



VIII Congreso Iberoamericano de Municipalistas Guayaquil. Ecuador

TIC y participación ciudadana en América Latina – el caso de los legislativos locales

Carlos M. Batista (carlosmbatista@yahoo.com) – Universidade de Brasília – UnB – Professor
Guadalupe D. Rodríguez (guada_rd@yahoo.com) – Universidad de Salamanca – Doutoranda

Resumo: A expansão do uso das TIC significa uma mudança no espaço político de participação e nas práticas de participação na medida em que reduz ou mesmo elimina a necessidade da interação pessoal e leva o debate e o embate para o campo virtual. As novas tecnologias encurtam a distância entre cidadãos participantes e seus representantes. Este estudo avalia a presença de fatores indicativos de participação cidadã, nos sites das assembleias legislativas em municípios selecionados na América do Sul e pretende responder como ocorre o engajamento político pela via digital. São apresentados diversos fatores de participação cidadã observados nos sites de assembleias legislativas que permitiam aos cidadãos obterem informações relevantes sobre a estrutura e funcionamento dessas casas legislativas e informações sobre seus representantes e como acessá-los. Verificou-se que houve aumento da presença desses fatores nos sites visitados no período considerado e que há uma estabilidade dos resultados obtidos entre 2002 e 2006.

I - Introdução

Os estudos sobre democracia digital têm como interesse principal verificar como a participação política pode se modificar com a introdução das novas tecnologias de informação e comunicação, conhecidas como TIC. Parte-se do pressuposto que sistemas políticos democráticos permitem a interação entre cidadãos e representantes, que a própria democracia é um sistema de comunicação (Young, 2000) e que assim sendo o seu funcionamento está baseado na interação comunicativa entre os indivíduos desse sistema. A forma tradicional do exercício político numa sociedade democrática se faz por meio do contato físico entre os cidadãos. Os participantes do debate democrático se encontram, discutem, pleiteiam, apresentam suas demandas, agem e exercem pressão sobre seus representantes. O contato entre representantes e representados, em geral, se dá em áreas públicas, no espaço físico das assembleias, nas reuniões de representação, nos comícios, nos comitês de bairros, entre outros. O exercício da atividade política se realiza com a interação entre os indivíduos que

participam, de uma maneira ou outra, das atividades da comunidade. O exercício político é público, está no contexto público, mas a atividade privada não está excluída da política. A introdução das TIC pode mudar essa interação física e modificar o processo político ao trazer novas modalidades de contato entre os cidadãos e seus representantes.

Uma das perguntas mais importantes que os estudiosos de política se fazem é porque os indivíduos se mobilizam politicamente ou porque os indivíduos participam da atividade política. Saber em quais custos os indivíduos incorrem para a participação e quais recompensas eles teriam na participação pode levar a algumas respostas interessantes para essa pergunta. Por exemplo, se a satisfação de sufragar um voto em um candidato preferido ou representante de uma causa com a qual o eleitor se identifique, ou mesmo a possibilidade de ver seu candidato eleito em um processo eleitoral, for maior que os custos de deslocamento ou maior que o tempo dispendido para votar, um eleitor deverá ir votar. Os custos da participação não são apenas visíveis no processo eleitoral. Em várias ocasiões, participar de atividades na comunidade significa abrir mão de tempo e energia dedicadas a atividades privadas, inclusive aquelas dedicadas ao lazer. Mais ainda, a participação envolve todos os riscos da interação política ou da exposição em público: as idéias de um participante podem não ser ouvidas em uma assembléia, seu pleito pode não ser incluído na pauta, suas opiniões podem ser menosprezadas, seu voto pode ser impugnado por regras desconhecidas, suas opiniões podem ser taxadas de ilegais, entre outros malabarismos da direção/manipulação de reuniões, assembléias ou encontros coletivos. Todos esses fatores fazem com que os membros de uma comunidade se afastem da atividade política, tanto no nível local, quanto mais ainda, no nível regional ou nacional.

A expansão do uso das TIC poderá portanto significar uma mudança no espaço político de participação e nas práticas de participação na medida em que reduz ou mesmo elimina a necessidade da interação pessoal e leva o debate e o embate para o campo virtual. No terreno virtual, as relações diretas são atenuadas pela distância, pelo anonimato, pelo formalismo, pela impessoalidade e pela segurança na emissão de opiniões que podem ser pensadas e amadurecidas antes de serem emitidas. Além disso, o conforto trazido pelo não deslocamento e a realização da manifestação política *on line* diminui os custos envolvidos na participação e aumentam o nível de informação requerido para qualquer manifestação. Portanto, há uma possível mudança no comportamento político levando o espaço físico do embate democrático para o espaço virtual.

Essa mudança implica numa nova ‘cultura’ de participação que é distinta do *modus operandi* que pressupõe a necessidade do enfrentamento obrigatório e da presença física em reuniões, comitês e assembleias. A presença das TIC pode fluidificar os mecanismos de participação e facilitar o contato interpessoal, mas a sua principal característica e vantagem é o aumento assombroso da quantidade de informação trazida ao processo. A incorporação das TIC conduz portanto a um aperfeiçoamento das práticas democráticas trazendo novas formas de manifestação, mas sobretudo e essencialmente, alterando o funcionamento da própria democracia. Nestes termos, estamos admitindo que as TIC proporcionam um aumento da participação cidadã ao garantirem meios mais eficazes para a manifestação política e alterarem substancialmente a “cultura política”.

Este trabalho pretende responder como ocorre o engajamento político pela via digital. A pergunta que este artigo pretende responder é se há expansão da interação política virtual no contexto democrático. Em outras palavras, a participação cidadã está sendo modificada com a introdução das TIC? Há uma expressão adotada na política americana “digitally mediated political engagement”, isto é “engajamento político por meio digital” que expressa muito bem o objetivo dessa pesquisa. Como se dá essa mediação? Por que esses novos meios possibilitam a interação? Uma das maneiras para a análise dessa mediação é a adotada neste trabalho: trata-se da análise da oferta das novas tecnologias de informação e comunicação – TIC. Essa análise implica no estabelecimento de perguntas cujas respostas são decisivas para a compreensão da democracia digital. As perguntas são:

- - há aumento da oferta de possibilidades ou mecanismos de interação entre cidadãos e seus representantes e governos com o uso das TIC?
- - se observa uma ampliação da participação cidadã a partir da disseminação das TIC?
- - há melhoria ou aperfeiçoamento dos procedimentos democráticos com a presença das TIC?
- - quais são as variáveis indicadoras de participação cidadã mais importantes que devem ser observadas e medidas?

As respostas a essas perguntas podem ser dadas a partir da mensuração dos fatores de participação (WOLFE, 1985). A medida da participação cidadã pode ser realizada por meio

da avaliação do grau de aproximação entre cidadãos e seus representantes. Reconhece-se, sobretudo no nível que local, que há dentre os três poderes uma maior permeabilidade do legislativo para a população em geral. Os membros do legislativo atuam como representantes da população no processo democrático. Adota-se então como hipótese básica que os membros das assembleias legislativas sejam os representantes mais próximos da população, dadas as suas características eletivas e a sua necessidade de manter maior contato com os eleitores, inclusive fora dos períodos eleitorais. Assim, os fatores de participação cidadã adotados na pesquisa levaram em consideração a possibilidade dos cidadãos interagirem mais diretamente com seus legisladores e de obterem informações relevantes sobre o legislativo e seu funcionamento.

Pretende-se então mostrar como a evolução da democracia digital pode ser medida adotando-se indicadores ou fatores de participação cidadã. Parte-se do princípio de que, se os sites dos legislativos permitem interação com os cidadãos, logo essa fonte de contato virtual, (os sites disponíveis na internet) contém fatores indicadores de participação cidadã. A realização deste estudo avaliativo sobre a presença de fatores indicativos de participação cidadã, nos sites de assembleias legislativas em municípios selecionados na América Latina, está baseada portanto no pressuposto de que existe um vínculo entre a introdução e o uso das TIC (provocando o aumento e a qualidade dos sites) e a melhoria de participação cidadã no nível local. Este trabalho se propõe também a ser uma discussão metodológica, em que se possa avaliar quais critérios podem ser adotados para a medida do avanço das TIC na área política.

