtro pra essas mensagens?

José Antônio – Quando a mensagem vai pra um deputado especifico, essa mensagem vai pra ele não tem moderação. Mas quando a mensagem vai pra um grupo, sexo, UF ou todos, o 0800 modera.

Cássia Botelho – Vê se não está havendo venda de produtos...

Entrevistador – O 0800 que vocês falam é aquele mesmo 0800 da Câmara, o setor responsável pela parte de recepção dos *inputs*.

José Antônio – Isso. É o setor responsável por liberar essas mensagens aos deputados.

Entrevistador – Eu havia formulado uma pergunta sobre quem configura os formatos das ferramentas de participação, dos *chats*, dos fóruns...

José Antônio – A ferramenta é a Codis.

Entrevistador - Mas a Codis da parte tecnológica, técnica. Mas da parte de idéia...

Cássia Botelho – É o Comitê.

José Antônio – Em relação aos *chats*, em relação às enquetes. A agência ela atua muito em relação à enquete e *chat*. Outros órgãos... No Plenarinho também nós temos *chats*. Enquete, algum ou outro órgão também faz. Normal, o grosso mesmo, é a Agência Câmara que faz os *chats* e as enquetes. Se você entrar na página dela, vai ter um arquivo de enquetes e um arquivo de *chats*, onde você pode ver os anteriores.

Entrevistador – Eu queria compreender se foi feito algum tipo de pesquisa com os cidadãos ou com grupos focais ao longo do processo de formatação das ferramentas.

Cássia Botelho – Sim, pela central de atendimento. Porque a gente queria assim: Quem é aquele pessoal que põe a mão na massa, que todo dia fica lá recebendo reclamação do cidadão? Essas pessoas a gente pegou. Então eles tiveram listas de reclamações. "O cidadão reclama aquilo, não agüento mais, não consegue achar isso...". A gente pegou essas pessoas, levamos pra esse seminário e o chefe delas. Pra que eles entendessem a necessidade de mudança da página.

José Antônio – O próprio "Fale Conosco" foi um trabalho de pesquisa em vários outros sites da área governamental [???]

Cássia Botelho – A gente também faz muito benchmark, muito.

José Antônio – [???] todos os campos precisam ser preenchidos. A idéia é facilitar o acesso do usuário à mensagem. Uma página cheia de campos até assusta o usuário enviar a mensagem.

Entrevistador – Eu queria entender esse ponto sobre o fato de que alguns deputados não respondem mensagens de cidadãos que não sejam do estado dele. Eu queria saber se há algum tipo de resistência apresentado em relação ao oferecimento dessas oportunidades de participação. Por exemplo, há quem reclame dizendo "nós não deveríamos ter fóruns, *chats*, não deveríamos tornar o e-mail disponível porque a gente se enche de mensagem".

José Antônio – Acho que não. Pelos parlamentares não. Inclusive os parlamentares que participam dos *chats*, todos adoram participação. Eles saem [???] *chat* querendo fazer outro *chat*. Já acompanhei um *chat*, um deputado que relutou muito em fazer aquele *chat*. Era um tema do momento e ele relutou demais em fazer. Antes de começar o evento ele estava meio assim...

Olha, após o *chat* ele adorou a interação diretamente com o cidadão, porque praticamente não existem essas mensagens. O pessoal atua muito em cima do assunto. Então você divulga que vai ter um *chat* sobre, por exemplo, biosegurança, você vai ter ali algumas ONGs que conhecem o assunto, você vai ter órgãos que conhecem o assunto e que vão atuar e a população em geral também.

Cássia Botelho – Na questão de mensagens... Pode ser que não tenham acesso. Às vezes são mensagens que vão pra todos. Às vezes o 0800 uma vez ou outra pode deixar escapar porque o volume é muito grande. A gente tem uma média de mais de 1 milhão e 500 mil acessos diários então você imagina o acesso de mensagens. Então às vezes assim é claro o deputado tem que participar da comissão, plenário, responder mensagem... Não é fácil pra ele também não. Essa área de fale com os deputados, caixa postal, são muitas mensagens. Agora, o que a gente tem notado é que nessa legislatura, por exemplo... A cada legislatura, e tem parlamentares mais antigos... A gente vê nossos pais às vezes, tem pessoas que tem mais dificuldades em utilizar laptop, computador. Mas nessa legislatura a gente viu um aumento bastante grande. Até a gente fez uma pesquisa no inicio da legislatura, de quais parlamentares gostariam de...

José Antônio – Grande parte deles [???] palmtop.

Cássia Botelho – Então a gente tem aproximadamente quase 300 deputados que se colocaram de modo favorável a essas tecnologias. Então, quer dizer, não que os outros não usem, mas tem uns que são bem favoráveis. E é claro tem aqueles... uma pequena minoria.

Entrevistador – Eu tenho curiosidade de saber se a carga de trabalho de vocês vem aumentando também.

Cássia Botelho – Muito, muito. Porque todo mundo quer divulgar tudo na Internet, quer rápido... Essa questão da transparência tem um foco muito grande.

José Antônio – O Cláudio Abramo falou uma coisa muito interessante no seminário que teve, porque informação gera necessidade de informação.

Cássia Botelho – Quanto mais informação, mais informação.

José Antônio – Você divulga uma proposição, aí tem necessidade de saber como ela tramita.

Cássia Botelho – E o cidadão faz muitos pedidos. Ele quer ver: "Por que vocês não colocam por tema, por data, por deputado, por unidade...?" – os cruzamentos de informação. A gente tem muita demanda assim. Aí você oferece uma informação, aí sempre está tendo que melhorar aquilo, na forma de pesquisa, de acesso, ou cruzar informações na base que já traz várias informações. Se quiser falar da atuação parlamentar, aquilo que você vai produzir agora...

José Antônio – Eu acho que o nosso site está muito bom, tem muitas ferramentas boas, mas, olha, a gente está identificando que tem que fazer muito mais. Se parasse uns dois anos de demanda nova – porque não pára nem um dia – a gente não faria o que tem que fazer hoje. Então, uma das coisas que a gente quer fazer é atuação parlamentar, [???] de fora. O cidadão pode se cadastrar para acompanhar a atuação de um parlamentar. Então tem um deputado X que ele

elegeu, e ele acompanha tudo que ele fez aqui num certo período. A cada quinze dias, talvez. Então, naquela quinzena, as proposições que ele apresentou, que ele relatou, o discurso que ele fez no plenário, a viagem que ele participou (já com um relatório da viagem). E ele me deu uma sugestão boa, o Jamil, de incluir também como tramitou a proposição que ele apresentou. Então, a proposição que ele apresentou dois anos atrás tramitou esta semana – então, ter essa informação.

Entrevistador – Permitir um *tracking*, um rastreamento desse tipo de proposta...

Cássia Botelho – E aí o cidadão... Outra necessidade que a gente vê na nossa página, um projeto que era para ser esse ano, mas não conseguimos devido a isso que o Antônio falou – toda hora tem demandas de ajuste das páginas –, é a questão da segmentação de públicos. A gente gostaria muito de segmentar. Por exemplo, "eu sou um estudante", já se classifica ali como estudante , já tem todos os produtos para mim; eu sou um jornalista e... Hoje em dia a gente já tem esses produtos bem definidos, mas falta tempo deles poderem...

