



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**DEMOCRACIA NA SOCIEDADE INFORMACIONAL:
POLÍTICAS NECESSÁRIAS AO DESENVOLVIMENTO DA
DEMOCRACIA DIGITAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

MARCIELE BERGER BERNARDES

**Florianópolis
2011**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Marciele Berger Bernardes

**DEMOCRACIA NA SOCIEDADE INFORMACIONAL:
POLÍTICAS NECESSÁRIAS AO DESENVOLVIMENTO DA
DEMOCRACIA DIGITAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Aires José River

Florianópolis
2011

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária
da
Universidade Federal de Santa Catarina

B518d Bernardes, Marciele Berger
Democracia na Sociedade Informacional [dissertação] :
políticas necessárias ao desenvolvimento da democracia
digital nos municípios brasileiros / Marciele Berger
Bernardes ; orientador, Aires José Rover. - Florianópolis,
SC, 2011.
Pag. 220 1 v.: il., grafs.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-
Graduação em Direito.

Inclui referências

1. Direito. 2. Democracia. 3. Sociedade da informação.
4. Governo eletrônico. 5. Políticas públicas. I. Rover, Aires
José. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de
Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU 34

FOLHA DE APROVAÇÃO

Aos meus avós Albino Artur Berger (*in memoriam*) e Maria Alani Fantineli Berger, pela sabedoria, pela humildade e pelas lições de vida.

AGRADECIMENTOS

À CAPES, pelo pagamento de bolsa de mestrado, o que permitiu tranquilidade para a elaboração desta dissertação.

Ao meu orientador, professor Dr. Aires José Rover, que no início de 2008, gentilmente respondeu ao meu e-mail acolhendo-me em seu grupo de estudos e como orientanda. Minha gratidão pela confiança e liberdade de pesquisa a mim concedida.

Ao professor Orides Mezzaroba e demais professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC, minha gratidão pelos ensinamentos, pelas discussões e indicação de livros que em muito contribuíram para o meu crescimento acadêmico.

Ao professor Fernando Galindo, pela acolhida no Programa de Pós-Graduação da Universidade de Zaragoza e pela oportunidade de intercâmbio e aperfeiçoamento.

Aos professores Gustavo Feitosa e Geovana Cartaxo, pelos ensinamentos estatísticos, suporte de diversas ordens e contribuições densas sobre a democracia digital, os quais, pelo absoluto comprometimento com o que fazem, são exemplos para a academia.

À professora Clara Colomé, pois além de despertar minha vocação para a pesquisa, apoiou-me de forma incondicional na importante fase de elaboração do projeto que deu origem a esta dissertação.

Ao professor Carlos Eduardo Sell, que gentilmente me acolheu na sua disciplina Teoria democrática e participação política, pelo senso crítico e orientações.

Aos alunos Lucas Quirino e Aline Boschi, pela ajuda na avaliação dos portais e construção dos dados que foram utilizados nesta pesquisa.

Aos colegas integrantes do grupo de pesquisa em: “Governo eletrônico, Inclusão digital e Sociedade do conhecimento”. Em especial à amiga Paloma Santos, cuja parceria rendeu vasta produção bibliográfica.

Aos colegas de mestrado da turma de 2009, em especial a minha *hermana* Patrícia Grazziotin Noschang, pela amizade, troca de experiências e incentivo constante oferecido à passagem por essa jornada.

Ao meu namorado, Luciano, pelo companheirismo, carinho e constante incentivo oferecido ao longo desse processo de crescimento pessoal e profissional.

Aos meus familiares, em especial aos tios Wilson e Terezinha pelas lições de determinação e pela torcida, mesmo que a distância.

Aos meus pais, Jesus e Rozane, por terem me dado asas e nunca pretendido me engaiolar em seu amor, que dedico os resultados dessa colheita. Foram eles que lançaram as primeiras sementes.

A Deus, por tudo.



“Internet teve papel vital nos protestos no Egito”
(ROBERT FISK, 2011, *online*).

