

Edição v.35 número 2 / 2016

Contracampo e-ISSN 2238-2577
Niterói (RJ), v. 35, n. 2
ago/2016-nov/2016

A Revista Contracampo é uma revista eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense e tem como objetivo contribuir para a reflexão crítica em torno do campo midiático, atuando como espaço de circulação da pesquisa e do pensamento acadêmico.

COMO SE CONFIGURA A COMUNICAÇÃO ONLINE ENTRE REPRESENTANTES E REPRESENTADOS NO BRASIL? UM ESTUDO SOBRE AS FERRAMENTAS DIGITAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

WHAT ARE THE CHARACTERISTICS OF THE ONLINE COMMUNICATION BETWEEN REPRESENTATIVES AND REPRESENTED? A CASE STUDY ABOUT THE DIGITAL TOOLS OF THE BRAZILIAN CHAMBER OF DEPUTIES

ISABELE BATISTA MITOZO

Doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal do Paraná. Mestre em Comunicação pela Universidade Federal do Ceará. Brasil.

ibmitozo@gmail.com

FRANCISCO PAULO JAMIL MARQUES

Professor e pesquisador da Universidade Federal do Paraná. Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. Brasil.

marquesjamil@gmail.com

CAMILA MONT'ALVERNE

Doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal do Paraná. Mestre em Comunicação pela Universidade Federal do Ceará. Brasil.

camilapessoa31@gmail.com

AO CITAR ESTE ARTIGO, UTILIZE A SEGUINTE REFERÊNCIA:

MITOZO, Isabele Batista; MARQUES, Francisco Paulo Jamil; MONT'ALVERNE, Camila. Como se configura a comunicação online entre representantes e representados no Brasil? um estudo sobre as ferramentas digitais da Câmara dos Deputados. **Contracampo**, Niterói, v. 35, n. 02, pp. 87-115, ago./nov., 2016.

Enviado em 02 de março de 2016 / Aceito em: 18 de julho de 2016

DOI: <http://dx.doi.org/10.20505/contracampo.v35i2.937>

Resumo

O artigo examina como se processa a comunicação entre a Câmara dos Deputados e os cidadãos brasileiros a partir do Portal da Câmara e do Portal e-Democracia. A análise considera a variedade e a profundidade dos mecanismos relacionados a três aspectos apontados pela literatura como fundamentais para as iniciativas patrocinadas: Informação, Transparência e Participação. A metodologia consiste em uma análise de conteúdo quantitativa, com aplicação de testes estatísticos para verificar a relação entre os portais e as variáveis que orientam o exame empírico. Parte-se da hipótese de que o Portal da Câmara é aquele que oferta mais Transparência, enquanto o Portal e-Democracia está mais atrelado ao provimento de Informação e de Participação, o que faz deles iniciativas complementares no âmbito da instituição. Partindo do pressuposto de que os portais possuem perfis distintos (priorizando, assim, recursos diferentes) é interessante perceber que, apesar de participação e educação legislativa caminharem juntas, 1) o Portal da Câmara é aquele que apresenta o maior índice de informação do tipo "educação legislativa", em vez do Portal e-Democracia, no qual esse tipo de informação é inexistente; e 2) não há uma complementaridade intencional entre as duas iniciativas, que, embora pertençam à mesma Casa Legislativa, atuam de forma quase totalmente independente – não obstante os portais oferecerem ferramentas de caráter diferenciado.

Palavras-chave

Comunicação política; Portal da Câmara; Portal e-Democracia; Democracia digital

Abstract

This article examines what characterizes the communication between the Brazilian Chamber of Deputies and the citizens, from the observation of Portal da Câmara and Portal e-Democracia. The analysis considers the variety and depth of the mechanisms related to three issues described in the literature as critical to institutional initiatives: Information, Transparency and Participation. The methodology consists of a quantitative content analysis, applying statistical tests to verify the relationship between the portals and the variables that guide the empirical examination. The hypothesis is that Portal da Câmara is the one that offers more transparency, while the Portal e-Democracia is more linked to the provision of information and participation, which makes them complementary initiatives within the institution. Assuming that the portals have different profiles (prioritizing thus different resources) it is interesting to observe that although participation and legislative education run together 1) Portal da Câmara presents more information considered "legislative education" instead of the Portal e-Democracia, in which this type of information does not exist; and 2) there is not an intentional complementarity between the two initiatives, which, although part of the same Legislature, operate almost completely independently – regardless of the portals offer differentiated character tools.

Keywords

Political Communication; Digital Democracy; House of Representatives

Introdução

A legitimidade da representação vai além dos procedimentos empregados para deputar os agentes do campo político – é preciso fazer com que a esfera civil se sinta representada (Gastil, 2000). Reestabelecer tal sentimento, de acordo com os modelos participativos que ganharam força a partir dos anos 1970 (Pateman, 1992; Barber, 2003), requer mudanças do ponto de vista da configuração institucional das democracias modernas. Nesse contexto, diversas iniciativas – muitas delas aproveitando-se da conveniência ofertada pelos recursos de comunicação *online* – foram desenvolvidas a fim de facilitar o acesso dos cidadãos ao centro de decisão política e, com isso, aprimorar a capacidade democrática do sistema representativo.

Ainda que não seja consensual o tipo de efeito dessas iniciativas sobre o processo de produção da decisão política, experiências do gênero começam a surgir no âmbito do Poder Legislativo brasileiro em 1996, com a criação do Portal da Câmara¹. Com o tempo, foram criados outros portais, como o e-Democracia² (2009), também da Câmara dos Deputados, e o e-Cidadania³ (2012), do Senado Federal.

Tendo em vista que a Câmara, especificamente, já dispunha do Portal da Câmara, mas decidiu criar outra ferramenta, cuja proposta seria gerar oportunidades para que os usuários participem politicamente de debates sobre projetos de lei, pode-se perguntar: em que medida a inauguração de iniciativas como o Portal e-Democracia reconfigura o modo de comunicação dessa instituição com os cidadãos? Essas experiências contemplam valores democráticos apontados como essenciais a iniciativas parlamentares *online*, a exemplo da disponibilidade de informação e de recursos atinentes à participação e à transparência?

Partindo do reconhecimento de referências relevantes, o trabalho tem por objetivo central identificar o que constitui as iniciativas digitais da Câmara dos Deputados, Portal da Câmara e Portal e-Democracia. O esforço comparativo é analiticamente útil para identificar o que caracteriza cada um dos portais em relação aos valores apontados nas questões de pesquisa, buscando semelhanças e diferenças entre as iniciativas. Desse modo, pode-se traçar o perfil de cada uma delas, assim como perceber se há utilidade na existência de dois portais provenientes da mesma instituição.

Do ponto de vista metodológico, decidiu-se, em um primeiro momento, mapear os canais disponíveis nos dois portais em estudo. Em

1 <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 25/06/2016.

2 <www.edemocracia.camara.gov.br>. Acesso em: 25/06/2016.

3 <<http://www12.senado.gov.br/ecidadania>>. Acesso em: 25/06/2016.

seguida, realizou-se uma análise de conteúdo de acordo com os quesitos mais apontados pela literatura como constituintes de um website institucional minimamente adequado para fomentar: a) Informação; b) Transparência; e c) Participação. Parte-se, então, da hipótese, pensada a partir de observações e questionamentos ainda pendentes em estudo anterior (Mitozo, 2013), de que o Portal da Câmara é aquele que oferta mais Transparência, especificamente em relação às atividades dos parlamentares, individualmente, e da Câmara, enquanto o Portal e-Democracia está atrelado ao provimento de Informação e de Participação, especialmente uma participação deliberativa, o que faz dos dois portais iniciativas complementares no âmbito da instituição.

O artigo está dividido da seguinte forma: o tópico a seguir traz uma revisão teórica sobre a relação entre a digitalização dos Parlamentos e os valores democráticos a serem investigados nos portais. Logo depois, serão apresentadas as iniciativas em estudo e as estratégias metodológicas da pesquisa. Na sequência, os resultados são expostos e discutidos. Por fim, realizam-se algumas considerações acerca dos achados da investigação.

A digitalização dos Parlamentos e o fortalecimento de valores democráticos

A ampla difusão da comunicação digital – não obstante as persistentes críticas relacionadas ao *digital divide* (Marques, 2014) – tem levado os indivíduos a utilizarem a internet a fim de desempenhar as mais diferentes tarefas. Logo, se educação, entretenimento, gerenciamento financeiro, compras e solicitação de serviços diversos passam, em boa medida, pelo ambiente *online*, com as práticas políticas não tem sido muito diferente.