José Antônio – A gente sabe o que fazer, como fazer...

Cássia Botelho – A gente sabe o que fazer, tem identificados os públicos, falta o pessoal lá poder sentar e...

José Antônio – São coisas maravilhosas... Outra coisa seria o *push* também. O envio de informações periódicas sobre o orçamento.

Cássia Botelho – Isso é fundamental.

José Antônio – Eu vou me cadastrar pra acompanhar sobre a construção da escola da minha cidade.

Entrevistador – Isso é permitido em relação a projetos, não é?

José Antônio – Em relação a emendas no orçamento.

Cássia Botelho – Por que o que acontece hoje? Hoje a gente tem...

Entrevistador – Em relação a projetos de lei, mas isso já...

Cássia Botelho e José Antônio – Já existe.

Cássia Botelho – O que acontece hoje? O presidente da comissão de orçamento... O ano passado foi... Inundou toda a questão orçamentária, repasse de verbas aos municípios e estados para as assembléias legislativas, principalmente para as câmaras municipais. O que acontece? Muitas câmaras municipais no Brasil funcionam dentro das prefeituras. Então, essa correspondência não chegou. Então, se a gente conseguisse fazer isso... A gente já lançou no ano passado um trabalho muito bonito que fizemos junto com a consultoria de orçamento que foi uma funcionária nossa, a Mônica – que, nossa, até publicar na página... – que foi a questão do Portal Orçamento Brasil, que foi tentar divulgar essas informações. Um braço avançado do portal seria justamente esse

pushing no orçamento. A Câmara fez um convênio com o SIAFI também. Então seria poder divulgar com muita transparência e acabar muito dessa questão do lobby que tem em Brasília por emendas. Isso iria ser maravilhoso...

José Antônio – A gente poderia acompanhar passo a passo. Outro projeto que deve sair agora em 2008, 2007 já está acabando, seria a produção da Câmara, demanda, o que ela produziu [???] o que a Câmara produziu nesse mês –aprovou tais projetos, quais os projetos que ela aprovou, fez tais eventos aqui na casa, fez tais viagens oficiais – seria como uma contabilidade. A produção da casa naquele período.

Entrevistador – Compreendo. Para mostrar que a Câmara está efetivamente...

José Antônio – É porque existe muita gente que [???] que a gente não trabalha... Trabalha.

Cássia Botelho – Nossa, muito. A gente fica horas aqui dentro...

José Antônio – Aqui, mesmo os deputados, mesmo. Eles têm que estar aqui, eles têm que pôr o dedão lá, senão, não ganha presença. Outro projeto para o futuro, uma idéia futurística, seria "o que tal projeto de lei impacta", "o que a aprovação de uma lei vai impactar na sociedade".

Cássia Botelho – Seria a questão da inteligência legislativa.

Entrevistador – Eu queria compreender um pouco mais o que acontece com a mensagem do cidadão, uma vez que ela é encaminhada. Então, na verdade, pelo que vocês me explicaram, a mensagem é encaminhada para diferentes órgãos, a decidir pelo contexto. Como o cidadão precisa...

Cássia Botelho – Por exemplo, se ele entrar na área de orçamento, vai para orçamento, consultoria..

Entrevistador – Falar com deputado, vai para deputado. Então cada uma dessas comissões é responsável pela resposta.

Cássia Botelho – Isso. A gente tem o 0800 que, quando alguma dúvida vai direto para o 0800, no geral também ela vai para o 0800 e ele redireciona. E tem a ouvidoria, que tem um papel de fazer a revisão. A gente tem um ouvidor agora, o deputado Carlos Sampaio, que está cobrando muito. Ele já entra em plenário cobrando os deputados. Está todo mundo respondendo o "Fale com o deputado", e quanto tempo as pessoas estão demorando para responder as mensagens. Então a Ouvidoria entrou nesse papel de revisar essa questão toda. Então a gente está criando um grupo de trabalho, um projeto que vai se chamar Fase 2 desse "Fale Conosco" com todos esses órgãos para a gente fazer uma nova avaliação de como essas coisas estão funcionando, qual o papel de cada um, o que a gente vai poder integrar em termos de ferramentas...

José Antônio – Até pra orientar o usuário porque quando ele envia uma mensagem... Muitas das mensagens que ele envia são para solicitar coisas que o site já oferece para ele. Então tem mensagens lá para solicitar um projeto de lei. Ele pode ir no site e baixar isso. Tem mensagens de

gente que quer saber o paradeiro de um tio que não vê há muito tempo... Existe mesmo, é comum...

Cássia Botelho – "Qual o órgão do poder público que cuida disso?"

José Antônio – Pedindo emprego também... Então, tem mensagens que...

Entrevistador – E o que vocês fazem com esse tipo de mensagem?

Cássia Botelho – A gente responde, e, se for o caso, a gente re-encaminha, se for o caso para uma pessoa mais ligada ao Executivo, ou uma Secretaria de Direitos Humanos, ou se for alguma comissão daqui...

José Antônio – E tem mensagens também que vão para o órgão errado. Ele manda para a Agência, como que isso também, é uma publicação que a Câmara tem, ele manda para a Agência de Notícias, quando tem que mandar para o Cedi. Tem um item lá "biblioteca" e ele clicou em outra página e aí o contexto cai na agência.

Entrevistador – Então, basicamente, vocês não centralizam a resposta das mensagens?

Cássia Botelho – Não.

Entrevistador - Vocês só respondem àquelas que são de competência de vocês...

Cássia Botelho – As do Comitê gestor.

Entrevistador – Isso é importante para compreender um pouco mais porque eu imaginei que o volume de informações seria gigantesco, e isso iria dificultar um pouco o trabalho.

José Antônio – Eu te mandei as estatísticas esses dias, não sei se você chegou a ver. A Andréia pediu quantas mensagens que vêm, a quantidade de deputados, a quantidade de acessos diários...

Entrevistador – Eu acompanhei isso nos relatórios executivos de vocês, de 2005-2006. Procurei detalhar um pouco mais os estudos dele. Eu queria saber se vocês percebem algum tipo de diferenciação valorativa das mensagens que chegam. Por exemplo, quando eu estava pesquisando os representantes norte-americanos, eles tendiam, exatamente por questões de idade, de novidade dos media digitais... Eles tendiam a levar mais a sério aquele tipo de mensagem que era enviada por carta tradicional em papel, escrita, ou então por telefone. Eu queria saber se há algum tipo de diferenciação valorativa, tipo, dar mais atenção àquelas que vêm por carta, ou então àquela demanda por telefone. Vocês percebem isso em algum ponto da casa, em gabinetes?

Cássia Botelho – Eu acho o contrário. Tudo que é mais ágil, tudo o que se manda por Internet é mais facilmente... Até porque na casa, no trâmite administrativo, a gente já tem essa cultura de mandar um e-mail. Então, o próprio parlamentar no gabinete já trabalha com essa questão. O secretariado dele, ele tem portal do gabinete. Essa cultura do portal do gabinete também facilita porque ele vai ver o sistema de cotas parlamentares, então já tem essa agilidade. Eu acho que quando manda por carta é o contrário, demora mais para responder. A gente teve uma tentativa

aqui, há algum tempo atrás, que foi a “carta-resposta”. A Câmara fez um convênio com os correios, o cidadão lá preenchia. Só que o que aconteceu? A exemplo de uma iniciativa que teve lá na Controladoria Geral da União, que eles colocaram um sistema lá e receberam tantas que não tinha como, mesmo se todos os funcionários da Câmara trabalhassem de manhã, de tarde e de noite não iria dar conta de responder por carta a todas as demandas. Então eu acho que pelo contrário. O bom, você fala assim, nem toda a população tem Internet. Realmente, então o 0800 ajuda nisso, porque a pessoa pode ligar e ele faz o repasse dessa mensagem. Agora, como o José Antônio falou, tem parlamentares... Aqueles que são menos afetos à questão da tecnologia, que...