RESUMO

O desenvolvimento da Sociedade informacional e o advento das novas tecnologias, em especial a internet, propiciaram alterações profundas no âmbito social, econômico e cultural. As novas possibilidades daí decorrentes permitiram inclusive a incorporação destas ferramentas na rotina das estruturas governamentais, promovendo, além da sua modernização, a prestação de serviços de forma mais eficiente, movimento chamado governo eletrônico (e-gov). Diante deste quadro se desvela o objeto deste estudo, cujo objetivo primordial é analisar se o uso da internet está viabilizando o aprimoramento do sistema democrático brasileiro e, em especial, avaliar como a replicação do paradigma de e-gov nos portais executivos das capitais brasileiras repercutem na implementação de novas práticas democráticas. Para a elaboração deste estudo, empregou-se o método de procedimento monográfico, fazendo-se uso, eminentemente, da técnica de pesquisa baseada na revisão bibliográfica, com aplicação do método dedutivo. Ao emprego dessas técnicas agregou-se o estudo de caso visando a confrontar a teoria com a prática levada a efeito nos referidos portais. Dessa forma, a partir do questionário aplicado, foi possível constatar que os níveis de participação promovidos estão aquém das possibilidades viabilizadas pelo aparato tecnológico. A partir dessas constatações, concluiu-se que a internet constitui-se um instrumento a aprimorar o sistema democrático brasileiro, todavia são necessárias políticas de e-gov (marco legal, inclusão e alfabetização digital), bem como estratégias de âmbito local, como o citado exemplo do plano diretor digital, para promover novos espaços de interação e deliberação popular. Por fim, acredita-se que os contributos resultantes deste trabalho podem suprir algumas lacunas existentes em termos de produção teórica jurídica sobre a democracia digital.

Palavras-chave: Democracia, Sociedade informacional, Governo eletrônico, Políticas locais.

ABSTRACT

The development of the Information Society and the advent of new technologies such as the internet initiated changes in the social, political and cultural areas. The arising possibilities allowed the incorporation of these tools into the government structures routine, providing their modernization and also a more efficient service calling this development Electronic Government (e-gov). The main objective of the study is analyze if the internet is improving the Brazilian democratic system, and measure how the e-gov paradigm used in sites of the capitals of each state can provide new democratic actions. The method used was basically the bibliographic review with the deductive method; both were then confirmed by the analyses of the capitals websites which enable confront the theory and practice. From the questionnaire applied it was possible to ascertain that the levels of promoting participation are bellow expectative considering the possibilities of the available technology. This imply that the internet is a tool to improve the Brazilian democracy, nevertheless e-gov policies are fundamental like digital inclusions as well strategies in the local scope to promote new spaces of popular participation and deliberation. Lastly, the contributions that results of this work may supply the existing gaps in terms of theoretical production in law about the digital democracy.

Keywords: Democracy, Information society, Electronic government, Local policies

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Serviços de governo eletrônico utilizados.....	73
Figura 02: Serviços prestados por linha de vida, portal prefeitura de Belo Horizonte.....	142
Figura 03: Extrato do primeiro diálogo com a central de informações de Curitiba, atendente Jeferson.....	155
Figura 04: Extrato do segundo diálogo com a central de informações de Curitiba, atendente Débora.....	156
Figura 05: Serviços públicos centrados no cidadão.....	170

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Questionário de coleta de dados.....	130
Quadro 02: Primeiro grau de democracia digital – informações.....	134
Quadro 03: Primeiro grau de democracia digital – notícias.....	137
Quadro 04: Avaliação de <i>feedback</i> informativo.....	138
Quadro 05: Primeiro grau de democracia digital com ênfase na prestação de serviços.....	139
Quadro 06: Primeiro grau de democracia digital com ênfase na prestação de serviços.....	140
Quadro 07: Segundo grau de democracia digital com ênfase na inclusão digital.....	144
Quadro 08: Segundo grau com ênfase na sondagem de opinião.....	145
Quadro 09: Terceiro grau de democracia digital com ênfase na transparência.....	148
Quadro 10: Quarto e Quinto graus de democracia digital.....	152
Quadro 11: Posição IDH e Índice de Democracia Digital (IDD) das capitais.....	159

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Governo tradicional e Governo em rede.....	55
Tabela 2: Dimensões de governo eletrônico segundo diferentes autores.....	61
Tabela 3: Modelos Democráticos.....	93