O eleitor, agora, espera acesso sob medida à informação, serviços disponíveis 24 horas por dia, 7 dias da semana, e respostas rápidas às comunicações, de acordo com os padrões estabelecidos pelas outras entidades de governo e pelo setor privado. Agora, os eleitores têm a capacidade de ser mais bem informados que os parlamentares e suas equipes sobre minúcias da legislação. Nem sempre os congressistas informam e atualizam os cidadãos, mas estes também informam e atualizam o congressista (CONGRESSIONAL MANAGEMENT FOUNDATION, 2007, p. 41)⁴.

Percebe-se, no campo da Política, a ocorrência de um processo semelhante àquele que influencia as transformações no Jornalismo: o

⁴ Os autores deste artigo são responsáveis por todas as traduções de trechos originalmente publicados em língua estrangeira.

consumo de informação através dos *media* digitais por parte da audiência acaba forçando as instituições da comunicação a oferecerem alternativas para alcançar a audiência, onde quer que ela esteja, obedecendo a um ritmo de atualização cada vez mais intenso. Do ponto de vista democrático, tal perspectiva força a adaptação, por exemplo, de entidades como o Congresso, caso o objetivo dos gestores políticos seja acompanhar a evolução das formas de sociabilidade e evitar a ampliação da distância entre mandantes e mandatários.

A Internet tem ido muito além de simplesmente fornecer novas ferramentas para executar antigas tarefas. A fim de se adaptarem ao novo ambiente que a Internet criou, os Congressos devem adotar um paradigma totalmente novo sobre as novas comunicações. Sob o antigo paradigma, havia somente expectativas, incluindo que as mensagens levariam vários dias para viajar em cada direção. Não havia expectativa para resposta ou ação imediata. [...] O paradigma das novas comunicações é multidimensional e interativo. (CONGRESSIONAL MANAGEMENT FOUNDATION, 2007, p. 41).

Desse modo, a evolução da internet como plataforma com “potencialidades” (Dahlberg, 2001) levou à concretização de vários anseios primários, como a existência de portais institucionais em larga escala nos regimes democráticos, especialmente nos parlamentos. Essas instituições se encontram entre aquelas mais desacreditadas pelos cidadãos e, provavelmente por isso, têm-se constituído como peça-chave “para a participação civil no processo político” (LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2015, p.2).

Com o intuito de engajar os cidadãos, iniciativas legislativas *online* têm desenvolvido estratégias baseadas em três pontos: acesso às informações da instituição, programas/eventos educativos e participação nos processos legislativos (Leston-Bandeira; Thompson, 2015). Outros elementos importantes a serem inseridos nessa disposição são aqueles ligados à transparência que essas iniciativas devem oferecer, uma vez que esse valor “materializou-se no *design* institucional do governo representativo justamente para evitar que a representação destruísse a soberania popular, sem a qual um regime deixaria automaticamente de ser democrático” (GOMES, 2011, p.26-7). Todavia, embora quase todas as casas parlamentares nacionais, em regimes democráticos, no mundo, possuam um canal digital de comunicação com os representados, nem todas essas ferramentas apresentam os elementos acima apontados. Logo, questiona-se em que medida os parlamentos estão empregando os recursos de comunicação digital a fim de gerar impactos nas dinâmicas que caracterizam as atividades das respectivas instituições (Leston-Bandeira, 2007).

Faria (2012) aponta que a América Latina se destaca em relação a portais legislativos de participação, podendo essa singularidade estar ligada tanto ao intercâmbio facilitado pelo quase total compartilhamento da língua na região, assim como aos processos de democratização recentes e de cariz participativo (p.127). O autor estuda em profundidade dois casos sul-americanos (o Portal e-Democracia e o Senador Virtual chileno⁵) e aponta outras cinco iniciativas legislativas internacionais: o Formulário de Contribuição do Parlamento Neozelandês⁶; o Parlamento 2.0 Catalão⁷; o Portal de Participação do Parlamento Basco⁸; os Encontros Abertos Digitais do Congresso Norte-Americano⁹; e as Consultas Públicas Temáticas do Parlamento Britânico¹⁰. Esses, contudo, constituem-se apenas como minicases da pesquisa, segundo o autor, devido a apresentarem “elementos inovadores em termos de interação, mas não na mesma proporção, intensidade e sistematicidade” daquelas iniciativas que constituem seu objeto principal (FARIA, 2012, p. 127).

A discussão teórica e analítica acerca da digitalização dos Parlamentos culmina na criação da Declaração de Abertura dos Parlamentos (Opening Parliament, 2012), discutida e elaborada na conferência *Open Legislative Data 2012*, que reuniu pesquisadores e organizações não-governamentais, em Paris. A declaração representa um esforço para despertar nos Parlamentos uma cultura de abertura, tanto pela transparência das ações dessas instituições quanto (e fundamentalmente) pela disponibilização de informação de fácil acesso, a fim de que os cidadãos possam “se engajar no processo legislativo”, já que seu direito “a participar da governança e do acesso à informação está estabelecido na Declaração Internacional dos Direitos Humanos” (OPENING PARLIAMENT, 2012, p.1).

A partir dessa abertura, a esfera civil passaria a perceber melhor a visibilidade e a facilidade proporcionadas pelo meio digital para a publicização dos dados, assim como para o acesso a eles. A reivindicação pela prática de alguns valores democráticos, então, se torna mais frequente, dando origem a novas ações.

O Parlamento Britânico, por exemplo, vem avançando nesse sentido,

5 <http://www.senadorvirtual.cl/>

6 <http://www.parliament.nz/en-nz/pb/sc/make-submission>

7 <http://www.parlament.cat/web/participacio/parlament-20/index.html>

8 <http://partaide.parlam.euskadi.net/>. O portal atualmente está fora do ar e o *link* foi obtido a partir de Faria (2012), que o acessou pela última vez em 18/01/2011.

9 http://www.congressfoundation.org/index.php?option=com_content&task=view&id=294. O *link* atualmente aponta apenas para o relatório das discussões.

10 <http://www.parliament.uk/business/commons/the-speaker/speakers-commission-on-digital-democracy/ddc-news/citizen-space/>. Com a renovação das atividades digitais do Parlamento Britânico, atualmente se encontram nesse *link* apenas respostas às últimas consultas realizadas.

tendo realizado uma leitura pública¹¹ aberta, em 2013 (Leston-Bandeira; Thompson, 2015), criado uma Comissão de Democracia Digital para sugerir metas de atuação participativas *online* (Digital Democracy Commission, 2015) e utilizado as redes sociais das Casas parlamentares a fim de captar contribuições da esfera civil para as discussões, especialmente as sessões de sabatina ao Primeiro-Ministro (Prime-Minister Questions). Outro exemplo atual de iniciativa é o JuniorParl¹², do Parlamento Suíço, que busca engajar os jovens no processo legislativo a partir da disposição de informações em linguagem acessível e canais divididos em três instâncias: compreensão, participação e engajamento.

Acerca dos valores democráticos apontados pela literatura, a disponibilidade de informações pode ser considerada o primeiro deles, e, portanto, um passo essencial para o envolvimento dos representados com o sistema político, à medida que o cultivo de um repertório informacional propicia formas de aproximação entre as esferas civil e aquela dos representantes políticos (Marques, 2008).

Apenas oferecer informação, porém, não torna os cidadãos mais conscientes em relação aos processos democráticos. O que fica disponível aos atores civis deve estimulá-los a processarem esses dados, a fim de que possam tomar parte nos processos que regem as decisões políticas (Mitozo, 2013).

Nesse sentido, a promulgação de Leis de Acesso à Informação, como aconteceu no Brasil, em 2011, é um passo importante para garantir o conhecimento de conteúdos que antes ficavam sob os véus do segredo institucional, constituindo-se, portanto, como uma lei necessária para “resguardar ao cidadão o seu direito de ter acesso a documentos e informações governamentais” (AMORIM, 2012).

A transparência, por sua vez, é essencial, especialmente, para instituições daquele sistema, por atender “às diferentes demandas de cada modelo democrático” (AMORIM, 2012, p XX). Do ponto de vista terminológico, não há unanimidade na literatura acerca do conceito. Margetts (2011), Marques (2016), Fairbanks *et al.* (2007) e Stiglitz (2002) destacam ângulos distintos do conceito, ora associando-o à ideia de redução de assimetrias no domínio de informações de interesse público, ora enfatizando a consecução de mecanismos efetivamente aptos a permitir a fiscalização da *res publica* por parte dos cidadãos. Ela é considerada um requisito básico na sociedade

11 Leitura pública é uma etapa que acontece três vezes durante um processo de tramitação de leis no Parlamento Britânico e se caracteriza como o momento em que o Projeto é lido e debatido no *Westminster Hall* ou dentro das Comissões (NORTON, 2013).