José Antônio – Talvez vá demorar para a gente conscientizar a população para a gente selecionar a mensagem, evitar tipo o trote, tipo o spam, ali. Até o SAMU, até os bombeiros, vira e mexe tem...

Entrevistador – Vocês fazem algum tipo de campanha neste sentido? Ou pretendem fazer?

Cássia Botelho – Pretendemos fazer.

José Antônio – Talvez no futuro, até pela quantidade de população. À medida que o deputado vai respondendo para ele, vai se conscientizando mais disso. Então, como é muito spam, há uma percentagem pequena... À medida que você for melhorando isso aí, a qualidade da pergunta, a mensagem para o deputado, acho que o cidadão vai se conscientizando mais.

Cássia Botelho – A gente preza muito a imagem da instituição, então a gente tem um compromisso na casa de responder realmente, a gente procura não demorar. A Câmara é tão visada pela imprensa, geralmente é aquela coisa “notícia ruim que vende”. Então a gente procura justamente fazer esse... Então, muitos cidadãos falam “nossa, não esperava”. Tem vários e-mails, “eu não esperava receber uma resposta tão rápida de vocês...”.

Entrevistador – Vocês têm um sistema de rastreamento da demanda que o cidadão envia, da mensagem, não tem?

Cássia Botelho – A gente tem um protocolo. A gente tem um número. Agora, a gente terminou a primeira fase de implementação que é o fornecimento desse número, a gente consegue ver onde é que está, mas isso internamente. Agora a idéia é mais um projeto...

José Antônio – A fase dois do “Fale Conosco”...

Cássia Botelho – A fase dois que é conseguir que o próprio cidadão tenha um [???]. A gente ainda não tem isso, mas a gente sabe que é fundamental. Estamos trabalhando para isso.

Entrevistador – Não somente enquanto pesquisador, mas enquanto cidadão é bom a gente ver que vocês estão sempre tentando aperfeiçoar...

Cássia Botelho – A gente sabe que é importante o cidadão participar, conhecer, ver... É a casa onde estão sendo discutidos grandes temas nacionais. Essa questão da participação popular é muito importante. A gente quer o melhor para o país, a gente faz as coisas com muito amor, com muita visão de país. Então, eu acredito que é importante essa participação. Então a gente procura,

enquanto cidadão – pois nós também, que estamos aqui, também somos –, incentivar esse tipo de participação, de ver na prática. Quanto projeto de lei é melhorado, quanto a coisa melhora quando o cidadão participa.

Entrevistador – Quando eu li os relatórios executivos 2005 e 2006, vi que boa parte das mensagens são de sugestões e dúvidas. É isso? Realmente boa parte dessas mensagens se refere a sugestões ou busca de informações? E as reclamações são mais direcionadas a algumas áreas como a Ouvidoria?

Cássia Botelho – É, acontece de tudo. Tem algumas áreas específicas, outras a pessoa quer visualizar alguma coisa na página. Muitas vezes tem reclamação porque a pessoa não... São muitas páginas, então não conseguiu se achar.

José Antônio – Tem isso também.

Cássia Botelho – Por isso que a gente imaginava que, com a segmentação, a gente iria ajudar. Juntar a segmentação e a ferramenta de busca - essa nova ferramenta - a gente vai conseguir melhorar um pouco essa questão de ter muita informação no Portal. Porque às vezes a pessoa não acha porque não sabe o caminho, não consegue visualizar, mesmo tendo a arquitetura de informação, é tanta coisa que ela não visualiza o caminho.

José Antônio – É verdade. Tem um outro trabalho que a gente tem instituído aqui que é sobre estatísticas do site. Em relação ao Plenarinho... Grande parte dos usuários do Plenarinho não entra na página da Câmara. Entra pelo Google. Pesquisa lá "dia do índio". O Plenarinho tem uma matéria sobre o dia do índio e ele entra por ali. Então tem esse trabalho para fazer, pra saber qual a dificuldade que o usuário tem de localizar esse conteúdo. Outra coisa interessante: saber onde o usuário desistiu de fazer a busca. Você tem que saber que o usuário foi até a página tal. Você sabe que completa um passo para frente. Ele parou aqui e desistiu. Por que desistiu?

Entrevistador – Então, é esse tipo de acompanhamento do acesso.

José Antônio – Isso tem que ser feito ainda. Você rastrear como entrou no seu site e saber até onde ele foi, se ele completou a busca dele ou não. Se não completou, é porque tem algum problema ali. O que fazer para melhorar esse acesso?

Entrevistador – Interessante...

José Antônio – Tem que sentar e fazer. Com dezesseis pessoas lá...

Entrevistador – Manter já é difícil, imagino aperfeiçoar o que já tem... Eu queria saber se vocês pretendem, a curto, médio ou longo prazo, implantar mais ferramentas de participação. Eu acompanho o site da Câmara há algum tempo e percebo que... Em relação a ferramentas de participação, enquetes, fóruns, *chats*...

Cássia Botelho – A gente queria colocar um blog. Nossa idéia era reformular aquela área de participação popular, tendo duas pessoas do Comitê estiveram em um evento agora, em São

Paulo. Talvez o relatório deles fale muito da questão do blog, o que já mais ou menos nossa ferramenta faz, seria interessante, também...

Entrevistador – Que tipo de interação vocês tem com parlamentos de outros países para, por exemplo, apreender as ferramentas que eles utilizam? Eu lembro que o Senado do Chile tem duas ferramentas bastante interessantes. A primeira eles chamam de "testemunho", onde os cidadãos podem dar testemunhos sobre as dificuldades que eles passam no dia-a-dia e, de alguma forma, eles relacionam aquilo a projetos que visam resolver aquele tipo de dificuldade. Então, já é um primeiro ponto para o cidadão participar um pouco mais e se sentir contemplado porque aquela sua demanda está sendo de alguma forma publicada. Um outro tipo de ferramentas que eles têm são enquetes, mas são enquetes mais aprofundadas, onde não é simplesmente dizer: "você é a favor da pena de morte? Sim ou não", como a maioria das enquetes que são encontradas nas iniciativas, nas experiências brasileiras. É meio que uma enquete mais aprofundada: "você é a favor da pena de morte? Veja opiniões a favor, veja opiniões contra, veja documentos relativos, veja quais são os projetos de lei relativos a isso"...

Cássia Botelho – Interessante.

Entrevistador – E, a partir daquele conjunto de dados, de informações, de links, a partir de todo aquele conjunto de informações, de repertório que ele adquiriu, ele, aí sim, pode opinar de maneira mais aprofundada, tendo refletido sobre aquele assunto.