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	25
1 EMERGÊNCIA DA SOCIEDADE INFORMACIONAL.....	31
1.1 NOVOS CENÁRIOS DESAFIADOS PELA SOCIEDADE INFORMACIONAL.....	24
1.1.1 Sociedade informacional: abordagem histórica e conceitual..	32
1.2 NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO: INTERNET NA CONVERGÊNCIA DAS TRANSFORMAÇÕES SOCIAL.....	40
1.2.1 Novas tecnologias de informação e comunicação e internet...	41
1.2.2 Internet e as transformações sociais em curso.....	45
1.3 INCORPORAÇÃO DA INTERNET PELAS ESTRUTURAS GOVERNAMENTAIS.....	53
1.3.1 Processo de reforma do setor público: a Nova Gestão Pública.....	54
1.3.2 Governo Eletrônico: contexto teórico e o cenário brasileiro.....	59
2 MODELOS DE DEMOCRACIA.....	75
2.1 MODELOS DE DEMOCRACIA E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO.....	76
2.1.1 modelo hegemônico: precursores do liberalismo e procedimentalismo.....	80
2.1.2 Modelo não-hegemônico: Teorias da democracia participativa e deliberativa.....	87
2.2 “DÉFICIT” DEMOCRÁTICO.....	95
2.2.1 Ideais democráticos e a compreensão realista do seu funcionamento.....	95
2.2.2 Crise da representação política.....	104
2.3 DEMOCRACIA E INTERNET: APROXIMAÇÃO E NOVOS ESPAÇOS DE INTERAÇÃO.....	112
2.3.1 Democracia digital: em busca de um acordo semântico.....	113
2.3.2 Graus de participação digital.....	123
3 DESAFIOS DA DEMOCRACIA DIGITAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	127

3.1 ESTUDO DOS PORTAIS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS... ..	127
3.1.1 Método adotado na avaliação dos portais.....	129
3.1.2 Análise dos graus de democracia digital nos portais das capitais brasileiras.....	132
3.1.3 Síntese dos resultados.....	157
3.2 POLÍTICAS NECESSÁRIAS AO DESENVOLVIMENTO DA DEMOCRACIA DIGITAL NOS MUNICÍPIOS.....	164
3.2.1 Políticas públicas de governo eletrônico.....	166
3.2.2 Setores estratégicos: Inclusão e Alfabetização Digital.....	172
3.2.3 A contribuição do plano diretor para a democracia digital nos municípios.....	177
CONCLUSÃO.....	187
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	193
APÊNDICE- Questionário de coleta de dados.....	212

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TIC's), e notadamente da internet, não surgiu como um “big bang”, do nada, materializando-se do vazio para povoar as pesquisas acadêmicas, fóruns de debates e reconfigurar o dia a dia das sociedades. Alguns acontecimentos o precederam: avanços nos modos de produção, movimentos sociais, culturais e econômicos foram fundamentais neste processo.

Há experiências que serviram de palco para o desenvolvimento das TIC's. Trata-se aqui da emergência da Sociedade Informacional, cujo traço característico é o fato de a mente humana deixar de ser um elemento do sistema de produção e passar a ser a fonte de produção; a inteligência, a informação e o conhecimento passam a ser a matéria-prima.

É no bojo da Sociedade Informacional que a internet se desenvolve e, com esta, informações que outrora ficavam restritas ao local de sua produção passaram a circular pela rede. Também os sujeitos, que antes apenas recebiam mensagens, passaram a ser produtores de notícias.

No século XXI, assistiu-se a uma (re)configuração da cidadania que saiu do âmbito local e assumiu dimensões planetárias. Um exemplo clássico deste cenário, sempre lembrado por Manuel Castells, refere-se ao movimento Zapatista Mexicano, o qual conseguiu repercussão internacional para sua luta porque a comunicação não ficou restrita à comunidade local, tendo sido divulgada pelo mundo através da internet.

O caso acima reforça os aspectos positivos da Sociedade Informacional, dentre os quais vale destacar a visibilidade das minorias, que passam a ter voz e vez, e a potencialização de trabalhos cooperativos, pois, na estrutura da internet, a emissão só faz sentido se o conteúdo estiver conectado a outros. Tais características estão relacionadas com a teoria da Inteligência Coletiva de Pierre Lévy, a qual será apresentada com maiores detalhes neste estudo.

Um dos mais frequentes questionamentos dos teóricos e da academia é a forma como este aparato tecnológico, que emerge no contexto da Sociedade Informacional, pode aperfeiçoar as democracias contemporâneas.

Nessa linha, os programas de governo eletrônico (e-gov) tomam relevo, pois, a partir da incorporação da internet na rotina das administrações, constituem uma poderosa ferramenta de reforma do Estado e, com isso, facilitam a transparência, a eficiência na prestação de serviços públicos, a luta contra a burocracia e, sobretudo, a individualização do atendimento ao cidadão.

A partir dessas experiências é possível visualizar uma maior abertura à interação popular na formulação de políticas públicas, no exercício do controle social e, conseqüentemente, no aprimoramento da democracia.