12 Disponível em: <https://www.juniorparl.ch/s-engager>. Acesso em: 12 jan. 2016.

contemporânea (Amorim; Almada, 2014), uma vez que as informações disponibilizadas podem ser decisivas para participação, julgamento e fiscalização dos cidadãos junto aos representantes.

A transparência e o acesso à informação quando promovidos são considerados vitais para o fortalecimento das democracias modernas, pois possibilitam que o poder público seja exercido de forma aberta e às vistas dos cidadãos, os quais podem, então, acompanhar, avaliar e auxiliar no controle da gestão daquilo que é público (SILVA; AMORIM, 2014, p. 204).

Por outro lado, há autores menos otimistas que consideram a transparência prejudicial às instituições, alegando que ela pode deixar um governo mais vulnerável a críticas e sensacionalismo jornalístico, por exemplo, causando um descrédito ainda maior nas instituições do Estado democrático por parte dos cidadãos, além de um atraso nas ações dos mandatários devido à possibilidade de sucessivos questionamentos (Grimmelikhuijsen, 2010). O fato de ser mediada, inclusive, é uma característica das formas modernas de transparência.

Uma característica das formas modernas de transparência é que elas são geralmente mediadas. Christopher Wood (2006: 19-20) destaca que essas novas formas diferem da transparência direta, face-a-face, em encontros tradicionais em vilarejos. A transparência tem sido mediada pelos *mass media* há algum tempo, mas os novos *media*, especialmente a Internet e outros sistemas digitais, assumem um papel na mediação da transparência governamental, atualmente (MEIJER, 2009, p. 258-259).

A pesquisa de Grimmelikhuijsen (2010), ademais, sugere que a transparência pode agir tanto de uma forma positiva quanto negativa sobre a esfera civil a depender da "habilidade das pessoas para reconhecerem uma organização [...] como capaz, efetiva, hábil ou profissional na tomada de decisões" (GRIMMELIKHUIJSEN, 2010, p.9). Pode-se, então, considerar que a disposição em oferecer e aprofundar os mecanismos de transparência é fundamental, embora não seja suficiente, para tornar as instituições mais *accountable* perante os representados (Halachmi; Greiling, 2013).

Ainda em relação à transparência, deve-se ressaltar que o formato e a natureza da publicidade que se faz dos dados também importam para o resultado das experiências em tela.

O princípio da publicidade significa vedação a atividades ou atos sigilosos (ressalvadas as hipóteses em que o sigilo seja indispensável, como é evidente). O exercício do poder deve ser acessível ao conhecimento de toda a comunidade e, especialmente, daqueles que serão afetados pelo ato decisório. A publicidade se afirma como instrumento de

transparência e verificação da lisura dos atos praticados (JUSTEN FILHO, 2010, p. 315-316).¹³

Apresentar informações técnicas de forma aberta, i.e. um conjunto de dados “completo, primário, atual, acessível, processável por máquina, não discriminatório, não proprietário e livre de licença” (FARIA; REHBEIN, 2015, p. 11), e, além disso, levar a informação de que há essa disponibilidade a partir de outros meios de que a Câmara dispõe, como a TV e a rádio da instituição, constituem-se como passos importantes para a abertura desse parlamento. Isto pode estimular, ainda, o terceiro valor a ser sublinhado a seguir: a abertura à participação.

No que se refere à participação, os seguintes problemas são recorrentemente apontados na literatura dedicada às teorias contemporâneas da democracia: crescente distanciamento entre representantes e representados, cinismo e falta de interesse da maioria dos cidadãos em relação ao jogo político, manutenção de práticas democráticas que enfatizam o envolvimento de camadas economicamente privilegiadas (Bobbio, 2000; Gastil, 2000; Gomes, 2010; Marques, 2009).

Uma série de autores, então, passa a defender a necessidade de mecanismos mais consistentes de controle e de participação civil. A hipótese de estudiosos, a exemplo de Arterton (1987), é a de que os *media* podem colaborar para a resolução desses problemas. Assim, uma larga agenda de investigações vem sendo desenvolvida, no Brasil e no mundo, desde fins da década de 1990, com o objetivo de esclarecer conceitualmente o que se entende por e-participação – sem deixar de lado, claro, o debate sobre a melhor forma de configurar iniciativas e experiências politicamente relevantes.

Para Ann Macintosh (2004), dentre os principais objetivos da e-participação estariam:

- 1) Chegar a um público mais amplo, para permitir a participação mais ampla;
- 2) Apoiar a participação através de uma gama de tecnologias, para atender as diversas habilidades técnicas e comunicativas dos cidadãos;
- 3) Prover informação relevante em um formato que seja tanto mais acessível quanto mais compreensível ao público-alvo, para permitir contribuições mais informadas;
- 4) Envolver um público mais amplo, para permitir contribuições mais profundas e apoiar o debate deliberativo (MACINTOSH, 2004, p. 91).

É fundamental compreender, contudo, que falar em e-participação implica reconhecer diferentes modalidades de envolvimento político, sejam elas empreendidas por cidadãos (individualmente), sejam elas patrocinadas

¹³ Para uma abordagem mais aprofundada sobre a relação entre transparência, publicidade e *accountability*, ver Filgueiras (2011).

por instituições do Estado ou da sociedade. Faz-se necessário, ainda, compreender que se, por um lado, os recursos digitais de comunicação facilitam e tornam mais conveniente a participação dos cidadãos (bastam poucos cliques para tomar parte em uma enquete ou escrever uma mensagem em um fórum *online*), por outro, as instituições e os representantes que recebem os materiais endereçados pelos cidadãos podem, caso não haja um planejamento cuidadoso, sofrer uma sobrecarga que acaba frustrando os usuários – afinal, nem sempre é fácil responder a todas as mensagens que chegam às caixas de e-mail ou aos diversos bancos de dados, conforme os próprios parlamentares pontuam, quando questionados (Coleman; Spiller, 2003).

Desse modo, pensando as iniciativas de engajamento político de modo geral, encaminhar uma mensagem torna-se mais conveniente e rápido; isso não significa, contudo, que a comunicação efetivamente se estabelecerá ou que as considerações dos usuários serão levadas em conta ao longo do processo de produção da decisão política. Isso porque um ambiente aberto, como a *web*, “em que qualquer um pode falar”, não necessariamente proporciona a todos os usuários “o mesmo nível de influência e poder” (DELLER, 2011, p. 217)¹⁴.

Percebe-se, assim, uma preocupação cada vez maior com o modo pelo qual essas iniciativas são montadas. Já em 2004, Beth Noveck ressentia-se, por exemplo, do fato de que diferentes projetos se restringiam a digitalizar documentos, reproduzindo uma lógica vertical e unidirecional de fornecimento de informações, em detrimento do estímulo à aproximação efetiva entre cidadãos e representantes. Noveck acredita que oferecer informações é um passo essencial para o processo participativo, mas pondera que as oportunidades de participação não podem se limitar a tal providência. A autora alega que o baixo grau de interatividade dos mecanismos digitais de participação encontrados na maioria dos projetos institucionais seria resultado da forma pela qual os recursos são planejados e configurados.

Ainda na esteira das ressalvas, Polat (2005) aponta que saber mais sobre política não necessariamente traz vantagens. Isso porque os cidadãos podem se frustrar ao conhecer de perto a atuação de seus representantes e, conseqüentemente, podem acabar se afastando do domínio da discussão relativa à coisa pública. Por isso, a abordagem ao cidadão realizada por meio dos recursos midiáticos precisa ser cautelosa.

Os argumentos das duas estudiosas reforçam o que Christopher

¹⁴ O trecho, no original, refere-se à rede Twitter, mas pode-se inferir o mesmo em relação a qualquer outra ferramenta *online*.

Arterton já apontara em 1987. Ao longo de seu projeto, o autor estudou mais de 20 experiências relacionadas à participação política através dos *media*, com o intuito de investigar quais tecnologias de comunicação seriam as mais aptas a estimularem o envolvimento dos cidadãos. Uma de suas descobertas se refere, justamente, às diferenças nos modelos de participação pensados e estruturados pelos idealizadores do projeto. A chave do problema, no entender do autor, seria mais política (modificação de hábitos e de estruturas de exercício do poder) do que tecnológica.