José Antônio – Eu acho que nós estamos a um passo de fazer isso. Não porque pensamos isso. Mas existe hoje o "fique por dentro" hoje, que pode ser um meio caminho disso. Como você falou, como por exemplo, "reduzir a maioridade penal? Sim, então clique aqui e fique por dentro sobre isso". É interessante...

Cássia Botelho – Boa idéia. A gente tem um programa chamado Observatório de Práticas Legislativas. É um programa que a gente fez em cooperação com o Itamaraty e a gente mandou para todos os países, os embaixadores do Brasil, cartas e contatos para a gente fortalecer esses laços com outros parlamentos. Então esse ano a gente conseguiu melhorar bastante. Fizemos uma videoconferência, com o apoio do BID, justamente com o parlamento chileno, que trouxe muitas idéias para o que a gente está querendo desenvolver aqui, que é a biblioteca digital, a questão de outras ferramentas. A gente notou alguma coisa bastante interessantes no site do parlamento australiano. A gente está recebendo esta semana um consultor italiano, falar com a gente. Porque, o que acontecia até então? A gente ficou um tempo assim: quando tinha muitas boas ferramentas, doando essas ferramentas para o parlamento português, e aqui dentro do Brasil também. Para tribunais, a gente doou ferramenta para o STJ. Agora nossa idéia é justamente essa. E o que tem de novo? Porque a gente está no topo. Inclusive nosso diretor geral foi fazer uma apresentação em Genebra no ano passado, uma conferência de parlamentos dentro da UIP, do Global Center e foi aplaudido. Há um interesse muito grande dos outros países em relação ao que a gente faz, mas a gente também quer buscar o que a gente pode melhorar. E no início desse ano foi feito um trabalho, a pedido do primeiro secretário. O Observatório fez essa pesquisa em termos de portal, o que tem de interessante. Realmente o nosso é um ícone. Mas é claro, justamente pra manter essa posição a gente tem que estar...

Entrevistador – Porque eles também estão se atualizando e exatamente a partir dos projetos de vocês.

Cássia Botelho – Uma coisa que a gente tem que falar, que não pode deixar de falar, e que foi muito bom nesse trabalho, um resultado muito positivo, foi que, pela primeira vez, no ano passado, a gente ficou entre os melhores portais de categoria política pelo júri popular, daquela votação do Ibest. E isso pra gente foi uma resposta de que a gente está no caminho certo.

José Antônio – [???] também é importante porque aproximar o cidadão, da sua Casa, seja virtualmente ou não, aumentar a participação dele, a segmentação vai ser fundamental. Eu vi, acho que foi no site do parlamento de Indiana, que possui várias maneiras de ensinar o cidadão a conhecer a Casa deles ali. Então eles tem um linguajar bem simples mesmo de como que tramita a lei ali dentro. Então eles têm um desenho animado, eles têm um vídeo.

Cássia Botelho – A gente quis fazer isso pro fluxo do processo legislativo. A gente fez um fluxo, não tinha, foi colocado esse ano no Portal. Foi um trabalho grande da consultoria, da Secretaria Geral da Mesa, Centro de Informática, Assessoria Especial de Projetos, a gente colocou um fluxo do processo legislativo assim com algum critério de atividade, mas a gente queria potencializar de uma maneira muito mais didática.

José Antônio – São projetos maravilhosos que a gente se empolga com isso, sabe como fazer, mas faltam recursos...

Entrevistador – Eu tenho um pouco mais de curiosidade em relação à segmentação. Ela pode ser uma ferramenta pra atrair mais cidadãos a participarem já que eles têm aquele interesse mais segmentado, mais personalizado, mas ao mesmo tempo eu me pergunto se vocês têm preocupação com cidadãos que tem interesse fundamentalmente apenas em relação àquilo que o concerne. Vocês consideram que esse tipo de ferramenta padronizada que serve pra segmentar, ela pode afastar o cidadão da discussão de outros temas que também são importantes?

Cássia Botelho – A gente pensou nisso. Qual aquela pauta de votação do congresso? Isso seria obrigatório. Tem campos que, mesmo com a segmentação, eles seriam obrigatórios. Seriam aqueles institucionais. Mas não aquele institucional chapa branca. Mas qual a pauta do parlamento, o que está se discutindo. Isso a gente pensou tanto pra segmentação quanto pra personalização. Que é como a gente queria fazer pras intranets. Porque o servidor também está tendo discussão. [...] acessar o [...] sou funcionário da Câmara e não sei o que esta acontecendo aqui dentro. Tem que ter o mínimo do que a pessoa deveria ter em termos de conhecimento.

Entrevistador – Em relação aos *chats*, eu também acompanhado através da Agência Câmara. E eu sempre vejo que há uma pluralidade de partidos e de líderes a responderem. Eu queria saber quem é que escolhe o parlamentar.

Cássia Botelho – Depende. O relator da matéria, o tema que está quente. A gente procura também ver o que a sociedade está querendo discutir, o que está “bombando”, como diz a gíria.

José Antônio – A pior coisa que tem é o *chat* vazio. Já teve um ou outro *chat* que o tema não estava “bombando”. Então fica uma sala com 10, 15 pessoas. É horrível isso.

Entrevistador – O *chat* bom alcança quantas pessoas?

José Antônio – O recorde nosso aqui foi no lançamento do *chat*, foram cerca de 130 pessoas no Plenarinho, em agosto de 2004, o primeiro *chat* que fizemos. Aí depois reduzimos por questões tecnológicas, mas hoje não. Hoje a tecnologia nossa permite ate 1000 usuários no *chat*. O que não permite é a quantidade de respostas, não tem como responder isso. Em geral o *chat* tem uma pessoa moderando, quase sempre a editora da agência Câmara, a Patrícia; um ajudante, que é a pessoa que passa as perguntas; o parlamentar e mais dois ajudantes dele ali digitando ou ditando pro digitador. Um teto bom seria hoje na faixa de 80 pessoas. Atenderia tanto a quantidade de respostas quanto podia ser bom. Porque temos também a idéia de melhorar o *chat* pra facilitar na resposta. Então você teria áreas [...] no futuro ai ter nessa faixa de 80 pessoas, 70, 80.

Entrevistador – Eu percebo tanto através do trabalho de vocês quanto pela conversa que estamos tendo que vocês se esforçam em oferecer ferramentas de participação. Quero compreender um pouco mais a visão sobre algo que não depende diretamente de vocês. Vocês acham que os cidadãos, através do emprego das ferramentas digitais, estão conseguindo influenciar a formatação das políticas públicas, dos projetos de lei?

Cássia Botelho – Acho que ele me influencia sim, mas ele não tem consciência disso. Poderia influenciar muito mais. Acho que o público mais especializado, ele tem mais noção de que consegue fazer isso, mas, assim, é notório. Todas as vezes que a população pressionou o Congresso pra uma determinada postura, sempre houve uma resposta mais rápida. Em vários momentos da história do parlamento você vê. A mesma coisa ocorre em termos de, por exemplo: estava discursando, o cidadão entra tanto na página que derruba a página. Agora mesmo aconteceu isso no Senado. Então eu acho que a força do cidadão é muito grande. E o deputado está atento. Como te falei, a Patrícia, ela uma estatística onde tem vários projetos de lei que o deputado tinha às vezes uma interpretação e recebeu uma mensagem de um cidadão ou de um professor... Às vezes de um cidadão comum. Eu lembro que teve um projeto sobre uma questão de uma doença, que o deputado e fez um projeto sobre essa questão e tinha uma pessoa que vivencia aquilo e mandou uma proposta pro deputado e o deputado disse "não, mas isso já estava no meu projeto", e realmente quando foi verificar ele pensou que estava e não estava e alterou e o projeto foi aprovado. Então assim, realmente, funciona. Agora, eu acho que isso é um crescente. Cada vez mais, tanto o deputado está utilizando esta questão da tecnologia quanto a população. Só que ela não tem toda a consciência...