Como se pressupõe que a introdução das TIC aumenta a interação entre os cidadãos e o governo, foram estabelecidos critérios operacionais para a mensuração da relação entre cidadãos e legislativo e estes fatores foram transformados em variáveis que foram examinadas em todos os sites pesquisados.

II - Revisão de literatura

O material bibliográfico que suporta este trabalho está baseado nas distintas visões sobre o comportamento político. Os estudos sobre participação (BOBBIO *et al.* 2004)

discorrem sobre as várias formas de atividade política e como elas se dão, seja de maneira passiva, ouvindo seus representantes ou ouvindo debates, ou de maneira mais ativa votando ou participando de agremiações político-partidárias. Outras formas de atuação política (PATEMAN,) discutem a democracia participativa e suas manifestações. Em um trabalho pioneiro, *Democracia e Participação* (LUCAS, 1975) são apresentados os fundamentos do debate sobre a participação na América e na Europa.

O debate sobre tecnologia e democracia aparece bem explicitado em seus contornos iniciais na obra *‘Teledemocracy – can technology protect democracy?’* (ARTERTON, 1987). Esse debate parte do princípio de que a boa promessa de aperfeiçoamento da democracia pode ser cumprida por meio do uso político dessas tecnologias. Uma escala possível para essa promessa de melhoria da democracia oscila entre aqueles que, de uma lado, prevêm que um dia as novas tecnologias permitirão a todos os cidadãos se envolverem diretamente no processo político de tomada de decisão e aumentaram sua participação política a partir de suas casas ou local de trabalho, criando uma espécie de “não espaço político” ou espaço inteiramente virtual e aí determinando seu desejo de governo, até aqueles que, por outro lado, duvidam ou rechaçam totalmente essa hipótese, considerada fantasiosa.

A dificuldade da criação de evidências que suportem a hipótese de que as TIC melhorem a participação política se devem inclusive aos termos da própria literatura sobre participação política. O material existente sobre o tema trata da participação sob seus aspectos sociológicos ou psicológicos, isto é como os indivíduos se envolvem ou participam e pouca atenção é dada ao contexto institucional dessa participação. (ARTERTON, 1987).

Vários aspectos da participação política individual e da mobilização estão tratados na literatura, inclusive diferenciando a participação eleitoral, a participação nos governos, a participação em partidos políticos e a participação na rede. (ROSENSTONE & HANSEN, 1996).

A relação entre democracia e tecnologia, [além de ser um tema da moda], é um assunto bastante relevante e de interesse genuíno para todos nós. (BARBER, 1998-99) A tecnologia irá alimentar ou minar as instituições democráticas? O desenvolvimento tecnológico irá propiciar ou reduzir a liberdade? A pergunta constante é se seremos capazes de dominar as tecnologias com as quais pretendemos melhorar o mundo ou seremos dominados por elas. O conhecimento científico nos indica que a ciência e a tecnologia ao

melhorar certos aspectos sociais e promover um mercado de idéias, promove também uma abertura política. No entanto, experiências de uso da ciência e da tecnologia em países nazistas ou tirânicos poderiam sugerir que a sua utilização, ao contrário, poderiam estar a favor ou propiciar regimes ditatoriais. (BARBER, 1998-99). Recentes tentativas por parte do governo norte-americano de controle de informações, inclusive informações pessoais, ou da internet, em nome do combate ao terrorismo [Patriot Act] são demonstrações da possibilidade de interferência nas ferramentas científico-tecnológicas para fins político-ideológicos. Esse tipo de interferência, que pode resultar inclusive na redução de prerrogativas pessoais, é uma mostra de que as novas tecnologias de informação e comunicação podem não escapar a esse uso perverso do desenvolvimento tecnológico. Em ‘A passion for democracy: American essays’ Barber (2006) esboça comentários não muito alentadores sobre o futuro das TIC e sua vinculação com a política, trazendo à tona um dos principais problemas das políticas públicas, ou seja, a opção entre governo e mercado, transplantando a pergunta para ‘la tecnologia: espejo de la democracia o espejo del mercado?’.

Em uma excelente coletânea, Porras & Araya (org.) (2003) *e-democracia Retos y Oportunidades para el fortalecimiento de la participación ciudadana y la democracia en la sociedad de la información*, estão reunidos vários artigos sobre a democracia digital, seus fundamentos e uma discussão atual sobre suas perspectivas. Sobre as diferentes experiências de e-government, e-administração, e-participação e temas que variam da inclusão digital ao desenho de portais a coletânea ‘e-gov.br’ de Ali Chain *et al.* (2004) é uma obra de consulta obrigatória.

As reflexões sobre a interação no espaço virtual e a formação de redes inclusive para a participação política estão em ‘A Sociedade em Rede’ (CASTELLS 1999) e em ‘The Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business and Society’ (CASTELLS, 2001).

Sobre o funcionamento do legislativo e suas características, um estudo sobre o congresso americano (DAVIDSON y OLESZEK, 2006) trata da evolução do legislativo, problemas de deliberação, comitês, orçamento, interesses organizados, regras e procedimentos e política interna.

Sobre as novidades na política e de como a teia atingiu o mundo cívico a obra de Anderson & Cornfield (2003), ‘The Civic Web’ é uma excelente referência, assim com

Wilhelm (2000) em 'Democracy in the Digital Age', Saco (2002) 'Cybering Democracy', Noris (2001) em 'Digital Divide' e Browning (2002) em 'Electronic Democracy'.

III - Metodologia

Considerado o interesse desse estudo em medir a interação entre cidadãos e seus governos locais, particularmente a interação dos cidadãos com seu legislativo, o modelo aqui especificado inclui um conjunto de fatores que se prestam para a mensuração desse processo interativo. A escolha do legislativo, conforme dito na introdução, se deve ao fato de que seus membros sejam os representantes mais próximos da população, pelo menos no nível local. A hipótese subjacente portanto é que a população tendo mais acesso a seus representantes locais, possam com eles ter uma interação mais elevada. Isto significa portanto maior possibilidade de participação política e de acesso a seus representantes.

O primeiro levantamento realizado (BATISTA, 2002) partiu de uma base de dados contendo sites de assembleias legislativas municipais e do poder executivo municipal dos diversos países sul-americanos incluídos no estudo. Em seguida, essa base foi atualizada ano a ano e os resultados aqui apresentados utilizam a base inicial de 2002, a base consolidada em 2005 e a atualizada em 2006.

O modelo inclui as seguintes variáveis indicativas de participação:

- **Informação institucional:** 'Regimento Interno'; 'Lei Orgânica'; 'Constituição Federal'; 'Estrutura da Casa'; 'Estrutura das comissões';
- **Informação processual:** 'Composição da casa'; 'Composição das Comissões'; 'Agenda ou Ordem do dia'; 'Consulta à proposições'; 'Lista de parlamentares';
- **Informação interativa:** 'Fala cidadão'; 'Telefone para contato'; 'email para contato'; 'Acesso ao partido'; 'Acesso às lideranças'; 'Acesso aos parlamentares'; 'Contato/denúncias'; 'Sugestões e críticas';
- **Acesso à comunicação:** 'Notícias no site'; 'Radio'; 'TV'; 'Jornal ou Boletim';
- **Prestação de contas ou accountability:** 'Resultados das votações'; 'frequência às reuniões'; 'Relatório de gestão fiscal'; 'Acesso à licitações e contratos'.

Essas variáveis foram pesquisadas separadamente e tratadas tanto de maneira isolada quanto agrupada. Todas as variáveis adotadas para o estudo são qualitativas nominais com apenas duas modalidades: “característica encontrada” ou “característica não encontrada”. A coleta de dados nos sites foi realizada de maneira a se detectar se havia na página web do legislativo (ou do executivo) indicações ou links que apontavam para a variável pesquisada. Por exemplo, pesquisava-se se havia no site a presença da variável “*acesso a licitações e contratos*” ou alguma indicação ou link para essa variável em outros sites. Caso houvesse pelo menos a indicação, a variável era marcada “característica encontrada”.