Logo, mais do que posicionar a reflexão para além das controvérsias entre limites e potencialidades políticas das tecnologias de comunicação digital, o argumento de Arterton ajuda a esclarecer que não basta a oferta de ferramentas se, no final das contas, o sistema representativo não passar por mudanças de ordem mais significativa, de modo a absorver as ponderações oriundas da esfera civil.

Corpus empírico e metodologia

Esta seção pretende expor as estratégias metodológicas adotadas no decorrer da pesquisa. Antes disso, a fim de que se possa proporcionar uma visão prévia dos portais sobre os quais a análise foi desenvolvida, faz-se necessário apresentá-los, tanto em relação a seu contexto histórico, quanto ao *layout* de cada caso estudado. Assim, expõem-se, abaixo, alguns dados sobre cada um dos portais.

O Portal da Câmara

Dentre as diferentes instituições do Estado brasileiro, considerando os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Portal da Câmara dos Deputados se destaca, há alguns anos, por sua relevância e grau de experimentação permanente com vistas a aprimorar os mecanismos de prestação de informações e de participação política.

Figura 1: Página inicial do Portal da Câmara (2008)



Fonte: Marques (2008).

O “ponto de virada” do projeto, de acordo com Marques (2008), foi o relatório *Salto Qualitativo* (BRASIL, 2004), elaborado por uma comissão designada pela própria Câmara. O documento apontou os seguintes aspectos como aqueles que deveriam nortear a iniciativa a partir de então:

- o sítio deve promover a comunicação entre a Câmara dos Deputados e a 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, 2004, p. 29).

O processo de implementação desses princípios teve início com o esforço empreendido pelo Comitê Gestor em cultivar uma nova mentalidade por parte dos responsáveis pelos vários setores da Casa, indicando, em um primeiro momento, a necessidade de o Portal oferecer, de maneira clara e direta, aquilo que mais interessa ao cidadão do ponto de vista dos serviços ou das informações mais buscadas.

Cássia Botelho, que, em 2007, ocupava o cargo de Diretora da Assessoria de Projetos Especiais, e José Antônio Ferreira Filho, à mesma época Diretor da Coordenação de Disseminação de Informações (CODIS), relataram que houve pressões de diferentes ordens desde o início do projeto, a exemplo daquelas

que demandam a publicação de determinado conteúdo na primeira página do Portal. Mas, os gestores do Portal aprenderam a lidar com tais situações e com outras que não demoraram a se apresentar, a exemplo da limitação de recursos financeiros e da pouca quantidade de servidores alocados para incrementar a iniciativa pela qual estavam responsáveis (Marques, 2008).

Não obstante as dificuldades, os resultados colhidos por meio da iniciativa, sobretudo a partir de 2004, foram considerados positivos por Botelho e Ferreira Filho. Nas ocasiões em que as ferramentas foram efetivamente empregadas (salas de bate-papo ou fóruns de discussão), os gestores relataram poucas intervenções inapropriadas ou desrespeitosas (a não ser em épocas de escândalo político com maior repercussão). Assim, mesmo com a moderação em determinadas ferramentas, poucas vezes foi necessário intervir de forma mais enérgica, bloqueando um usuário ou apagando postagens. Por outro lado, já em relação às mensagens enviadas diretamente aos congressistas, a avaliação era de que boa parte delas atacava os deputados de forma genérica, mencionando-se, de forma recorrente, a corrupção.

Figura 2: Página inicial do Portal da Câmara (2016)



Fonte: <http://www2.camara.leg.br/> (Acesso em: 15 jan. 2016).

O Portal e-Democracia

O Portal e-Democracia surge, em meados de 2009, com o intuito de constituir-se como ferramenta a promover debates entre cidadãos e agentes políticos – deputados, em especial – sobre projetos de lei. A ideia partiu de um núcleo técnico da Casa diferente daquele que gerencia o Portal da Câmara e conseguiu alguns apoios, mesmo que, àquela época, o e-Democracia não tenha sido considerado uma demanda imprescindível na Casa, além de causar receio entre os parlamentares por conta da proposta se assemelhar a uma ferramenta de democracia direta (Mitozo, 2013).

As primeiras experiências no e-Democracia foram viabilizadas por duas Comissões Parlamentares temporárias, na Câmara: uma que discutia mudanças climáticas e outra que viria a pôr em pauta aberta o Estatuto da Juventude (tendo se tornado um Projeto de Lei construído de forma colaborativa através das discussões no Portal¹⁵). Àquela época, o portal possuía poucos canais de *input*, mas já sinalizava alguma disposição em contemplar possíveis preferências participativas dos cidadãos, como a disposição, dentre eles, de enquete e fórum.

Figura 3: Página inicial do Portal e-Democracia em 2009



Fonte: Perna & Faria (2010)

Essa experiência se tornou permanente e vem evoluindo no sentido de atualizar-se em relação a seu aspecto visual e à estrutura dos canais de participação. Mais recentemente, um de seus principais focos é o processo de

15 Conforme dados da relatora do projeto, Deputada Manuela D'Ávila (que exercia mandato na Câmara até 2014), 30% dele deveu-se às contribuições realizadas pelos internautas no Portal e-Democracia (MITOZO, 2013, p.59).

“gamification”¹⁶ da participação nos processos legislativos, sendo um exemplo relevante de tal iniciativa a criação do Laboratório Hacker, em dezembro de 2013. O e-Democracia, dessa forma, alcançou visibilidade em relação a outros projetos digitais de participação legislativa desenvolvidos no mundo, tendo sido uma das referências, inclusive, para o plano de participação digital em desenvolvimento na *House of Commons* do Reino Unido¹⁷.

Figura 4: Página inicial do Portal e-Democracia (2016)



Fonte: <http://edemocracia.camara.gov.br/> (Acesso em: 15 jan. 2016).

Estratégias metodológicas

Para traçar o perfil de cada um dos portais disponibilizados pela Câmara dos Deputados, foi feita uma análise das duas experiências por meio de estatística descritiva (observando a frequência das ocorrências) e de uma análise de correspondência simples, i.e., um cálculo de coordenadas que indica a proximidade entre as categorias analíticas das variáveis. Esta pesquisa, então, observa, comparativamente, o Portal da Câmara e o Portal e-Democracia que, pressupõe-se, possuem perfis distintos, embora pertencentes à mesma instituição. Eles foram analisados a partir de três

16 Entende-se por “gamification” a apropriação de linguagem de jogos e sua aplicação em espaços do e-Democracia, a fim de atrair maior interesse do usuário, por tornar sua participação uma atividade lúdica.

17 O idealizador e gestor do Portal e-Democracia, Cristiano Faria, foi convidado a falar sobre o portal e participar de um debate *online* em uma das atividades da Comissão de Democracia Digital britânica.

aspectos, apontados como elementos de existência obrigatória em *websites* parlamentares pela Declaração de Abertura dos Parlamentos (Opening Parliament, 2012): Informação, Transparência e Participação.

Considerou-se adotar, como uma das dimensões de análise, a Publicidade. Isto não foi feito, porém, pelas razões a seguir: a) a pré-análise dos sites, realizada a fim de estabelecer as categorias a partir das quais eles seriam examinados, não aponta a Publicidade como um aspecto significativo nas ferramentas apresentadas pelas páginas, indicando que tal dimensão não renderia dados suficientes para a análise; b) diante da observação anterior, considera-se que a investigação acerca dos elementos concernentes à Transparência abrangem a discussão sobre Publicidade, ainda que não alcancem a mesma profundidade que seria possível no caso de uma categoria específica para esta dimensão; c) a própria Declaração de Abertura dos Parlamentos, mencionada acima, define os três aspectos obrigatórios em *websites* parlamentares, que se revelam adequados e, por ora, suficientes à realidade analisada neste artigo.

Após visitas aos sites e em diálogo com a literatura, definiram-se as categorias a partir das quais as ferramentas dos portais foram mapeadas. Dentro do eixo tipo de Informação, os fatores em questão são: 1) Metainformação: o portal se mostra autoexplicativo ao cidadão, i.e., apresenta informações ao internauta acerca de seu manejo, afinal, conforme questiona Faria (2012, p. 150) "De que adianta um portal com várias possibilidades de participação e interação se os usuários se perdem na navegação e não conseguem encontrar o que procuram?"; 2) Agenda parlamentar: informações sobre a agenda de atividades da Casa Legislativa, algo previsto "mesmo no projeto original de democracia liberal" (MARQUES, 2008, p.174); e 3) Educação legislativa: explicações sobre o funcionamento da Câmara e do processo legislativo¹⁸.