José Antônio – À medida em que você vai aperfeiçoando mais essas ferramentas para aproximar mais a população do parlamentar, você vai incentivando, motivando o deputado a responder, mobilizando também a maneira com que o usuário final entra em contato com o deputado, essa ferramenta vai ajudar ainda mais ao acesso democrático. Por exemplo, o *chat*. Você raramente tem mensagem indecorosa. Raríssimas vezes você tem isso. Já no fale com o deputado não. Sempre que acontece um escândalo, às vezes até fora da Câmara, um outro órgão, como o Senado, vem uma serie de [???] pros deputados, ofensivas então isso gera aquela quantidade de spams que evita os deputados de terem um incentivo nisso. Se você também identificar algum parlamentar que atua bem nessas ferramentas. "O deputado fulano de tal responde os seus e-mails". Ele começa a gerar, a "excitar" outro a fazer o mesmo.

Cássia Botelho – A gente gostaria que mais parlamentares... Tem muitos que fazem, mas eu acho que o número poderia ser maior.

José Antônio – Conscientizar a população de que ela pode participar com esse meio, que ela pode atuar, como essa sugestão... A opinião dela, a atuação dela é importante pro deputado. Muito deputado realmente que lê, que escuta, seja no corredor, seja por carta. [???]

Cássia Botelho – O fluxo do processo legislativo quando a gente lançou a gente fez uma enquete pra saber se estavam usando bem. Nossa, foram muitas respostas. "Nossa eu acho que ninguém vai responder isso não". Fizemos uma análise, estatísticas e vimos. "Nossa, que legal". Porque é uma coisa árdua, é fluxo do processo legislativo. É um assunto árduo. Aqui, as vezes você esta há 10, 15 anos na Câmara e tem tantos trâmites, meandros, questões de regimentos internos, de tramitação. Pra gente que está aqui dentro não é uma coisa tão simples assim.

José Antônio – Eu já vi em vários *chats* pessoas, cidadãos, não sei se especializados ou não, mas assim, realmente [???] o relator da proposição [...] do *chat*. "Ah, porque você não pensou assim"?". "Eu vou pensar direito e depois te respondo". Você vê que ali ele balançou, o deputado. Deveria estar achando um ponto cego da lei.

Entrevistador – Vocês podem comentar se há mais algumas estratégias para atrair os cidadãos para participarem?

Cássia Botelho – Olha, especificamente, não. No Portal, quando a gente fez essa a questão da participação popular, quando a gente deu essa nova linguagem, a gente aumentou muito... A gente tinha uma média de 400 mil diárias e foi pra quase 1 milhão e 400 mil quase, mensal. [...]

José Antônio – Pageviews. Quantidade de acesso de visitantes, 40 mil, diários. Pageviews é na faixa de 1 milhão e pouco, navega nas páginas.

Cássia Botelho – Agora o que a gente procura fazer é estar levando sempre... tivemos esse ano duas participações em seminários na Universidade de Brasília, mostrando isso. Acho até que nós deveríamos mostrar mais esse trabalho que a gente faz no Portal. A gente tem muita procura de outras instituições, pra saber como a gente faz. Os tribunais vêm aqui, os correios, o GDF. A gente recebe muitas pessoas. "Como é que vocês fazem, como é que é a gestão". Porque muita gente tem problema nessa questão de como gerenciar um Portal. A gente já mostrou isso em vários eventos de gestão do conhecimento. Falando de Brasil, São Paulo, já fiz palestra em Curitiba. Fora do Brasil também. Sempre o Portal da Câmara é algo [???] Fora a gente teve ano passado aqui consultores da OEA, que vieram em reconhecimento ao trabalho desenvolvido, pessoal do BID, do Banco Mundial e de outros parlamentos. E a população em geral, a gente tem... Esse ano foi o primeiro ano que a gente realmente resolveu fazer esse Portal da Câmara. A gente fez uma semana. A TV Câmara fez entrevistas. Até eu dei uma entrevista lá "mulheres no parlamento", falando sobre o Portal. E teve um programa daquele sobre os mais jovens... Teve a participação de um líder parlamentar e eu também fui falar, e a gente chamou o pessoal do e-gov, que foi a Patrícia Pessi. Então a gente fez uma semana falando sobre o Portal da Câmara, de que forma essas tecnologias facilitam justamente essa questão de interação com o cidadão. Foi o primeiro ano, porque até então a gente estava se planejando, implementando as ferramentas. Então tem todo... Uma coisa que a gente fez muito no benchmark antes de fazer esse trabalho,

que a gente viu lições aprendidas com alguns colegas do Executivo e de outros poderes é que não adianta você lançar uma ferramenta se você não tem estrutura pra responder a essa demanda. Se você chamar o cidadão a participar, você tem que ter estrutura pra responder a demanda, que muitas vezes é grande. Então você tem que estar pronto pra isso, porque se não... Até com a experiência da carta-resposta. Então você tem que estar pronto, se não é pior.

Entrevistador – Há algum cuidado especial com o conteúdo do Portal em tempos eleitorais?

Cássia Botelho – Não. O site da Câmara é transparente. O que a gente faz é a divulgação dos resultados. A gente tem um convenio com o TSE pra estar acompanhando antes de todo mundo. Antes de todo mundo a gente já esta lá divulgando os resultados das eleições. Mas, graças a Deus, nós nunca tivemos nenhum problema em relação a isso.

Entrevistador – Tem algum comentário adicional que vocês queiram fazer em relação às oportunidades de participação oferecidas pela instituição aos cidadãos?

Cássia Botelho – Eu acho que ela é fundamental pra democratização do conhecimento, da discussão dos grandes temas nacionais, da própria valorização do parlamento, uma Casa onde o cidadão sabe que ele vai ser ouvido, vai ser respondido. E assim, o cidadão tem muito mais poder do que ele imagina, de influenciar. A gente vê aqui, a gente que acompanha isso de perto. E eu acho esse trabalho que você está fazendo também muito importante. A gente tem notado vários estudantes. Esse ano, foram muitos que têm vindo conversar com a gente, que estão estudando isso nas universidades. Inclusive esse ano a gente ia fazer um seminário "estudos sobre o Poder Legislativo", a gente ia fazer na Câmara. Não fizemos, fizemos lá na universidade. Justamente pra gente estar mais próximo. Porque o aluno já está lá e já participa da discussão. E houve um aumento também do que a gente falou dessa questão da interação do cidadão, da pesquisa. Apesar de ser um enfoque muito acadêmico, mas teve uma hora lá em que surgiu essa questão da comunicação do cidadão. E esperamos que a gente consiga estar cada vez mais aprimorando. E respondendo verdadeiramente ao cidadão. Acho que essa questão das estatísticas, do acesso, da segmentação...