Foram estabelecidas as seguintes ‘categorias’ ou ‘modalidades’ para as variáveis agrupadas ou fatores de participação cidadã:

‘Categoria’ ou ‘Modalidade’ das variáveis agrupadas.

não há disponibilidade de informação sobre a variável
insuficiente disponibilidade de informação
disponibilidade regular de informação
elevada disponibilidade de informação
total disponibilidade de informação sobre a variável

As modalidades foram criadas a partir da contagem da ocorrência das variáveis componentes do agrupamento, consideradas simultaneamente. Por exemplo, se uma variável agrupada fosse formada por quatro variáveis componentes e se na contagem dos casos ou ocorrências da “característica encontrada” em cada variável isolada, não ocorresse nenhum caso de “característica encontrada”, (zero casos em 4) então a variável agrupada assumia a modalidade (*no_info*). Caso houvesse pelo menos uma ocorrência (1/4) em pelo menos uma das variáveis envolvidas, então a variável agrupada assumia o valor (0,25 - *insufic_info*). Caso houvesse duas ocorrências, (2/4), (2 casos de “característica encontrada”) nas variáveis envolvidas, então a variável agrupada assumia o valor (0,5 - *regular_info*). Caso houvesse três ocorrências simultâneas nas variáveis envolvidas, (3/4) então a variável agrupada assumia o valor (0,75 - *elevad_info*). Caso houvesse quatro ocorrências simultâneas nas variáveis envolvidas, (4/4) então a variável agrupada assumia o valor (*total_info*). Para “variáveis

agrupadas” compostas por maior número de ‘variáveis isoladas’ aumentava-se a exigência nas proporções.

Em termos de qualidade, houve uma sensível melhora no padrão das bases de dados elaboradas a partir de 2002. Naturalmente, essa melhoria aumentou a confiabilidade e segurança dos resultados. O procedimento amostral foi realizado em 2006 com o cadastro dos municípios dos 10 países da América do Sul considerados no estudo: Brasil, Peru, Equador, Venezuela, Colômbia, Chile, Paraguai, Uruguai, Argentina, Bolívia. Adotou-se como critério a amostragem proporcional estratificada. A partir da lista de municípios por país foram extraídos os municípios que seriam pesquisados, preferencialmente, os sites dos legislativos locais ou os sites dos executivos locais.

A partir do cadastro dos municípios, obtido nos institutos de estatística dos respectivos países, a base original (2002) contendo 120 sites foi ampliada para 308 sites em 2005 e 430 sites respectivamente em 2006. Em 2005, foram cadastrados 1077 municípios e por amostragem foram escolhidos 308 localidades para a pesquisa, incluindo-se as capitais (federais, estaduais, municipais). Em 2006, o cadastro adotado incluiu 4901 municipalidades na América do Sul e 5564 municípios no Brasil (BATISTA, 2006). Foi sorteada uma amostra de 798 municípios e dela foram obtidos por exaustão 430 sites.

É importante lembrar que no Brasil, os municípios com população abaixo de 50 mil habitantes nunca possuem sites que contemplam a totalidade das variáveis dessa pesquisa e eles constituem 90% dos municípios brasileiros. Quase a mesma proporção pode ser encontrada na América do Sul. Essa razão explica a magnitude dos sites nas bases de dados que poderia aparentemente ser julgada baixa. Em pesquisa realizada em 2004 (BATISTA & CASTRO, 2004), a partir da consulta aos “sites” dos governos municipais latino-americanos disponibilizados pela “Red Ibero-americana de Ciudades Digitales”, observa-se que 75% funcionam, ou seja, $\frac{3}{4}$ dos “sites” não possuem “links” quebrados, tornando-os acessíveis. Mesmo sendo esse percentual elevado, era esperado que todos os “sites” funcionassem, uma vez que os municípios são cadastrados na “RED” exclusivamente pelo fato de possuírem “site”. Dentre os municípios cujos “sites” funcionam, 57,5% correspondem a municípios com mais de 50 mil habitantes. Dos municípios cujos “sites” não funcionam, 71,3% correspondem a municípios com menos de 50 mil habitantes. Percebe-se, portanto, que os resultados sobre funcionamento dos “sites” são mais expressivos em municípios com mais de 50 mil habitantes, conforme havíamos assegurado.

IV - Análise do comportamento dos fatores de participação cidadã

Há dois motivos principais que explicam a expansão da participação cidadã com o uso das TIC. O primeiro motivo é endógeno e se deve à expansão intrínseca das tecnologias nas atividades cotidianas. Essa primeira razão chega quase a ser um truísmo, pois trata-se de explicar que devido ao aumento do uso das TIC em todos os setores, evidentemente, a atividade política também não poderia deixar de ser afetada por ele. O segundo motivo pode ser demonstrado pela presença dos fatores de participação nos sites de governo.

A primeira e principal constatação do exame das bases de dados é que há melhoria dos indicadores de participação entre 2002 e 2006. Estes resultados corroboram as hipóteses dos estudos sobre democracia digital e trazem apoio empírico para a pesquisa sobre participação na rede. O procedimento empírico aqui adotado será a comparação entre os dois períodos e a verificação de sua evolução mostrando que há maior disponibilidade dos fatores de participação nos sites dos legislativos sul-americanos.

A presença das variáveis examinadas nos sites visitados já havia sido considerada relevante em 2002 com uma mediana de 35%. Se entendermos a mediana como valor típico, podemos aceitar que uma porcentagem de ocorrências padrão ou típica é de 35%. Dentre as 17 variáveis descritivas adotadas, 9 (nove) delas apresentaram ocorrência superior a 35%, considerado padrão ou valor crítico ou típico para a aceitação de sua relevância.

O exame das proporções de ocorrências das variáveis estudadas nos sites visitados em 2002 aponta para vários resultados interessantes que são corroborados em 2005 e 2006. Vejamos: já havia então informação sobre a estrutura das assembleias na maioria (72%) dos sites examinados; havia nos sites em 89,2% dos casos a relação dos parlamentares; o Regimento Interno aparecia em 53,3 % de ocorrências; “Lei orgânica ou constituição em 63,3 % das ocorrências; “Contato ou denúncias” e “Sugestões e críticas”, em 90 % dos casos. Esta é uma indicação vigorosa de que quase todos os sites já estavam preocupados em abrir um

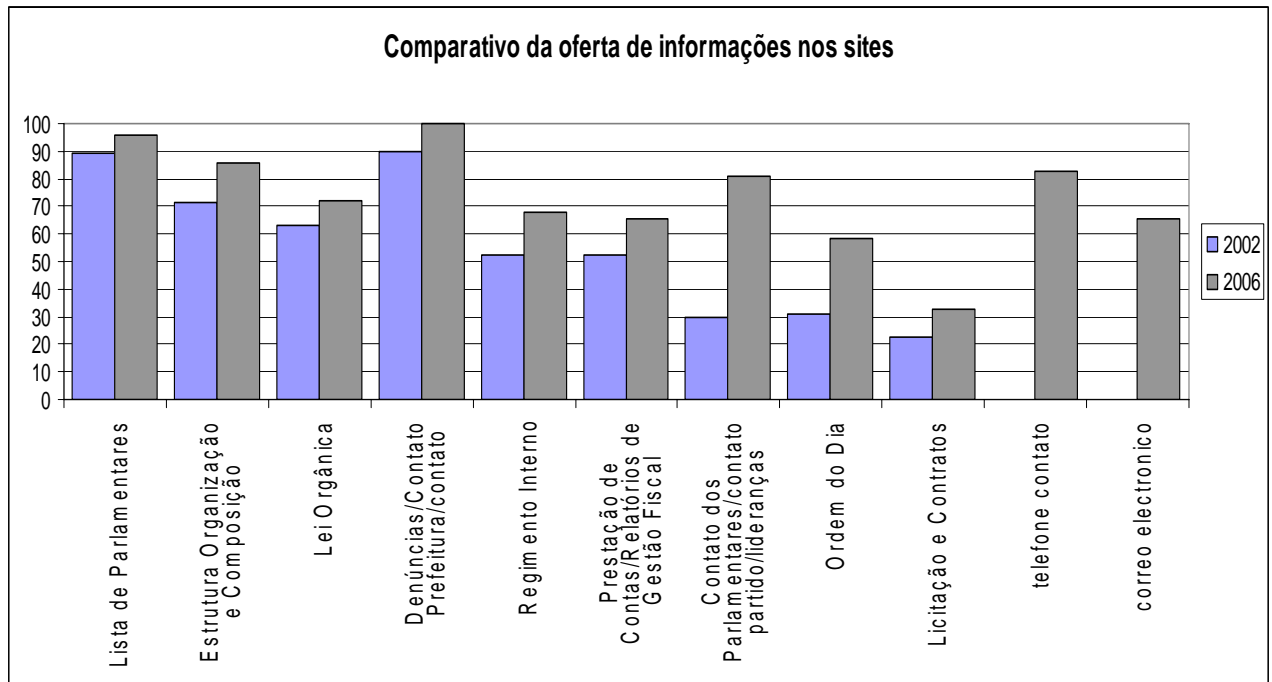
canal de comunicação com a sociedade, permitindo aos cidadãos um contato direto com o poder constituído. Este elevado número de ocorrências demonstra também que a introdução e o uso das TIC já se constituía num poderoso instrumento de interação.