A análise da Transparência que se pretende apresentar neste trabalho difere-se daquela realizada por Amorim (2012), uma vez que aquela pesquisadora pretendeu verificar de forma mais apurada o conteúdo informacional contido em cada portal estudado. Assim, em relação à Transparência, devido a outras características que se consideraram como informação geral (conforme já apresentado) ou participação, as ferramentas identificadas, com base em Amorim (2012) encaixam-se em: informações sobre serviços institucionais; informações financeiro-orçamentárias; e transparência administrativa sobre processos internos.

Foram, então, identificadas e classificadas nos portais: 1) Ficha técnica:

¹⁸ Assim como, no período das revoluções burguesas, as fábricas e os sindicatos se constituíram como espaços fomentadores de "um maior engajamento dos cidadãos nos negócios públicos", por despertarem em seus componentes a consciência de "esfera de atuação política" (MARQUES, 2008, pp. 75-6).

apresentação dos parlamentares que integram comissões ou a própria Câmara¹⁹; 2) Atividade do parlamentar: disponibilização de informações individuais sobre a agenda do deputado; 3) Orçamento: *links* para qualquer discussão acerca de orçamento, seja a disposição de informações sobre gastos internos da Câmara, seja alguma informação sobre a votação das leis orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual); 4) Atividade da Câmara: quaisquer informações acerca de atividades desenvolvidas pela instituição; e 5) Resultados de Projetos de Lei: dados sobre os resultados dos projetos de lei da Casa.

O último aspecto analisado é a Participação. Nele, foram classificadas as ferramentas de participação existentes nos portais a partir destas categorias: 1) Fale conosco: ferramenta mais simples de comunicação e participação (normalmente, um e-mail institucional ou um formulário pelo qual se envia uma mensagem); 2) Enquete, mecanismo importante de participação, embora seja considerado por vezes um simples registro de escolhas dos cidadãos (Gastil, 2000; Marques, 2008); e 3) Espaço deliberativo: existência de fóruns, *chats* ou *wikis* nos quais fossem debatidos projetos de lei pelos cidadãos, constituindo uma “esfera discursiva” (HENDRIKS, 2006, p 499).

A categorização foi feita separadamente por dois dos pesquisadores, entre os dias 10 e 18 do mês de março de 2015, e consistiu em realizar uma contagem de ocorrências, de acordo com cada seção dos portais. As versões de 2015 do Portal da Câmara e do Portal e-Democracia foram codificadas a partir do acesso às páginas, tendo em vista que elas estão no ar e ativas. Analisou-se, ainda, a versão do Portal da Câmara de 2008, a fim de usá-la na análise de correspondência para identificar se alguma mudança ocorreu ao Portal da Câmara em relação às categorias de análise após a criação do Portal e-Democracia. Sua classificação foi realizada por meio de *screenshots* e das análises contidas em Marques (2008)²⁰. Após a codificação feita separadamente, os resultados foram comparados e, no caso de discordâncias entre os pesquisadores responsáveis pela coleta, a categorização foi analisada novamente em conjunto até se chegar a um consenso.

O Portal da Câmara, em sua versão 2015, teve 86 seções observadas no total, enquanto sua versão de 2008 apresentou 27. No e-Democracia

19 “Ficha técnica” foi uma categoria considerada como transparência, em concordância com Amorim (2012), devido a suas ocorrências no Portal da Câmara terem se caracterizado como mecanismo mais complexo que uma mera lista, constatando-a sempre aliada a informações de cunho educativo, como a função de cada parlamentar dentro da Câmara e a explicação de tal papel, p.ex.. Assim, pode-se encaixar a “ficha técnica” como informação sobre serviços institucionais e/ou finanças e orçamento, vez que se podem consultar nesse tipo de aba gastos individuais dos parlamentares (viagens, assessoria etc.).

20 Vale ressaltar que, como se verá no gráfico 4, a versão de 2008 do Portal da Câmara é importante para esse momento da investigação, uma vez que, em relação a participação, pode-se observar se houve mudanças significativas de perfil do portal devido à criação do e-Democracia.

foram analisadas 19 seções. É importante destacar que cada uma dessas unidades poderia ser codificada em mais de uma categoria, i.e., as categorias analíticas não são excludentes, conforme será possível constatar durante a análise de correspondência.

Para testar a hipótese da investigação empírica, de que o Portal da Câmara é aquele a ofertar mais Transparência, enquanto o Portal e-Democracia está mais atrelado ao provimento de Informação e de Participação, assim como explorar outras características dos portais, utilizou-se de uma análise de correspondência, conforme mencionado acima. O objetivo foi perceber se havia uma tendência de aproximação entre os portais e um determinado perfil, baseado nas categorias de análise: Informação, Transparência e Participação.

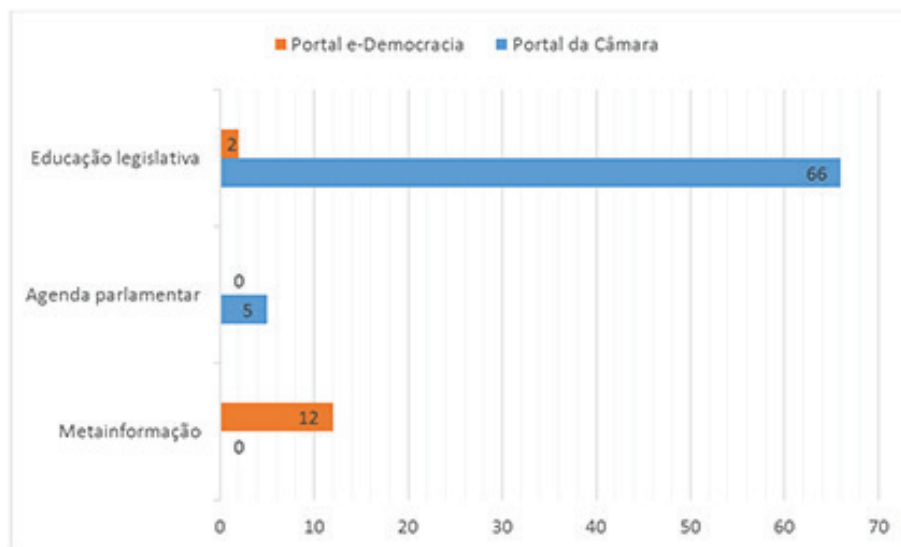
Informação, Transparência e Participação: uma análise do Portal da Câmara e do Portal e-Democracia

A análise apresentada nesta seção consiste em diagnosticar o perfil de cada portal analisado, a partir das relações que eles mantêm com cada variável apresentada anteriormente e suas categorias, em observação.

A primeira investigação se refere ao tipo de Informação oferecida por cada portal. O provimento de informações é um dos fatores indispensáveis a uma iniciativa participativa (Marques, 2008); contudo, não é qualquer informação que deve estar contida nas ferramentas de participação: é preciso levar em conta, sobretudo, a pertinência do que é disposto para esse fim na produção da decisão política.

Pode-se observar como os portais estudados se apresentam de forma distinta em relação à informação que disponibilizam, pois apresentam totais de ocorrências opostos, conforme se vê no quadro abaixo (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Distribuição de Informação nos portais



Fonte: Os autores.

O Portal e-Democracia é o único que possui páginas explicativas sobre seu manejo, enquanto no Portal da Câmara não se identificou informação alguma relativa a essa categoria. Isso mostra que não há uma preocupação do Portal da Câmara em fornecer informações aos usuários acerca de como acessar seus *links*, algo que pode dificultar a utilização de suas ferramentas, por ser uma página complexa, e que traz uma quantidade substancial de conteúdo.

Por outro lado, o Portal da Câmara revela uma concentração de informações de teor educativo em relação ao Parlamento (92,9% das 71 seções que apresentaram Informação), ao contrário do que se previa na hipótese de trabalho. Essa categoria se apresenta em quantidade muito superior a “Agenda parlamentar” (7,1% das ocorrências de Informação), o que seria mais esperado de uma plataforma de comunicação institucional. Se esses dados básicos não são oferecidos de maneira mais ampla, torna-se mais difícil a tarefa de levar os cidadãos a serem “parceiros na discussão e formulação de políticas” (MARQUES, 2008, p.408).