José Antônio – A revisão do "Fale Conosco", fazendo um módulo de acompanhamento. Rever também o Fale com Deputado, uma maneira mais prática até de fazer com que o deputado responda mais a essas mensagens que chegam no Fale com o deputado.

Entrevistador – Vocês têm estatísticas dos deputados que respondem e dos que não respondem?

Cássia Botelho – Temos. Mas a agência divulga os que mais respondem.

Entrevistador – Se divulgar os que mais respondem pode ser uma forma de pressão, mas também de constrangimento...

Cássia Botelho – Pode criar constrangimento. Às vezes a pessoa no período estava elaborando o parecer de uma comissão.

Entrevistador – E exatamente por estar elaborando o parece foi quem recebeu mais mensagens.

Cássia Botelho – Ou então não conseguiu responder. Então assim. Acho que você tem que valorizar quem faz bem. Acho que é o melhor caminho em termos de ser humano, em gestão de pessoas, é você valorizar e divulgar aquilo que é bom. E a gente conta com sua ajuda também pra estar divulgando esse trabalho, que é árduo. A gente recebe muita crítica. Então acho que todo funcionário da Câmara, o próprio parlamentar, a gente tem aquela questão de honra. De estar mostrando que é importante. E o modo de fazer isso é trazendo o cidadão para participar.

José Antônio – Existe o interesse da Casa transparente. Às vezes não tem as condições ideais. De mostrar a Casa para o Brasil, de mostrar para o cidadão... Transparência. Até pra mostrar que ele pode participar, que ele pode atuar aqui dentro.

Cássia Botelho – Aquelas fotos do site da Câmara, às vezes tem pessoas, tem cidadão que manda a foto do filho que ele gostaria de...

Entrevistador – Muito obrigado. Gostaria de agradecer a boa vontade de vocês por todas as informações, que serão bastante úteis.

ANEXO C – Entrevista com gestora do Portal da Presidência

Data da entrevista: 22 de abril de 2008.
Local da entrevista: Entrevista por E-mail.

Entrevista com Silvia Sardinha Ferro, responsável pela Diretoria de Internet e Eventos da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

Entrevistador – Na intenção do pesquisador em compreender a filosofia que guiou e que guia a implantação e a manutenção do Portal da Presidência e de seus websites correlatos, o responsável pelo órgão administrador poderia esclarecer qual a importância para a gestão governamental em se oferecer mecanismos de informação e participação aos cidadãos através dos media digitais?

Silvia Ferro – A principal premissa da comunicação pública tem origem na Constituição Federal que diz que o cidadão tem direito à informação e o governo o dever de prestá-la.
O atual portal da Presidência foi criado a partir da necessidade de oferecer conteúdos específicos sobre a Presidência da República e suas áreas vinculadas. Os conteúdos do atual portal foram herdados do governo anterior e aprimorados em 2004/5.
A SECOM é o órgão responsável pela comunicação do Governo Federal e para cumprir tal papel, lança mão de diversos meios. A internet, diferentemente da maioria dos outros veículos, é utilizada para oferecer a informação mais completa e aprofundada e também para interagir com o cidadão, configurando-se em uma poderosa ferramenta de comunicação e relacionamento.
Para ilustrar quantitativamente, a TIC Domicílios 2007 – www.cetic.br - traz um módulo sobre o Governo Eletrônico que aponta, dentre outros itens relevantes, que 25% da população brasileira com mais de 16 anos usou a internet para interagir com órgãos públicos em 2007. Além disso, houve um forte aumento no uso de serviços de governo eletrônico entre internautas com renda familiar entre 3 e 5 salários mínimos e que compõem a classe C.
Esses e outros dados existentes na pesquisa nos mostram o crescente acesso da população ao meio, bem como o potencial ainda por explorar em termos de relacionamento e participação do cidadão na construção de políticas públicas, por exemplo.

Entrevistador – Qual a função específica da SECOM quanto ao Portal da Presidência? Qual sua abrangência, atribuições e atividades de maior destaque em relação à área de Internet?

Silvia Ferro – A SECOM administra o portal da Presidência, nos aspectos funcionamento, forma e gerenciamento do conteúdo, esta última atividade, por meio da coordenação do Comitê Gestor de Conteúdos formado pelos órgãos que compõem o portal. A responsabilidade pela manutenção dos conteúdos se dá de forma descentralizada, por cada área/órgão. A SECOM também tem áreas com conteúdo sob sua responsabilidade.
Nossas principais atribuições:
Desenvolver o novo portal
Manter em funcionamento
Articular órgãos parcipantes do portal com relação ao projeto e conteúdos

Gerenciar mudanças
Contratar fornecimento de serviços de comunicação digital
Treinar pessoas para atuar nas áreas de administração (publicadores, editores etc)

Entrevistador – Quanto ao Portal da Presidência, sabe-se que ele consiste de um conjunto de sites das Secretarias e de demais órgãos que estão sob administração direta da Presidência da República. Quem são os responsáveis por (1) prover conteúdos de cada site e pelo (2) gerenciamento destes sites? Cada Secretaria alimenta seu site independentemente? Há algum tipo de norma ou diretriz a orientar o trabalho destas secretarias que esteja disponível para acesso por parte do pesquisador?

Silvia Ferro – Na ocasião do desenvolvimento do atual portal, foi criado um único template que serviu de modelo para todos os sites. Assim, não há identidade visual personalizada para cada órgão.
Cada site tem seu conteúdo mantido pelo próprio órgão.
As Secretarias alimentam seus sites de forma independente. A SECOM fornece um treinamento específico para que os gestores de conteúdo possam atuar nas áreas de administração dos seus sites.
A manutenção de funcionamento é feita centralizadamente pela SECOM por meio de um contrato com o Serpro, onde o portal está hospedado.
As normas existentes são:
Cartilha de Usabilidade e Acessibilidade do Governo Eletrônico
Identidade Visual na Internet
http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/Subsecretaria/marcas/identidade_internet/marcafolder_view/

Entrevistador – Tomando-se os principais sites do Governo, podem ser identificados o Brasil.gov (www.brasil.gov.br), o Portal da Presidência (www.presidencia.gov.br), o Rede Governo (www.redegoverno.gov.br) e o Governo Eletrônico (www.governoeletronico.gov.br). Poderia confrmar deles estão sob tutela da SECOM? A pergunta tem fundamento em um relatório, publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2006, no qual foi apontada uma sobreposição de funções entre o trabalho da SECOM e o trabalho desempenhado pela SLTI, do Ministério do Planejamento, responsável pelo Programa de Governo Eletrônico. A SECOM concorda com este diagnóstico? Poderia explicar o porquê?

Silvia Ferro – Sob a administração da Secom estão os portais Brasil e Presidência.
Se observarmos as atribuições do MPOG e da SECOM com relação a web, veremos que são distintas. O foco da SECOM é comunicação com características fortemente institucionais, nada impedindo que ofereça também links para serviços públicos, aliás, isto faz parte dos princípios da internet – facilitar o acesso à informação. Dentre as atribuições da SLTI está o desenvolvimento de políticas voltadas à oferta de serviços on-line, porém, nenhuma relacionada a comunicação via web. Portanto, na minha opinião, a visão do TCU é restrita no sentido qualitativo e das possibilidades de levar benefícios ao cidadão, pela web.
O portal Brasil passará por reformulação em breve e, a exemplo de inúmeros países, deverá trazer conteúdo de estado, com objetivo de valorizar e promover o país para seus cidadãos. Não me parece que a SLTI tenha essa preocupação.