No grupo “informação para a cidadania” a variável “prestação de contas/relatórios da gestão fiscal” aparece em 52,5% dos sites visitados. Esta participação, além de majoritária, pode ser entendida como um avanço em termos de informação ao público, pois não havia a tradição de divulgação das contas públicas antes da vulgarização da internet. No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige que os governantes prestem contas periodicamente, pode ser considerada uma das razões do aumento deste tipo de informação. Em 2002, apenas seis anos depois da consolidação da internet o tema participação cidadã com a utilização das TIC, (medida pela variável “accountability”) passa a ser uma agenda importante no relacionamento entre a comunidade e seus representantes, uma vez que na maioria dos sites (62%) há referência a esse assunto.

A variável agrupada “interativa” mostrou a possibilidade de interação virtual ‘cidadão-legislativo’. Este fator é de extrema importância para a demonstração das possibilidades das TIC, uma vez que os sítios examinados permitem a interação por meio de itens como, sugestões, denúncias, críticas e acesso a lideranças.

A reduzida incidência de informações sobre os ‘meios de comunicação e informação’ nos sites visitados em 2002 nos informava que não havia vínculos ou dados sobre os meios de comunicação (publicações, jornal, TV, rádio) pertencentes aos legislativos. Há duas explicações possíveis. A primeira reside na baixa capacidade de comunicação dos legislativos e portanto, na necessidade de um movimento político reivindicatório de informações sobre as atividades legislativas. A segunda está baseada no pressuposto de que os meios de informação tradicionais estão migrando para os meios de comunicação eletrônicos mais baratos e mais eficientes. Se comprovada essa hipótese a proposição do avanço das TIC passa a receber mais um apoio.

Gráfico 1 – Comparativo da oferta de informações nos sites – 2002 e 2006



Fonte: dados do autor – BD_2002_cmb / BD_2006

O comparativo da oferta de informações nos sites dos legislativos sul-americanos pretende mostrar a evolução dos fatores de participação no período 2002 a 2006. Usamos uma lista de nove variáveis coletadas nas duas bases de dados que permitiam comparabilidade no período.

Todas as variáveis apresentaram crescimento no período. Algumas delas como “contatos e denúncias”, “lista de parlamentares”, ou “estrutura, organização ou composição” das casas legislativas ou “contato com parlamentares, lideranças ou com partidos” aproximam-se da totalidade da disponibilidade da informação. A busca nos sites indica que em 90% dos casos essas informações estão presentes permitindo interatividade entre eleitos e eleitores. É interessante notar que as variáveis que apresentavam baixa proporção em 2002 apresentam crescimento significativo em 2006.

Este crescimento do valor das variáveis indica a irreversibilidade do processo de interação eletrônica e mostra a preocupação dos legislativos em atender a demanda dos cidadãos por informação, interação e participação e em acompanhar a tendência da realização política por meios digitais.

Algumas variáveis do modelo, devido a diferenças nos processos de coleta, não puderam ser comparadas e suas proporções são apresentadas no quadro abaixo.

Tabela 1 – Proporções das variáveis encontradas

Variável	2002	Variável	2006
	%		%
Sugestões e Críticas	90	Telefone para Contato	83
Consulta à Proposição Legislativa	41	Estrutura das Comissões	78
Jornal	35	E-mail para Contato	66
Publicações, Textos Técnicos, Acervo	26	Fale Conosco	22
TV	15		
Rádio	10		
Intranet	7		
Resultados das votações por parlamentar	6		

Fonte: dados do autor – BD_2002 / BD_2006

Passemos agora ao exame das variáveis agrupadas e de seu comportamento. A comparabilidade dos dados nos dá uma visão da evolução desses fatores e nos permite ver como em 2002 já havia um avanço do usos das TIC para a participação cidadã e como esse quadro melhora em 2006.

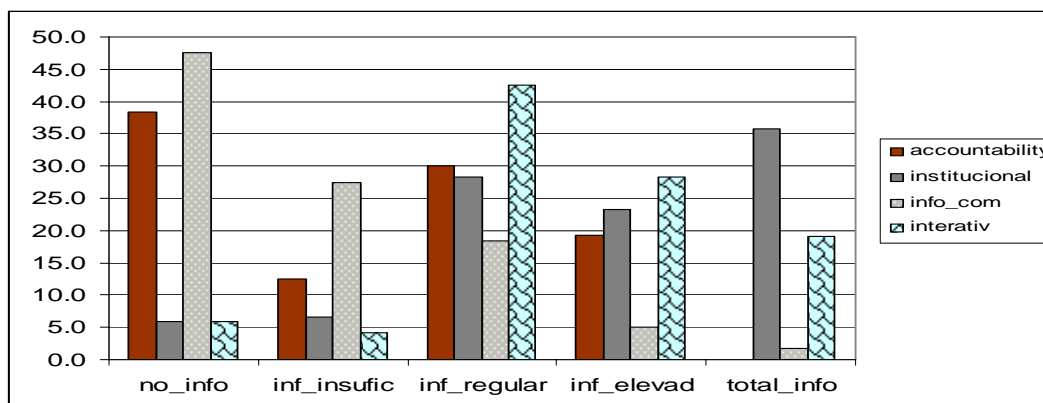
Tabela 2 - Proporção da ocorrência nos sites dos fatores de participação em 2002

Categoria	rótulo da categoria	Variável accountability	variável institucional	variável info_com	variável interativa
não há disponibilidade de informação	no_info	38,3	5,8	47,5	5,8
disponibilidade de informação insuficiente	inf_insufic	12,5	6,7	27,5	4,2
disponibilidade de informação regular	inf_regular	30,0	28,3	18,3	42,5
disponibilidade de informação elevada	inf_elevad	19,2	23,3	5,0	28,3
total disponibilidade de informação	inf_total	0,0	35,9	1,7	19,2

Fonte: dados do autor – base de dados BD_2002

O gráfico 2 mostra o comportamento conjunto das variáveis agrupadas e nele podemos ver as proporções relevantes das categorias “disponibilidade de informação elevada” e “disponibilidade total de informações nos sites” para todas as variáveis.

Gráfico 2 - Proporção da ocorrência nos sites dos fatores de participação em 2002



Fonte: dados do autor – base de dados BD_2002

Tabela 3 - Proporção da ocorrência nos sites dos fatores de participação em 2006

Categoria	rótulo da categoria	variável accountability	variável institucional	variável processual	variável interativa
não há disponibilidade de informação	no_info	0.9	1.7	3.0	1.3
disponibilidade de informação insuficiente	inf_insufic	15.5	10.8	3.9	19.0
disponibilidade de informação regular	inf_regular	35.3	13.4	13.8	56.9
disponibilidade de informação elevada	inf_elevad	27.2	19.4	31.5	21.6
total disponibilidade de informação	inf_total	21.1	54.7	47.8	1.3