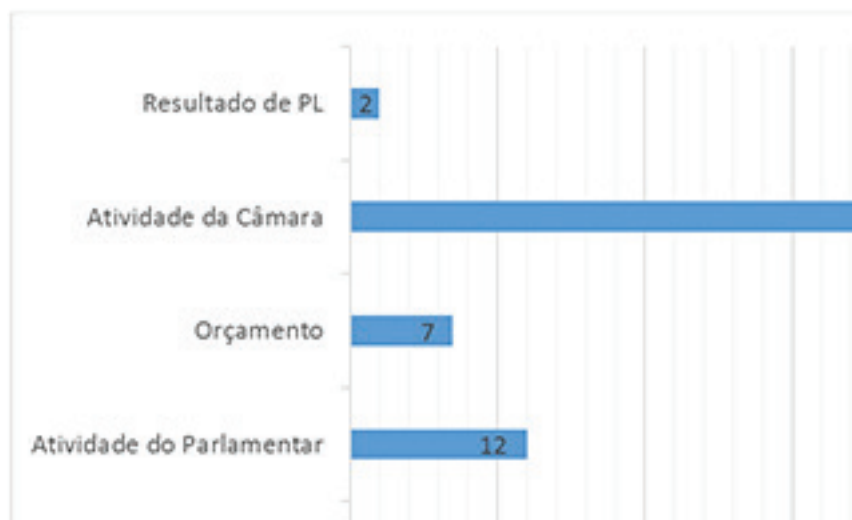
Surpreende que no Portal e-Democracia “Educação legislativa” seja uma categoria rara (14,3% das ocorrências), pois, apresentando-se como uma ferramenta participativa, ele deveria prever que o cidadão, de modo geral, não tem conhecimento aprofundado do processo legislativo e, portanto, precisa de informação desse tipo a fim de sentir-se “empoderado para se engajar no processo legislativo” que esse portal promove (OPENING PARLIAMENT, 2012, p.1).

Acerca da categoria “Agenda parlamentar”, sua inexistência no caso do Portal e-Democracia pode ser explicada pelo caráter do site, que se volta à participação do cidadão, podendo deixar informações mais específicas a

cargo do outro portal (devido ao caráter de comunicação institucional deste). Quando o Portal da Câmara oferece esse tipo de Informação de forma escassa, apenas em cinco abas dentre as 71 analisadas, não obstante dedicar uma seção especificamente à agenda da Câmara de maneira geral, a situação se revela problemática, pois dados básicos sobre os compromissos da Casa não são informados na mesma proporção que, certamente, os eventos ocorrem, especialmente quando se observa o trabalho das comissões.

Tendo em vista as afinidades entre portais e categorias analíticas encontradas, segue abaixo, primeiramente, um gráfico com as frequências acerca dos tipos de Transparência que se apresentam no Portal da Câmara, pois que o e-Democracia não apresentou ocorrências dessa característica.

Gráfico 2 – Tipo de Transparência no Portal da Câmara



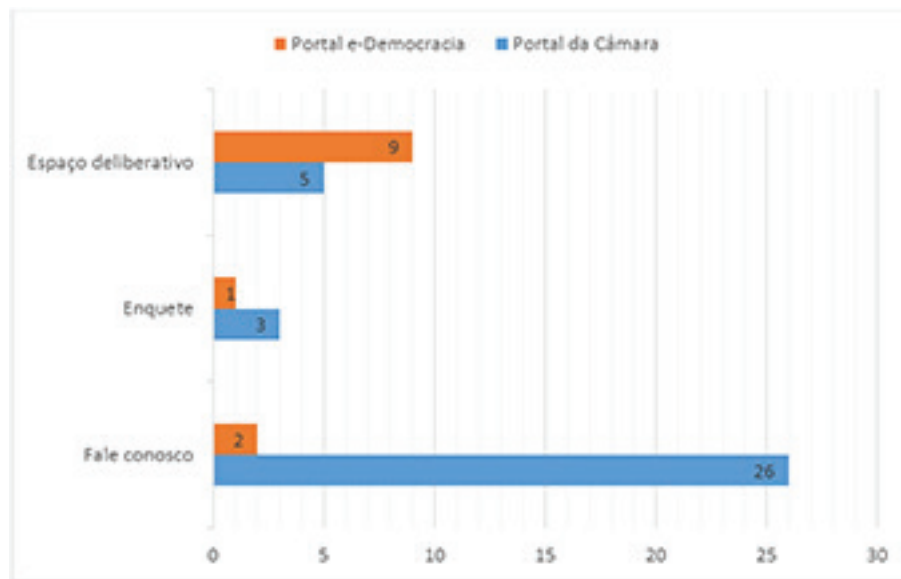
FONTE: Os autores.

Pode-se constatar, a partir do gráfico 2, que o Portal da Câmara investe essencialmente, na categoria "Atividade da Câmara", o que representa 59,7% de toda sua disposição de Transparência. Isso revela que o portal prioriza a transparência sobre questões relacionadas ao cotidiano da Câmara, deixando em segundo plano dados acerca do orçamento da Casa ou de outras pautas orçamentárias, que se apresentaram em apenas 7 seções, i.e., 9,7% das ocorrências dessa variável.

Conforme realizado com o quesito Transparência em relação ao Portal da Câmara, o quadro abaixo apresenta o tipo de participação que se observou nos dois portais.

Gráfico 3 – Tipos de Participação no Portal da Câmara e no Portal

e-Democracia



Fonte: Os autores.

Percebe-se pelo gráfico acima que a característica do Portal e-Democracia que o torna diferenciadamente participativo em relação ao Portal da Câmara é o maior investimento em “Espaços deliberativos”, visto que o Portal da Câmara aposta em canais de contato menos interativo (“Fale conosco”, com 76,5% das ocorrências) e, dentre suas 34 seções enquadradas como de Participação, apenas 5 (14,7%) foram consideradas “Espaços deliberativos”. Já no Portal e-Democracia, dentre as 12 ocorrências totais, 9 delas (75%) foram assim classificadas. É certo que toda abertura participativa é válida e este trabalho não tem a intenção de valorizar um modelo em detrimento de outro. Todavia, observando a percepção dos usuários captada por Faria (2012), esses espaços de debate suprem, a princípio, o anseio apresentado pelos entrevistados em relação à rigidez da maioria dos espaços de participação, em que se pode apenas escolher ou enviar uma mensagem, sem a possibilidade de uma interação mais dinâmica.

Por outro lado, é interessante notar que, exatamente antes da existência do e-Democracia, i.e., quando seria mais necessário investir em participação no Portal da Câmara, percebe-se que, dentre as 27 abas de Participação na versão de 2008, nenhuma foi classificada como “Espaço deliberativo”, algo que pode refletir resistências da instituição àquela época – e dos agentes políticos que a compunham – em abrir-se a formas mais sofisticadas de Participação por parte da esfera civil. É importante destacar que, após a implementação do e-Democracia, o Portal da Câmara também passou a oferecer esses espaços, como sessões de *chats* com deputados, apesar de não serem recorrentes o suficiente para alterar o caráter do site.

Assim, observando-se o que se apresentou em cada portal analisado, foram agregados os três indicadores em uma análise a fim de apreender o perfil dos portais. Pode-se perceber que ambos os portais apresentam Informação, embora ponham foco em tipos diferentes; todavia, o Portal e-Democracia claramente não se concentra em Transparência (deixando essa função totalmente a cargo do Portal da Câmara, conforme visto acima), mas em apresentar as discussões que a Casa pede para deixar à disposição, por meio de ferramentas participativas.

A fim de identificar relações entre portais e variáveis, aplicou-se uma análise de correspondência, para a qual se inseriu a classificação das seções do Portal da Câmara de 2008 (Câmara 2, no Gráfico 4). Decidiu-se fazer essa inserção na análise apenas neste momento devido à possibilidade de observar, especificamente em relação à Participação, se algo mudou no Portal da Câmara após a criação do Portal e-Democracia, i.e., se esse foi um valor que se desenvolveu apenas com o e-Democracia ou se foi migrado para ele. Primeiramente, no Quadro 1, serão observados os coeficientes, a fim de perceber em que medida esse teste explica as relações estabelecidas entre as categorias analíticas.

Quadro 1 – Resumo dos coeficientes da análise de correspondência entre portais e categorias

Dimensão	Valor Singular	Inércia	Qui-quadrado	Sig.	Proporção da Inércia		Confiança do valor singular	
					Explicação p/ modelo	Cumulativo	Desvio padrão	Correlação
								2
1	0.675	0.456			0.918	0.918	0.062	0.043
2	0.201	0.041			0.082	1.000	0.081	
Total		0.496	65.520	0.000 ^a	1.000	1.000		

a. 8 Graus de Liberdade.