Entrevistador – Em termos gerais, pelo que se pode observar, a ênfase do Portal da Presidência se dá na prestação de informações ao cidadão, sobretudo aquelas de cunho institucional, preterindo-se o oferecimento de recursos que impliquem participação dos cidadãos. A administração do Portal concorda com esta idéia? Poderia justificar?

Silvia Ferro – O portal está sendo reformulado com o objetivo de proporcionar novas formas de participação do cidadão e tirar partido do que a internet hoje oferece de diferencial nesse sentido.
Embora a maior parte do portal preste informações ao cidadão, há duas possibilidades de relacionamento:
Fale com o Presidente - http://www.presidencia.gov.br/presidente/falecom/
Fale com o Governo - www.brasil.gov.br
Outras formas – forum e enquete – saíram do ar por problemas de TI e também de moderação. Não há a estrutura necessária para administrar áreas de relacionamento.

Entrevistador – A administração do Portal da Presidência considera que há espaços apropriados nos sites sob sua responsabilidade para os cidadãos se envolverem e participarem politicamente? Poderia dar exemplo de recursos que têm maior destaque?

Silvia Ferro – Não há espaço adequado no atual portal.
Os espaços atualmente disponíveis são os Fale com o Presidente e Fale Conosco.

Entrevistador – Por qual motivo ferramentas digitais de participação encontradas em outros Portais institucionais, como aqueles atinentes à Câmara dos Deputados, a exemplo de fóruns, *chats* e comentários às notícias publicadas não estão presentes no Portal da Presidência?

Silvia Ferro – Já tivemos forum e enquetes, despublicados por problemas já citados acima.

Entrevistador – Pode identificar algum tipo de resistência ou dificuldade quanto ao oferecimento de ferramentas de participação através do Portal? Em que medida os agentes institucionais se mostram dispostos a estimularem e a oferecerem canais de participação à esfera civil?

Silvia Ferro – Os problemas atuais estão centrados na inexistência de RH e não do entendimento da importância das ferramentas de interação e participação. As estruturas são enxutíssimas. Para que tenha uma rápida idéia, a equipe SECOM possui apenas 03 pessoas para gerenciar dois portais e 03 pessoas para responder o Fale com o Governo e Fale com a Secom.
A Secom está preparando uma licitação para contratar empresa especializada em comunicação digital para nos fornecer os serviços que precisamos para avançar nessa área.
O Departamento de Internet passará por reestruturação após a contratação da empresae já possui um conjunto de projetos na pauta; alguns em desenvolvimento a exemplo do redesenho do Portal da Presidência e novo sistema para o Fale com o Governo.

Entrevistador – Quanto ao processo de interação, o que acontece com a mensagem do cidadão uma vez recebida pelos gestores do Portal? Que setores e agentes são responsáveis pelas respostas? Quanto tempo se demora em média para responder a uma demanda? Há algum sistema de acompanhamento disponível aos usuários em relação às mensagens enviadas?

Silvia Ferro – O Fale com o Governo e Fale com a Secom são gerenciados pela Secom. O prazo de resposta é de até três dias úteis.
O Fale com o Governo recebe mensagens que contém assuntos pertinentes aos diversos órgãos da administração pública, as mensagens são tratadas da seguinte forma:
a) informar ao cidadão de que o assunto foi encaminhado ao órgão competente para conhecimento e providências;
b) responder ao cidadão comunicando que as informações de seu interesse estão disponíveis na Internet, incluindo o « link » para o acesso direto;
c) respondidas diretamente pelo Fale com o Governo, com base em respostas elaboradas por sua equipe;
d) as mensagens de assuntos sazonais ou de conteúdo especial são tratadas com a participação direta do órgão ao qual o tema é pertinente, com o objetivo precípuo de resguardar a imagem do governo e bem informar a sociedade;
e) Elogios, críticas, sugestões e denúncias recebem resposta com a informação do devido encaminhamento ao órgão responsável pelo assunto.
A ferramenta usada atualmente é o Outlook que não oferece meios eficientes para controle e acompanhamento das mensagens. Assim, está em estudo o desenvolvimento de um sistema de administração de mensagens (Falagov) que prevê, numa segunda fase, a implantação de um módulo que permitirá ao cidadão, por meio de um link enviado à sua caixa de e-mail, ter acesso ao histórico da sua mensagem e o tratamento que ela recebeu.

Entrevistador – Considera que os cidadãos estão conseguindo exercer alguma influência e controle políticos? Poderia apontar exemplos de efetiva contribuição dada pelos cidadãos através dos canais de comunicação digital?

Silvia Ferro – A primeira pergunta não temos elementos para responder;
No que se refere à participação do cidadão no envio de mensagens ao Fale com o Governo e quando há pela equipe a percepção de que um determinado assunto tem tido um elevado grau de críticas, reclamação, denúncia ou elogios, é gerado pela equipe do serviço um documento chamado "Alerta" que é enviado pela Secom ao órgão competente para que tome conhecimento e adote as medidas que julgar necessárias.

Entrevistador – Que novidades ou recursos estão previstos no projeto que orienta a elaboração do novo Portal da Presidência? Considera que algo mais poderia ser feito por sua instituição no sentido de se aprofundar os mecanismos de participação dos cidadãos através dos media digitais?

Silvia Ferro – Em julho próximo vai ao ar um portal da Presidência com um conceito novo, mas ainda sem muitas novidades em termos de participação do cidadão; a tecnologia estará atualizada, definimos um conceito que concentre conteúdos de Governo, diferentemente do Brasil que trará conteúdo de Estado; os órgãos da presidência terão seus próprios domínios; o Fale com o Presidente estará mais acessível; a forma privilegia a acessibilidade de pessoas com deficiências motoras e visuais; mas as novidades relacionadas à participação virão após a contratação de empresa especializada, com o término da licitação. Por enquanto, estamos trabalhando na atualização da engenharia e dos conteúdos existentes no portal, preparando o ambiente para os avanços necessários.
Sobre a utilização de outras mídias digitais, a exemplo do celular, ainda há muito o que se discutir sobre o assunto na adminstração direta.

Entrevistador – Há alguma estimativa acerca do perfil geral do usuário que visita os websites sob sua responsabilidade (idade, profissão, interesses etc.)?

Silvia Ferro – Infelizmente o atual portal não permite métrica qualitativa. No entanto a TIC poderá trazer informações bastante relevantes para seu trabalho.

Entrevistador – Existem relatórios acerca do funcionamento, características e evolução dos websites sob responsabilidade de sua instituição? De que foma o pesquisador pode ter acesso a tais relatórios, projetos ou a documentos que apresentem dados relativos à média de visitas ao Portal, documentos mais requisitados, quantidade de mensagens enviadas, natureza destas mensagens etc. (o acesso a materiais adicionais seria fundamental para examinar o Portal de maneira mais completa e adequada)?

Silvia Ferro – Podemos fornecer relatório de visitação do portal, quantidade de mensagens encaminhadas pelo Fale com o Governo e um descritivo sobre a natureza das mensagens.

ANEXO D – Relação dos bate-papos e enquetes realizados pela Câmara dos Deputados até 2007.