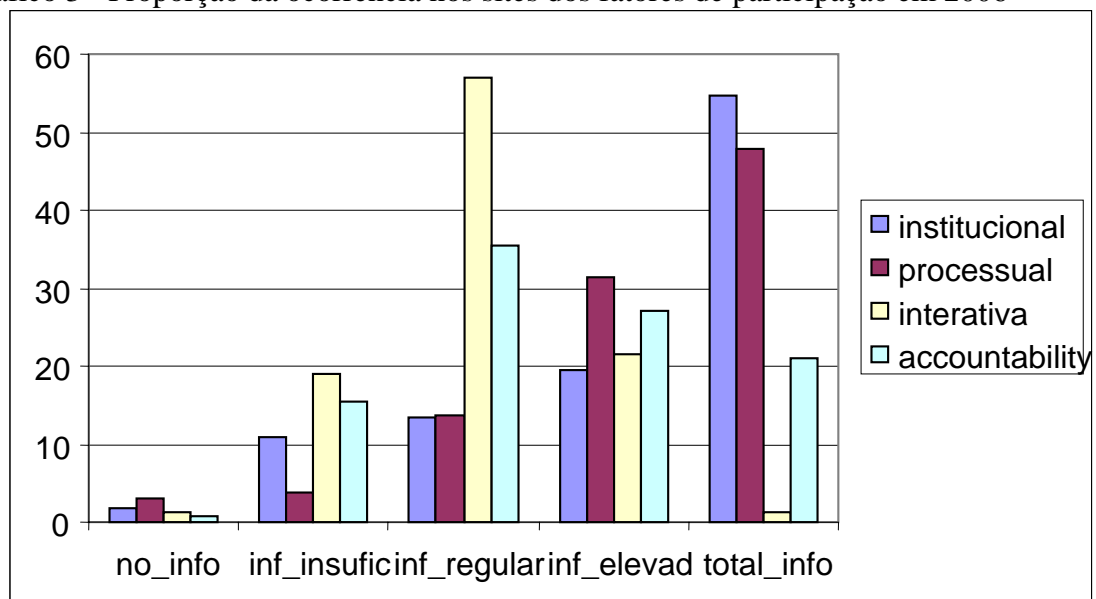
Fonte: dados do autor – base de dados BD_2006

O exame do comportamento dos fatores de participação em 2006 mostra um quadro bastante otimista. Há uma nítida oposição entre o bloco das modalidades “não informação” e o bloco “informação total”. A reduzida (ou quase nula) falta de informações contrasta com a presença vigorosa de “total informações nos sites”. As variáveis ‘accountability’, ‘institucional’, e ‘processual’ apresentam valores expressivos na ordem de 21, 48, e 55% de presença nos sites. Há bastante informação nos sites medida pela modalidade ‘elevada disponibilidade de informação’, como se pode observar tanto na Tabela 3 quanto no Gráfico 2. A variável ‘institucional’ que explica a estrutura, organização, legislação e acesso aos parlamentares tem 74% de ocorrências nos sites visitados mostrando que a população na América do Sul passa a ter mais transparência sobre suas instituições. O mesmo pode ser dito para o tema “prestação de contas” cuja ocorrência é 48% nos sites indicando que as

assembléias legislativas passaram a informar aos membros da comunidade sobre as suas diferentes transações, sobretudo as de caráter físico-financeiro.

A variável ‘interativa’ mostra uma evolução interessante. Embora a modalidade “disponibilidade total” tenha baixa participação nos resultados (porém a ausência de informação também é baixíssima) verificamos que a categoria “regular” somada a categoria “elevada” apresentam 78,5% de informação. Isso mostra que a possibilidade de consultas a proposições legislativas, contatos ou denúncias, listas de partidos e acesso a parlamentares e lideranças é bastante elevada nos sites das assembléias legislativas sul americanas.

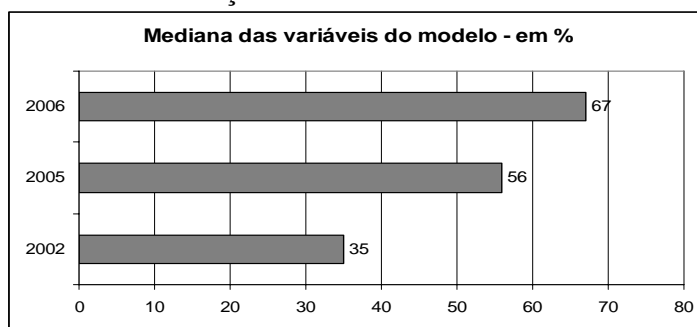
Gráfico 3 - Proporção da ocorrência nos sites dos fatores de participação em 2006



Fonte: dados do autor – base de dados BD_2006

Observemos agora o comportamento da mediana do bloco de variáveis adotadas nos três períodos observados. Há um nítido crescimento do padrão de participação *on line* medido pela oferta de informações nos sites. O valor típico em 2002 era 35% e passa a 67% em 2006. Isto indica que em 67% dos casos poderemos encontrar informações nos sites sobre as variáveis pesquisadas. Este aumento é expressivo como se pode visualizar no gráfico abaixo indicando que há uma melhoria sensível na oferta dos fatores indicativos de participação cidadã.

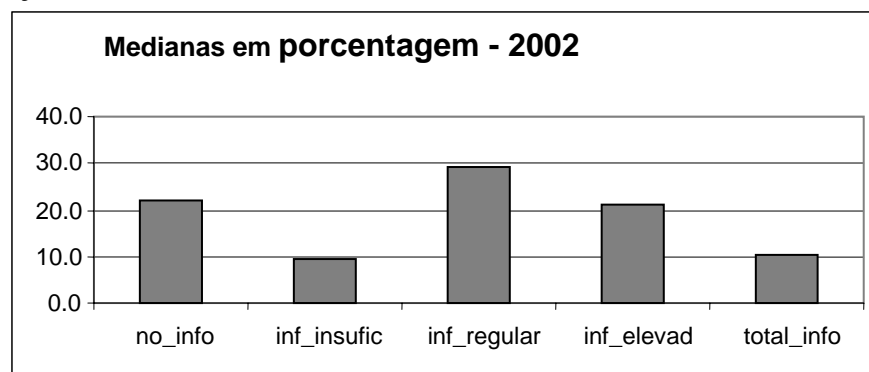
Gráfico 4– Evolução da mediana das variáveis adotadas no modelo



Fonte: dados do autor - base de dados BD_2002; BD_2005; BD_2006

Passemos a uma comparação do comportamento padrão das ‘variáveis agrupadas’ medido pela mediana das suas categorias. Em 2002 não há um comportamento claro das modalidades ou uma estrutura definida, havendo apenas uma indicação da presença elevada e total de participação medida por 30% de ocorrência mediana nos sites.

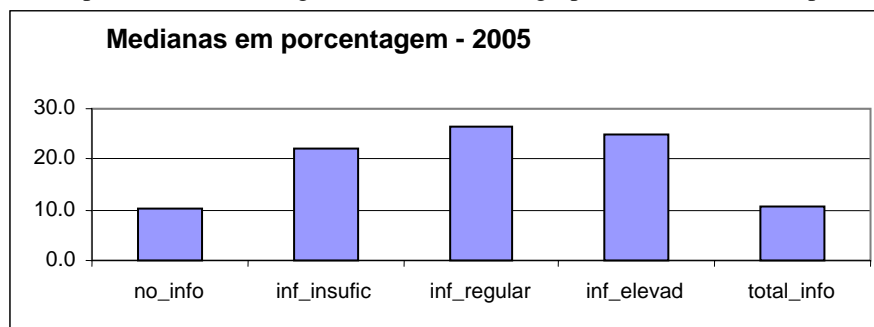
Gráfico 5– Comportamento das categorias das ‘variáveis agrupadas’ indicadoras de participação nos sites – 2002



Fonte: dados do autor – base de dados BD_2002

O padrão em 2005 se altera para uma estrutura clara onde se vê a migração da ausência de informações para a elevada presença e total disponibilidade de informações. Este padrão reflete a possibilidade de que os sites estejam ofertando mais informação interativa e permitindo maior acesso aos cidadãos.

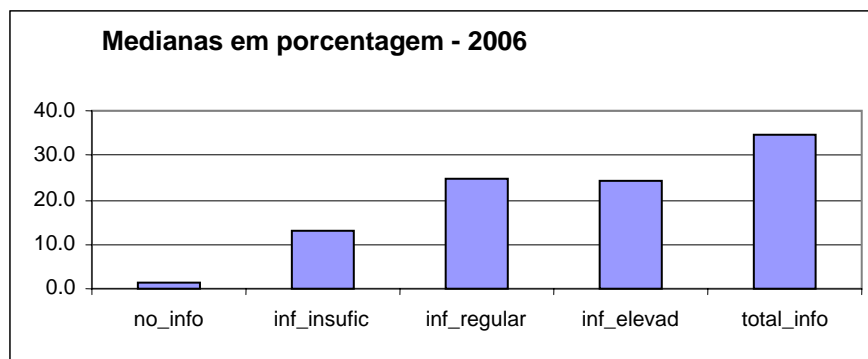
Gráfico 6 – Comportamento das categorias das ‘variáveis agrupadas’ indicadoras de participação nos sites - 2005



Fonte: dados do autor – base de dados BD_2005

O exame do padrão em 2006 mostra uma queda visível da modalidade (*no_info*) ou seja ‘ausência de informações’ no site (comparada com 2005 e 2006) e uma migração para as modalidades “disponibilidade elevada” e “disponibilidade total de informações” nos sites. O valor típico para a modalidade “total informação disponível” passa a ser 35% (2006) o que somado com a mediana da modalidade “informação elevada”(24%) resulta na possibilidade de encontrarmos informações nos sites em quase 60% dos casos. Temos aqui uma boa demonstração do avanço do uso das TIC para a atividade política. A mudança de padrão em apenas quatro anos é marcante e a participação majoritária da modalidade “total informação” é uma mostra da presença de fatores indicadores de participação cidadã nos sites.