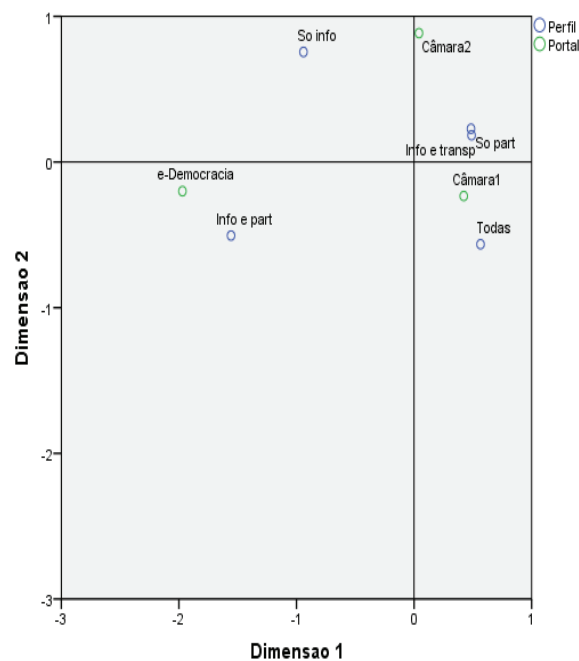
Fonte: Os autores.

A tabela explica numericamente o gráfico de coordenadas que será apresentado mais abaixo. Sendo a análise de correspondência uma disposição geométrica dos pontos de aproximação entre variáveis, o gráfico possui duas dimensões (uma horizontal e outra vertical) a fim de poder visualizar geometricamente a aproximação entre as categorias de variáveis. O valor

singular indica a força de cada dimensão para a leitura dos resultados. Conforme Cervi (2014), qualquer valor acima de 0,20 faz com que se deva considerar a dimensão. A inércia significa o ajuste do modelo ao que se pretende analisar, i.e., se este teste se adequa ao que se pretende investigar por meio dele. Relacionada ao valor singular de cada dimensão, obtém-se o poder de explicação delas, o que auxilia na identificação mais precisa sobre a consideração das duas ou de apenas uma das dimensões na análise.

Os dados acima, então, permitem afirmar que, a partir da consideração do valor singular de cada dimensão, a primeira é aquela que exerce maior impacto no modelo. Isso significa dizer que a dimensão 2, devido a estar no limite mínimo apontado pela literatura para consideração na explicação do modelo (20%), pode ser desconsiderada na análise. Observando que o cruzamento possui oito graus de liberdade, o qui-quadrado 65.520 é significativo (o que é confirmado pelo Sig 0,000, abaixo do limite crítico). A capacidade explicativa da dimensão 1 para o modelo é de 91,8%. A soma das inércias indica que o modelo está 49,6% ajustado. Sendo assim, as categorias possuem correspondência significativa e o teste pode ser utilizado para a análise que se pretende desenvolver aqui. A representação gráfica da proximidade entre as categorias de análise e os casos pode ser vista no gráfico abaixo (Gráfico 4).

Gráfico 4: Análise de correspondência entre portais e variáveis



Fonte: Os autores.

A partir do gráfico, pode-se constatar, considerando a dimensão 1,

que o Portal da Câmara não sofreu alterações substanciais de 2008 a 2015, tendo apenas aumentado um pouco sua proximidade do provimento de todas as categorias simultaneamente. O portal investe, especialmente, em transparência. Todavia, ela não aparece isolada nele: sempre vem agregada a Informação, que deve, conforme a primeira parte desta análise e devido a uma complementaridade com a questão da transparência, ser constituída de “Educação legislativa”.

Por outro lado, os recursos de participação disponíveis por meio do Portal da Câmara estão isolados, sem qualquer informação atrelada. Isso se deve ao fato de que esse *website* apenas conduz o internauta ao Portal e-Democracia ou a uma aba de “Fale conosco”, sem apresentar maior nível de informação acerca do quê o internauta irá encontrar. É interessante observar que o Portal da Câmara não alterou muito seu formato desde 2008, quando o e-Democracia ainda não existia.

O Portal e-Democracia, por sua vez, fica bem próximo da disponibilização de Participação atrelada a Informação. É importante pontuar, ainda, que esse portal também tende a, mais que o Portal da Câmara, apresentar apenas Informação, que se constitui, conforme comprovado anteriormente neste trabalho, do que se nomeou “Metainformação”. Isso significa dizer que a iniciativa se preocupa com seu manejo por parte dos cidadãos.

Conforme o gráfico 4, pode-se caracterizar o Portal e-Democracia enquanto espaço de Participação atrelada à Informação. A demanda por espaços participativos junto às instituições públicas passa pelas novas ferramentas que foram sendo ofertadas aos cidadãos com o desenvolvimento da Internet. Quando os agentes políticos passam a oferecer mais que o e-mail no site institucional para que o cidadão entre em contato, cresce a demanda dos cidadãos de estarem próximos a eles, bem como por participar dos processos decisórios (Marques; Sampaio, 2013).

As instituições políticas também são constrangidas a abrirem-se, ainda que em graus diferenciados. No caso do Portal da Câmara, tal abertura não vai muito além da oferta de ferramentas convencionais, como “Enquetes” e o “Fale conosco”, ao contrário do Portal e-Democracia, que dispõe de canais mais robustos em relação à Participação, i.e., que exigem maior engajamento do usuário, como é o caso dos fóruns. É possível indicar, a partir da observação já apresentada em relação à estabilidade das características do Portal da Câmara desde 2008, que a existência do e-Democracia vem suprir a rara preocupação do Portal da Câmara quanto à oferta de ferramentas participativas mais sofisticadas – e, sendo páginas pertencentes à mesma instituição, faz sentido que enfatizem certos aspectos em cada uma delas, a fim de evitar repetição de conteúdo.

Considerações finais

Tendo em vista a análise desenvolvida neste trabalho, pode-se perceber que os portais, de fato, possuem perfis distintos entre si. Os próprios objetivos comunicativos são diferentes entre Portal da Câmara e Portal e-Democracia, uma vez que se apresentam frequências e tendências distintas para cada categoria das variáveis, indicando que os sites priorizam tipos diversos de ferramentas.

O Portal da Câmara foi aquele que mais apresentou transparência, especialmente sobre as atividades da Câmara, e o tipo de Informação “Educação legislativa”. Isso nos surpreende e compromete a hipótese inicial desta pesquisa, que previa mais Informação desse tipo no portal voltado à participação cidadã, no caso, o Portal e-Democracia, que teve apenas 14,3% de suas ocorrências enquadradas nessa categoria. Além disso, o e-Democracia claramente também não se ocupa de tornar a atividade da Casa mais transparente, privilegiando a Participação, conforme indicaram os dados discutidos.

Desse modo, os resultados apontam para uma possibilidade de complementação de um portal pelo outro, embora isso ainda não exista diretamente, a não ser em raros casos de debates em Comunidades Legislativas (como são chamados os grupos de discussão) do e-Democracia, em que este portal apresenta *links* para abas do Portal da Câmara. Ainda assim, não parece ser uma conexão voluntária, na qual haja diálogo das equipes que coordenam as duas iniciativas, o que pode ser investigado (como essa pesquisa pretende fazer em um segundo momento) a partir de entrevistas com representantes de ambas as experiências.

Tendo em mente, após essa breve análise, a configuração da comunicação entre Câmara dos Deputados e esfera civil, percebe-se que a Casa tem estado mais aberta à participação, o que levou à elaboração de uma ferramenta de discussão mais sofisticada, considerando, por exemplo, a pauta legislativa: o Portal e-Democracia. Contudo, essa provável falta de diálogo entre os dois setores faz com que o Portal da Câmara traga significativas contribuições com elementos de “Educação legislativa”, embora seja deficitário no que se refere a apresentar a “Agenda parlamentar” – um tipo de Informação crucial para acompanhar as atividades da Casa – enquanto o e-Democracia se concentra em fazer-se manejável aos usuários e desenvolve fóruns de discussão com poucas possibilidades de esclarecimentos acerca dessa participação para o processo legislativo.

Não se sugere, contudo, que haja uma unificação da gerência das

iniciativas, uma vez que a Câmara brasileira tem recursos destinados a ambos os portais. O maior contato entre as equipes do Portal da Câmara e do e-Democracia, contudo, poderia auxiliar o desenvolvimento de uma interface melhor entre as ferramentas, que garantisse a complementaridade possível, observada nesta pesquisa.