Bate-papo

Data	Assunto	Participante
18/12/2007	CPI do Sistema Carcerário	Deputado Domingos Dutra (PT-MA)
03/10/2007	PEC que efetiva servidor sem concurso	Deputado Átila Lira (PSB-PI)
18/09/2007	PPA 2008-2011	Deputado Vignatti (PT-SC)
04/09/2007	MP do Sacoleiro	Deputado Giacobo (PR-PR)
16/08/2007	Controle sobre as agências reguladoras	Deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ)
03/07/2007	Direito de greve do servidor público	Deputado Nelson Marquezelli (PTB-SP)
13/06/2007	Descriminalização do aborto	Deputado Jorge Tadeu Mudalen (DEM-SP)
28/05/2007	CPI da Crise Aérea	Deputado Marco Maia (PT-RS)
17/05/2007	Projeto do Ato Médico	Deputado Edinho Bez (PMDB-SC)
25/04/2007	Planejamento familiar	Deputado Maurício Trindade (PR-BA)
29/03/2007	Aquecimento global	Deputado Eduardo Gomes (PSDB-TO)
13/03/2007	Maioridade Penal	Deputado Marcelo Itagiba (PMDB-RJ)
28/11/2006	Voto Secreto	Deputado José Eduardo Cardozo (PT-SP)
21/11/2006	Livre	Deputado Aldo Rebelo (PCdoB-SP)
07/11/2006	Orçamento para 2007	Deputado Paulo Rubem Santiago (PT-PE)
11/07/2006	PEC da Revisão Constitucional	Deputado Roberto Magalhães (PFL-PE)
20/06/2006	Radiodifusão comunitária	Deputado Fernando Ferro (PT-PE)
08/06/2006	CPI do Tráfico de Armas	Deputado Julio Semeghini (PSDB-SP)
25/05/2006	Biodiesel	Deputado Ariosto Holanda (PSB-CE)
09/05/2006	Crimes na internet	Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP)

Data	Assunto	Participante
25/04/2006	Reforma do Judiciário (PEC 358/05)	Deputado Paes Landim (PTB-PI)
06/04/2006	TV digital	Deputado Walter Pinheiro (PT-BA)
23/03/2006	Mercosul	Deputado Dr. Rosinha (PT-PR)
08/03/2006	Estatuto da Mulher	Deputado Dr. Francisco Gonçalves (PPS-MG)
22/02/2006	Reforma sindical	Deputado Tarcísio Zimmermann (PT-RS)
08/02/2006	Política de longo prazo para a recuperação do salário mínimo	Deputado Jackson Barreto (PTB-SE)
19/01/2006	PEC da redução do recesso parlamentar	Deputado Isaías Silvestre (PSB-MG)
24/11/2005	Lei Nacional de Adoção	Deputada Teté Bezerra (PMDB-MT)
10/11/2005	Código de ética para a TV	Deputado Orlando Fantazzini (Psol-SP)
19/10/2005	Ações contra a pirataria	Deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM)
27/09/2005	CPMI da Compra de Votos	Deputado Paulo Baltazar (PSB-RJ)
20/09/2005	CPMI da Emigração Ilegal	Deputado João Magno (PT-MG)
05/09/2005	PEC do Nepotismo	Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP)
12/08/2005	CPMI dos Correios	Deputado Gustavo Fruet (PSDB-PR)
30/06/2005	Estatuto das Micro e Pequenas Empresas	Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR)
16/06/2005	Projeto de lei que reserva vagas em instituições federais	Deputado Carlos Abicalil (PT-MT)
02/06/2005	Projeto que regulamenta a gestão de florestas públicas	Deputado Miguel de Souza (PL-RO)
19/05/2005	Referendo sobre armas	Deputada Iriny Lopes (PT-ES)
12/05/2005	Transposição do rio São Francisco	Deputado Marcondes Gadelha (PTB-PB)
19/04/2005	Tramitação de MPs	Deputado Sigmaringa Seixas (PT-DF)
06/04/2005	Reforma política	Deputado Rubens Otoni (PT-GO)
22/03/2005	Projeto de lei que extingue a assinatura básica	Deputado Léo Alcântara (PSDB-CE)
15/03/2005	MP dos Tributos (MP 232/04)	Deputado Carlito Merss (PT-SC)
16/02/2005	Biossegurança	Deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS)

Enquetes

Período	Título
07/12/07 a 16/12/07	Registro de armas
19/11/07 a 02/12/07	Regulamentação da prostituição
05/11/07 a 18/11/07	Venezuela no Mercosul
10/10/07 a 21/10/07	Compras no supermercado
04/09/07 a 16/09/07	Prorrogação da CPMF
20/08/07 a 02/09/07	Piso para professores
30/07/07 a 12/08/07	Ajuda a ONGs
12/07/07 a 29/07/07	Importação de pneu usado
25/05/07 a 10/06/07	Matérias escolares
26/04/07 a 12/05/07	Nova TV pública
19/03/07 a 01/04/07	Rio São Francisco
06/03/07 a 18/03/07	Maioridade penal
21/02/07 a 04/03/07	Facilidade para igrejas
18/12/06 a 24/12/06	Incentivo para o esporte
11/12/06 a 17/12/06	Cláusula de barreira
11/12/06 a 17/12/06	Cláusula de barreira
29/11/06 a 10/12/06	Superintendências regionais
20/11/06 a 27/11/06	Voto facultativo
25/07/06 a 06/08/06	Isenção de IR
20/03/06 a 06/04/06	Habilitação aos 16
17/02/06 a	Homossexual no plano de saúde

05/03/06	
16/12/05 a 23/12/05	Bate-papo
19/10/05 a 30/10/05	Pirataria
03/10/05 a 13/10/05	Referendo sobre desarmamento
18/08/05 a 28/08/05	Promoção de juízes
04/08/05 a 14/08/05	Urgência da Reforma Política
08/07/05 a 23/07/05	Plebiscito sobre aborto
09/05/05 a 22/05/05	Definição da taxa Selic
22/04/05 a 01/05/05	Mendicância é crime?
08/04/05 a 17/04/05	Visto para americanos
10/03/05 a 20/03/05	Imposto sindical
08/03/05 a 18/03/05	MP dos Tributos
05/01/05 a 14/01/05	Empregado doméstico
13/12/04 a 22/12/04	Orçamento
29/11/04 a 12/12/04	Listas Pré-Ordenadas
23/11/04 a 29/11/04	Fundo da Igualdade Racial
10/11/04 a 21/11/04	Células-tronco
29/10/04 a 08/11/04	Palmada em crianças
15/10/04 a 25/10/04	Propaganda para crianças
03/10/04 a 14/10/04	Fidelidade partidária
22/09/04 a 04/10/04	Quebra de sigilo
08/09/04 a 20/09/04	campanhas eleitorais
30/08/04 a	Agências reguladoras

08/09/04	
23/08/04 a 30/08/04	Conselho de Jornalismo
17/08/04 a 24/08/04	Inspeção veicular
09/08/04 a 23/08/04	segurança pública
26/07/04 a 02/08/04	Mensalidade em universidade pública
05/07/04 a 11/07/04	Maioridade penal
28/06/04 a 05/07/04	voto secreto

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação política e Internet: Meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro. 2008. 498 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

Autorizo a reprodução parcial deste trabalho para fins de comutação bibliográfica.

Salvador, agosto de 2008

Francisco Paulo Jamil Almeida Marques