Gráfico 7 – Comportamento das categorias das ‘variáveis agrupadas’ indicadoras de participação nos sites - 2006



Fonte: dados do autor – base de dados BD_2006

Todos estes argumentos mostram que a presença dos fatores de participação nos sites já se constitui em uma agenda importante no relacionamento entre a comunidade e seus representantes.

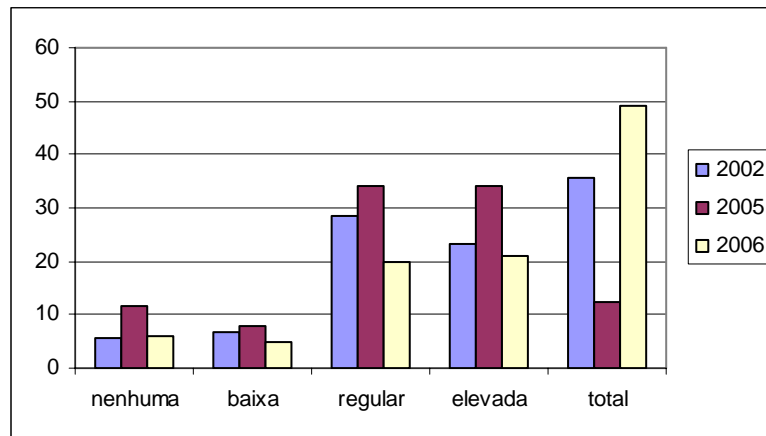
A alta incidência das proporções das variáveis medidas separadamente ou de forma agrupada é uma marca excelente do fornecimento de informações nos sites sobre a estrutura e organização dos legislativos na América Latina via internet e de que há possibilidade de interação virtual entre cidadão e legislativos, uma vez que os sítios examinados permitem a interação por meio de itens como, sugestões, denúncias, críticas, ‘fala cidadão’, diversas formas de contato e acesso a lideranças.

Quanto ao aspecto ‘accountability’, sobretudo representado pela demonstração das contas públicas, entendidas aqui como “o resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial sintetizado em relatórios das mais diversas naturezas, os quais devem ser disponibilizados aos órgãos fiscalizadores e ao público de um modo geral, com vistas à avaliação do desempenho dos gestores públicos” fica evidenciado a sua presença nos sites, mas também a necessidade de sua expansão e de esclarecimento de suas características técnicas. Os resultados apontam para a utilização da internet para a divulgação de contas públicas e a forte associação desta tecnologia com a transparência. Transparência pode ser entendida como a capacidade do governo, dos governantes e dos representantes em tornar claro e inteligível todo e qualquer trâmite, processo ou decisão relativos à gestão pública.

A evolução das categorias de análise dos fatores de participação cidadã mostra uma excelente migração da ausência desses fatores para a sua efetiva presença nos sites, como

pode ser visto nos gráficos abaixo. A “informação institucional” apresenta um padrão evolutivo entre 2002 e 2006 que confirma a hipótese de que a disponibilidade dos fatores institucionais teve um visível crescimento em direção à sua total ocorrência.

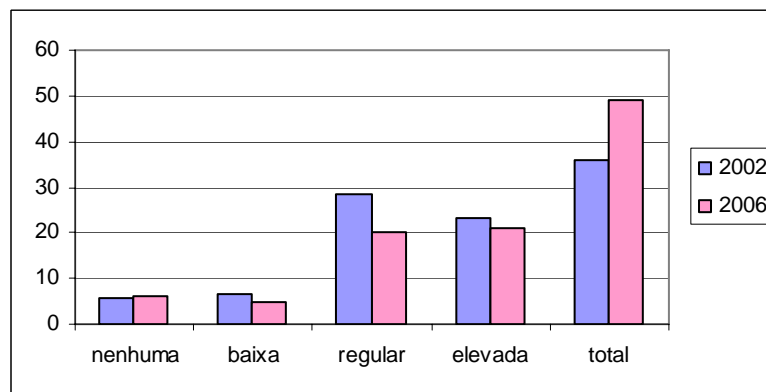
Gráfico 8 – Comparativo das categorias da variável ‘Informação Institucional’
2002 – 2005 - 2006 em %



Fonte: dados do autor – BD_2006

Essa evolução é mais flagrante quando se observa a mudança ocorrida na variável institucional tão somente entre 2002 e 2006. Há uma diminuição das categorias ‘regular’ e ‘elevada’ que migram para a disponibilidade total de informação que atinge a casa dos 50% em 2006, mostrando mais uma vez a preocupação das assembleias legislativas em transparentar sua estrutura.

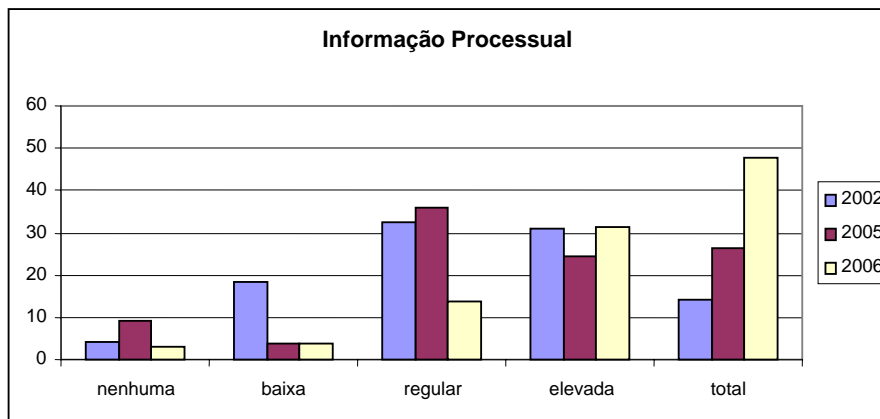
Gráfico 9 – Comparativo das categorias da variável ‘Informação Institucional’
2002 – 2006 em %



Fonte: dados do autor – BD_2006

Quanto à “informação processual” observamos que há também um padrão de crescimento da disponibilidade total de informação sobre a composição e estrutura da casas, agenda e consultas a proposições visualizada pela escada do lado direito do gráfico.

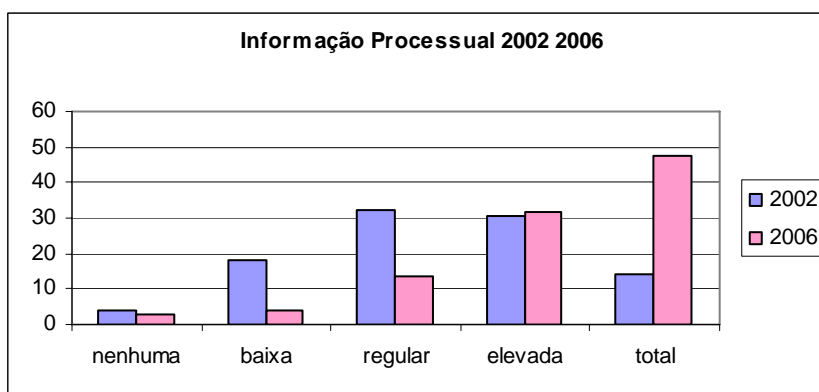
Gráfico 10 – Comparativo das categorias da variável ‘Informação Processual’ 2002 – 2005 - 2006 em %



Fonte: dados do autor – BD_2006

O mesmo comportamento crescente fica evidenciado entre 2002 e 2006 quando vemos que a ausência de informação processual é quase nula e que a presença total alcança quase 50% dos casos.