Ao mesmo tempo, é necessário refletir sobre a efetividade desta participação no e-Democracia, que pode ser questionada, tendo em vista que as discussões nele desenvolvidas sobre, por exemplo, as leis orçamentárias nacionais (Mitozo, 2013), a política sobre drogas (Souza, 2012) e a reforma política (Mitozo; Braga, 2015), embora tenham recebido contribuições bastante qualificadas (conforme apontado pelos trabalhos citados), não foram levadas em consideração quando discutidas ou votadas no Plenário. A unificação das iniciativas, que propomos acima, poderia justamente melhorar a atenção dada pelo núcleo político a esse portal, visto que essa esfera se preocupa muito mais com a disputa por imagem na página inicial do Portal da Câmara (Marques, 2008).

Por fim, deve-se ressaltar que o trabalho não pretendeu enfatizar determinados valores em detrimento de outros, já que acesso a Informação, Transparência e Participação são diferentes valores democráticos que precisam ser igualmente reforçados. Os perfis diferenciados do Portal da Câmara e do Portal e-Democracia cumprem este papel, mesmo que deixem a desejar em alguns aspectos, quando se analisam as ferramentas detalhadamente.

Pesquisas futuras podem aprofundar a análise e considerar outras dimensões concernentes às exigências na utilização da internet de parlamentares, como a Publicidade. É possível, ainda, expandir as ferramentas digitais investigadas – considerando a utilização de sites de redes sociais pela Câmara dos Deputados, por exemplo – e as realidades examinadas – debruçando-se sobre *websites* de abrangência local, como aqueles pertencentes a Câmaras Municipais ou Assembleias Legislativas dos Estados.

Referências

AMORIM, P.K.D.F. **Democracia e internet:** a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras. Tese [Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas]. Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/7157/1/PaulaKariniDiasFerreira.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2015.

AMORIM, P. K.; ALMADA, M. P. E-transparência: proposta de modelo metodológico para avaliação de portais de executivos nacionais. Artigo apresentado no **II Seminário de Pesquisadores do Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital** (CEADD). Salvador (BA), 18 e 19 de

setembro de 2014.

ARTERTON, C. **Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?** Newbury Park, CA: Sage, 1987.

BARBER, Benjamin. **Strong Democracy: Participatory politics for a new age.** Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2003.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. **Relatório Do Salto Qualitativo Do Sítio Da Câmara Dos Deputados.** 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/sobreportal/gestaoportal/relatorios/relatorio-grupo-trabalho-aprimoramento-sitio.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2008.

CERVI, E.U. **Análise de dados categóricos em Ciência Política (E-book).** Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2014.

COLEMAN, S.; SPILLER, J. Exploring new media effects on representative democracy. **The Journal of Legislative Studies**, v.9, n.3, pp. 1-16, 2003.

CONGRESSIONAL MANAGEMENT FOUNDATION. **Communicating with Congress: how Capitol Hill is coping with the surge in citizen advocacy.** 2007. Disponível em: http://www.congressfoundation.org/storage/documents/CMF_Pubs/cwc_capitolhillcoping.pdf. Acesso em: 06 abr. 2015.

DAHLBERG, L. Democracy via cyberspace. **New media & society**, v.3, n.2, pp. 157-177, 2001.

DELLER, R. Twittering on: Audience research and participation using Twitter. **Participations**, 8(1), pp. 216-245, 2011. Disponível em: <http://www.participations.org/Volume%208/Issue%201/PDF/deller.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2015.

DIGITAL DEMOCRACY COMMISSION. **Open Up! Report of the Speaker's Commission on Digital Democracy.** Jan. 2015. Disponível em: <http://www.digitaldemocracy.parliament.uk/>. Acesso em: 08 dez. 2015.

FAIRBANKS, J.; PLOWMAN, K.; RAWLINS, B. Transparency in government communication. **Journal of Public Affairs**, v. 7, p. 23-37, 2007.

FARIA, C.F.S. de. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.**

FARIA, C.F.S. de; REHBEIN, M. A política de parlamento aberto: uma análise crítica da câmara federal brasileira. In: **Anais do CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, p. 1-32, Maio de 2015.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova** (Impresso), v. 84, p. 65-94, 2011.

GASTIL, John. **By popular demand: Revitalizing Representative Democracy Through Deliberative Elections.** University of California Press: California,

2000.

GOMES, W. Participação política *online*: Questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R.C.M.; GOMES, W.; MARQUES, F.P.J.A. **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

_____. Democracia digital: que democracia? In: MIGUEL, L.F.; BIROLI, F. **Mídia, Representação e Democracia**. São Paulo: HUCITEC, 2010.

GRIMMELIKHUIJSEN, S.G. Transparency of Public Decision-Making: Towards Trust in Local Governments. **Policy & Internet**, v.2, n.1, article 2, 2010.

HALACHMI, A.; GREILING, D. Transparency, e-Government, and Accountability. **Public Performance & Management Review**, v.36, n.4, pp. 562-584, 2013.

HENDRIKS, C. M. Integrated deliberation: Reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. **Political Studies**, n.54, pp. 486-508, 2006.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

LESTON-BANDEIRA, C. The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework. **Parliamentary Affairs**, v.60, n.4, pp.655-674, 2007.

LESTON-BANDEIRA, C.; THOMPSON, L. Truly Engaging Citizens with the Parliamentary Process? An Evaluation of Public Reading Stage in the House of Commons. **20th Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians**, Wroxton College, 25-26 July 2015.

MACINTOSH, A. Characterizing E-Participation in Policy-Making. **Proceedings of the Thirty-Seventh Annual Hawaii International Conference on System Sciences** (HICSS-37), January, pp. 5-8, 2004.

MARGETTS, H. The Internet and Transparency. **The Political Quarterly**, v. 82, p. 518-521, 2011.

MARQUES, F. P. J. A. **Participação Política e Internet: Meios e Oportunidades Digitais de Participação Civil na Democracia Contemporânea, com um Estudo do Caso do Estado Brasileiro**. Tese [Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas]. Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil, 2008. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br:8080/ri/bitstream/123456789/671/1/2008_tese_%20fpjamarques.pdf . Acesso em: 06 abr. 2015.

_____. A ideia de democracia em perspectiva – crise, avanços e desafios. **Liberdade e Cidadania**, v. 2, nº 5, pp. 1-25, 2009.

_____. Democracia Online e o Problema da Exclusão Digital. **In Texto** (UFRGS, Online), v. 1, pp. 93-113, 2014.

_____. Internet e Transparência Política. In: MENDONÇA, R. F.; FILGUEIRAS, F.; PEREIRA, M. A. (Org.). **Democracia Digital: Publicidade, Instituições e Confronto Político** [NO PRELO]. Belo Horizonte: Editora da

UFMG, 2016.

MARQUES, F.P.J.; SAMPAIO, R.C. Internet e eleições 2010 no Brasil: rupturas e continuidades nos padrões midiáticos das campanhas políticas on-line. In: MARQUES, F.P.J.A.; SAMPAIO, R.C.; AGGIO, C. (Orgs.). **Do clique à urna: internet, redes sociais e eleições no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2013.

MEIJER, A. Understanding modern Transparency. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 2, p. 255-269, 2009.

MITOZO, I.B. **Participação e deliberação em ambiente online: um estudo do Portal e-Democracia**. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Universidade Federal do Ceará, 2013. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/ri/bitstream/riufc/7895/1/2013-DIS-IBMITOZO.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2015.

MITOZO, I.B.; BRAGA, S.S. A discussão da reforma política a partir dos portais online da Câmara dos Deputados. Trabalho apresentado na **VI Jornada de Pesquisa e extensão do CEFOR – Câmara dos Deputados**, Brasília, 2015.

NORTON, Philip. **Parliament in British Politics**. 2nd Edition. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013.

NOVECK, B. S. 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, 2004.

OPENING PARLIAMENT. **Declaration of Parliamentary Openness**. 2012. Disponível em: www.openingparliament.org/declaration. Acesso em: 10 nov. 2015.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria democrática**. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POLAT, K. R. The Internet and Political Participation: Exploring the Explanatory Links. **European Journal of Communication**, v.20, n.4, pp. 435-459, 2005.

SILVA, C. R.; AMORIM, P. K. **Análise do funcionamento da Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo do Estado do Tocantins**. Artigo apresentado no II Seminário de Pesquisadores do Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital (CEADD). Salvador (BA), 18 e 19 de setembro de 2014.

SOUZA, M.I. de. **Cidadania, participação e deliberação online: Um estudo de caso dos sites e-Democracia e Votenaweb**. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Universidade Federal de Goiás, 2012.

STIGLITZ, J.E. On liberty, the right to know and public discourse: The role of transparency in public life. In: GIBNEY, M. (Ed.), **Globalizing rights**. Oxford: Oxford University Press, 2002.