Gráfico 11 – Comparativo das categorias da variável ‘Informação Processual’ 2002 – 2006 em %

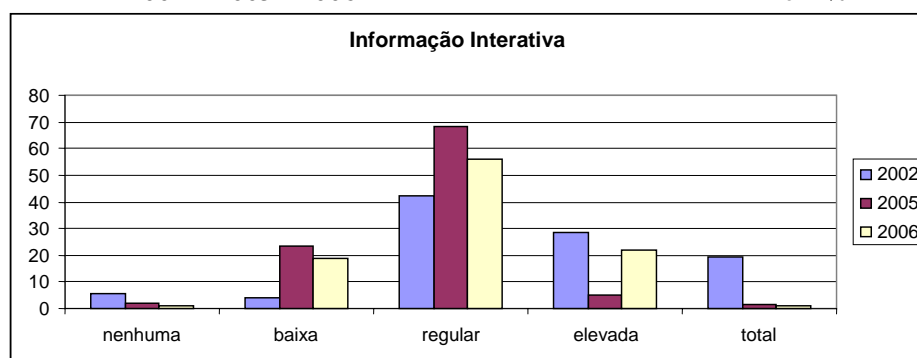


Fonte: dados do autor – BD_2006

A ‘informação interativa’ não sofre uma mudança importante em sua estrutura entre 2002 e 2006. Esse agrupamento correspondente aos itens ‘fala cidadão’, ‘telefone para contato’, ‘e-mail para contato’, ‘acesso aos partidos’, ‘acesso aos parlamentares’, ‘contatos e

denúncias’, e ‘sugestões e críticas’, apresenta uma certa “normalidade” na distribuição dos dados entre 2002 e 2006. Há forte concentração no volume regular de disponibilidade de informações, com uma ligeira assimetria à direita devido a ocorrência da categoria “elevada”. Podemos no entanto argumentar que há uma certa estabilidade de resultados no que concerne as possibilidades de interação entre indivíduos e seus legislativos.

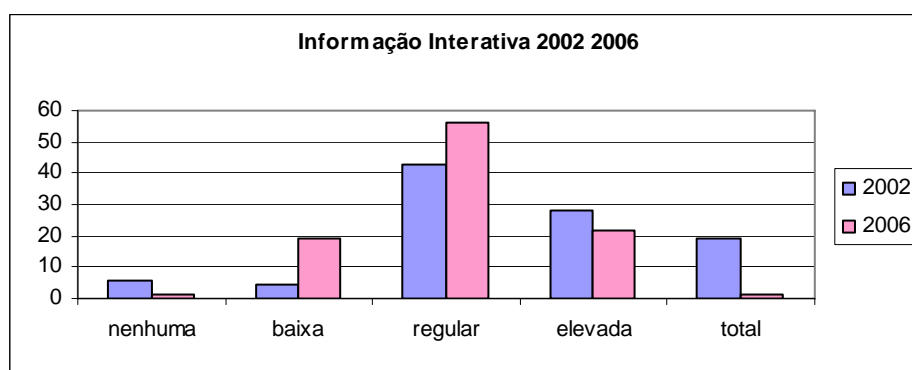
Gráfico 12 – Comparativo das categorias da variável ‘Informação Interativa’
2002 – 2005 - 2006 em %



Fonte: dados do autor – BD_2006_Monique

Quando comparamos os parâmetros entre 2002 e 2006 notamos que essa estabilidade está também visível neste período porém há ligeiro crescimento da informação interativa. A categoria regular alcança 56% em 2006.

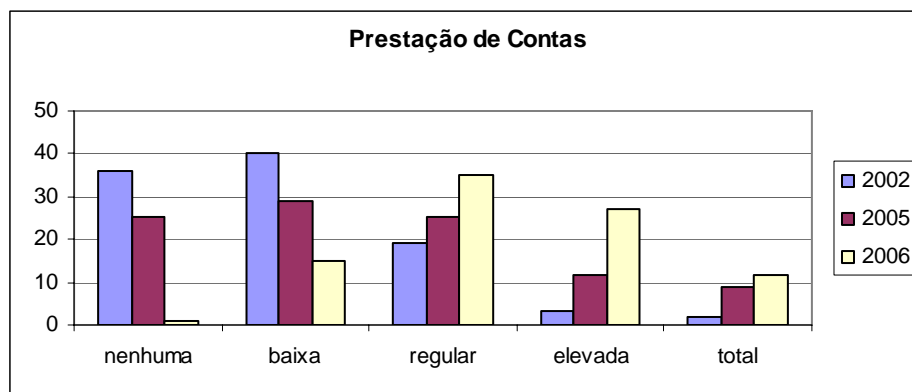
Gráfico 13 – Comparativo das categorias da variável ‘Informação Interativa’
2002 – 2006 em %



Fonte: dados do autor – BD_2006

O bloco constituído pela variável “Prestação de contas ou accountability” apresenta excelente desempenho no período 2002 a 2006. A ausência de informações em 2002 que era da ordem de 40% cai a praticamente zero em 2006. Sob a quantidade de informação medida tanto pelas categorias “regular” e “elevada”, quanto “total”.

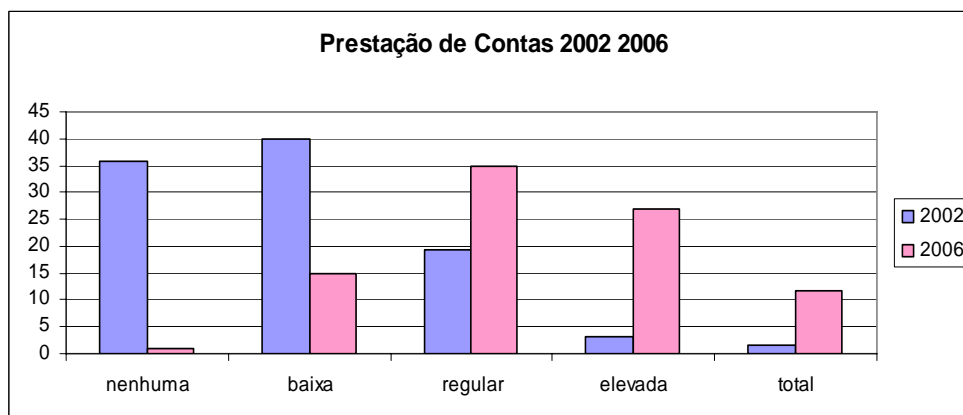
Gráfico 14 – Comparativo das categorias da variável ‘Prestação de Contas’
2002 – 2005 - 2006
em %



Fonte: dados do autor – BD_2006

Se observarmos o Gráfico 15 abaixo veremos que o padrão de crescimento da informação sobre accountability é extraordinário.

Gráfico 15 – Comparativo das categorias da variável ‘Prestação de Contas’
2002 – 2006
em %



Fonte: dados do autor – BD_2006

Como resultado espera-se que a introdução das Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC garanta uma maior interação entre os governos locais e seus cidadãos e possa efetivamente ser um eficiente meio de divulgação das contas públicas. Mas não só isso, também forneça indicações sobre o comportamento político dos representantes, medido pela

presença às reuniões deliberativas e aos resultados das votações. Como vimos, há uma sensível melhoria neste aspecto nos últimos anos.

V - Conclusões

Os resultados da pesquisa apresentados neste trabalho apontam indubitavelmente para o crescimento do uso das TIC nas relações políticas. As assembleias legislativas municipais ao tornarem disponíveis informações sobre sua estrutura, funcionamento, acesso aos parlamentares e ao abrirem canais de comunicação com o público estão admitindo que o espaço virtual é uma forma nova de interação eficaz e dinâmica. Os cidadãos ao usarem essa nova forma de relação com seus legislativos descobrem que se tornam mais ativos, mais atuantes e passam a adotar mecanismos muito mais cômodos que aqueles requeridos pela interação direta, tradicional.

A participação cidadã se dá na medida em que os membros de uma comunidade passam a atuar de maneira ativa e passam a demandar de seus representantes mais transparência, mais ações e mais legitimidade. As possibilidades de participação com o uso das TIC são inúmeras, pois essas novas tecnologias abrem um novo campo político no espaço virtual. As demandas dos cidadãos aos seus governos têm aumentado na medida em que esses novos canais têm permitido maior associação em rede, maior contato com um maior número de pessoas e sobretudo maior e melhor acesso a informação. A velocidade com que novas informações podem ser obtidas ou disseminadas se constitui num grande estímulo para que as pessoas proponham novos projetos, discutam suas situações particulares ou da sua comunidade. A organização em redes virtuais de interesse tem trazido robustez para as organizações sociais atuantes ou em processo de criação ou em desenvolvimento.

Os governos atentos a essas novas manifestações ou sobretudo atendendo às inúmeras demandas que lhe são propostas por esses movimentos passaram a ofertar novos serviços ou informações nunca antes cogitados. Pensando do lado da demanda de informações e serviços, verifica-se que os cidadãos estão mais atentos as atividades de seus representantes. Há seguramente um aumento das demandas dos cidadãos em direção à seus governos e representantes e também um aumento de propostas e exigências por parte dos cidadãos, agora mais informados e detentores de uma tecnologia facilitadora de suas ações.

Para o exercício dessas atividades de participação é necessário que as pessoas disponham de informações corretas e completas sobre seus representantes e seus legislativos, mas também disponham de acesso a eles e de mecanismos de interação *on line*. Esses instrumentos têm se tornado disponíveis devido a pressão exercida pelos cidadãos sobre seus governos e também porque as TIC se tornaram populares e mais baratas.

Este trabalho apresentou um conjunto de fatores de participação cidadã medidos pela presença de variáveis nos sites de assembleias legislativas que permitiam aos cidadãos obterem informações relevantes sobre a estrutura e funcionamento dessas casas legislativas e informações sobre seus representantes e como acessá-los.

Verificou-se que houve aumento da presença nos sites visitados de todas as variáveis estudadas no período considerado e que há uma estabilidade dos resultados obtidos entre 2002 e 2006. As diferentes variáveis analisadas demonstraram que a importância dos fatores de participação nos sites e sua oferta têm se expandido. Este crescimento do valor das variáveis indica a irreversibilidade do processo de interação eletrônica e mostra a preocupação dos legislativos em atender a demanda dos cidadãos por informação, interação e participação e em acompanhar a tendência da realização do ‘ativismo’ político por meios digitais.

O exame do comportamento dos fatores de participação em 2006 mostra um quadro bastante otimista. Há uma nítida oposição entre o bloco das modalidades “não informação” e o bloco “informação total”. A reduzida (ou quase nula) falta de informações contrasta com a presença vigorosa de “total informações nos sites”. As variáveis ‘accountability’, ‘institucional’, e ‘processual’ apresentam valores expressivos. Essa disponibilidade de informações nos sites visitados indica que a população dos países da América do Sul passa a ter mais transparência sobre suas instituições. As assembleias legislativas também passaram a informar aos membros da comunidade sobre as suas diferentes transações, sobretudo as de caráter físico-financeiro incorporando o tema da “prestação de contas” nas suas páginas web. Esses resultados apontam para a utilização da internet para a divulgação de contas públicas e a forte associação desta tecnologia com a transparência. Transparência pode ser entendida como a capacidade do governo, dos governantes e dos representantes em tornar claro e inteligível todo e qualquer trâmite, processo ou decisão relativos à gestão pública.

Há um nítido crescimento do padrão de participação *on line* medido pela oferta de informações nos sites. O valor típico em 2002 medido pela mediana era 35% e passa a 67% em 2006. Isto indica que em 67% dos casos poderemos encontrar informações nos sites sobre as variáveis pesquisadas. O avanço ou deslocamento das modalidades “nenhuma informação nos sites” para “elevada quantidade de informação” ou “total disponibilidade de informação” nos sites foi o padrão em 2006. Os diversos parâmetros utilizados são uma indicação segura da irreversibilidade do processo virtual e do interesse dos cidadãos pela esfera pública.

Algumas recomendações finais podem ser discutidas como diretrizes para a melhoria dos sites encontrados. A primeira delas se refere a necessidade de melhoria de acesso aos diferentes sites de legislativos. A segunda, se refere a melhoria de acesso as variáveis, ou em outras palavras a necessidade de incorporação de novos fatores de participação cidadã aos sites. A terceira, se refere a necessidade de expansão do número de sites de legislativos locais, sobretudo nos municípios de países sul-americanos de língua espanhola. Finalmente, há urgência em se incorporar informações sobre as variáveis cujas proporções encontradas se situaram abaixo da mediana.

Algumas outras medidas também podem ser consideradas, como otimizar as informações contidas nos sites, elevando a participação das ocorrências dos fatores de participação cidadã bastando para isso incorporar informações aos sites já existentes.

Os gestores dos sites deveriam ser incentivados a padronizarem suas informações de maneira a incorporar claramente fatores como transparência, participação cidadã, descentralização e atuação de movimentos sociais de base. Mais ainda, todos os sites deveriam necessariamente incluir uma seção de “perguntas e respostas” e “propostas ao legislativo”, como também permitir a inclusão de elementos de comparabilidade.

O processo é irreversível. O uso das ferramentas tecnológicas já se incorporou à cultura política. Só nos resta esperar que a expansão das TIC traga cada vez mais participação e um elevado grau de interação entre cidadãos e governos.

Referências Bibliográficas

- ANDERSON, David. M. & CORNFIELF, Michael (Ed.). 2003. *The civic web: online politics and democratic values*. Maryland, MD, USA: Rowman and Littlefield Publishers, Inc. 204 p.
- ARTERTON, F. Christopher. 1987. *Teledemocracy: can the Technology protect democracy?* Califórnia: SAGE Publications. 222 p.
- BARBER, Benjamin R. 2006. *Pasión por la Democracia*. Córdoba, Espanha, Almuzara. 258 p.
- BATISTA, Carlos. 2003. *ICTs and Good Governance: The Contribution of Information and Communication Technologies to Local Governance in Latin America*. Paris, France: UNESCO. Disponível em <<http://www.unesco.org/webworld/e-governance>>.
- BOBBIO, N. et al. 2004. *Dicionário de Política*. 12 ed. Vol. I & II. Brasília, DF, Brasil: Editora da Universidade de Brasília. 1330 p.
- BROWNING, Graeme. 2002. *Electronic Democracy: Using the internet to transform American politics*. Second edition. New Jersey, NY, USA: CyberAge Books. 190 p.
- CAMPBELL, Andrea L. 2003. *How policies make citizens: Senior political activism and the American welfare State*. New Jersey, NY, USA: Princeton University Press. 229 p.
- CASTELLS, Manuel. 1999. *A Sociedade em Rede*. São Paulo, SP, Brasil: Paz e Terra. Volume I. 698 p.
- _____. 2003. *A Galáxia da Internet: Reflexões sobre a Internet, os Negócios e a Sociedade*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Joge Zahar. 243 p.
- CHAHIN, Ali. 2004. *E-gov.br: A Próxima Revolução Brasileira: Eficiência, Qualidade e Democracia: O Governo Eletrônico no Brasil e no Mundo*. São Paulo, SP, Brasil: Prentice Hall, 2004.
- DAVIDSON Roger H.; OLESZECK Walter J. 2006. *Congress and Its Members*. Washington, DC, USA: CQ Press. 496 p.
- LUCAS, Randolph. 1975. *Democracia e participação*. Brasília, DF, Brasil: Editora da Universidade de Brasília. 231 p.
- NORRIS, Pippa (Ed.). 1999. *Critical citizens: global support for democratic governance*. New York, NY, USA: Oxford University Press. 292 p.
- NORRIS, Pippa. 2001. *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the internet worldwide*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 303 p.

PATEMAN, Carole. 1970. *Participation and democratic theory*. New York, NY, USA: Cambridge University Press. 122 p.

PORRAS, José I.; ARAYA, Rúben. 2003. *E-democracia: Retos y Oportunidades para el Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y la Democracia en la Sociedad de la Información*. Santiago, Chile: Universidad Bolivariana, 2003.

ROSENSTONE, Steven J.; HANSEN John M. 1996. *Mobilization, Participation, and democracy in America*. New York, NY, USA: Pearson Education. 325 p.

SACO, Diana. 2002. *Cybering Democracy: Public space and the internet*. Minneapolis, MN, USA: University of Minnesota Press. 296 p.

WILHELM, Anthony G. 2000. *Democracy in the digital age: challenges to political life in cyberspace*. New York, NY, USA: Routledge. 176 p.

WOLFE, Joel D. 1985. *A defense of participatory democracy*. The Review of Politics, Vol. 47. No. 3 (Jul., 1985), 370-389.

YOUNG, Iris Marion. 2000. *Inclusion and Democracy*. New York, NY, USA: Oxford Press. 304 p.