Apesar do exercício da democracia na internet (democracia digital) ser tratado geralmente como um estágio mais alto de e-gov, predomina na literatura que os termos e-gov e democracia digital não são sinônimos, sobretudo porque esta não é um estágio do e-gov, mas sim um fenômeno que pode ocorrer em qualquer dos estágios anteriores.

Entre os teóricos que se dedicam a este estudo, é consenso que o e-gov é um meio para se alcançar a democracia digital e, nesta, o fim último é a interatividade política dos cidadãos nas ações do governo, seja registrando suas opiniões através de plebiscitos eletrônicos, seja atuando mais diretamente nos processos decisórios do governo.

A materialização da democracia digital pode ser feita de diversas formas, que vão desde a participação em simples enquetes e referendos eletrônicos nos portais governamentais, até processos mais sofisticados de interação. Como exemplo, pode-se destacar a experiência brasileira do Orçamento Participativo Digital (da prefeitura de Belo Horizonte) e o Orçamento Comunitário (da prefeitura de Campo Grande), indicativos de abertura das administrações para as tecnologias no sentido de ampliar a interatividade popular e viabilizar a gestão democrática.

É sobre esse pano de fundo que se constrói a presente dissertação, cujo tema central é a construção da democracia na Sociedade Informacional. Sua proposta é: analisar como as TIC's, notadamente a internet, podem agregar representatividade e *accountability*, aumentando e intensificando os graus de interação e estreitando o vínculo entre dirigentes e cidadãos.

Sob tal indagação, a hipótese inicial é de que as novas tecnologias podem representar um mecanismo importante de resgate da participação, informação e decisão num ambiente de redução dos espaços públicos tradicionais de debate e interação.

Para confirmar ou não essa hipótese, o embasamento teórico desta dissertação importou o diálogo constante entre direito e sociologia, visto que o direito, isoladamente, não oferece elementos suficientes para a compreensão do cenário complexo descortinado com o advento da Sociedade Informacional.

Aceito o desafio de discutir um assunto tão complexo sob uma pluralidade de olhares, importa apresentar a relevância e a justificativa do trabalho, o argumento que se busca sustentar e o instrumental metodológico utilizado.

A justificativa deste trabalho fundamenta-se no seguinte princípio: a internet é uma realidade que se disseminou em diversos espaços, dentre eles o político e o social. Sendo assim, a análise e discussão acadêmica ligadas ao uso dessas ferramentas se fazem necessárias, sobretudo na área jurídica.

Além disso, a busca de soluções inovadoras para o uso destas estratégias na qualificação dos processos decisórios é fundamental para o aprimoramento do sistema democrático brasileiro, permanentemente questionado, e para a revitalização da cidadania. E, finalmente, é relevante o recorte do estudo sobre o impacto dos programas de governo eletrônico nos portais das administrações municipais, principalmente devido ao fortalecimento do poder local estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Para a execução da pesquisa, utilizou-se o método de procedimento monográfico, fazendo-se uso, eminentemente, da técnica de pesquisa baseada na revisão bibliográfica, com aplicação do método dedutivo.

No esforço de compreender o funcionamento da Sociedade Informacional, o desenvolvimento da internet e sua incorporação pelas estruturas administrativas e, a partir disso, analisar suas potencialidades para o aprimoramento do sistema democrático, foram revisadas as obras dos principais autores que tratam do tema, dentre eles Manuel Castells e Pierre Lévy, cujas lições auxiliaram na percepção dos inúmeros fatores que condicionam o uso das novas tecnologias.

Além das ideias desses teóricos, ao longo do trabalho foram apresentadas e discutidas as teorias sustentadas por outros autores consagrados no estudo sobre governo eletrônico e democracia digital.

Vale ressaltar ainda que a busca de respostas à problemática proposta escapa a respostas lineares, ainda recorrentes no pensamento

jurídico. Assim, ao emprego dessas técnicas agregou-se o estudo de caso, realizado com base em um questionário aplicado entre os dias 22 de novembro e 1º de dezembro de 2010, ocasião em que a pesquisadora e dois alunos¹ bolsistas investigaram de forma sistemática os portais dos executivos municipais das capitais brasileiras. Nessa fase, partiu-se para a coleta de informações disponíveis sobre os graus de democracia digital promovidos pelos referidos portais.

Pelo emprego dessa técnica foi possível avaliar a presença ou ausência de informações sobre os graus de democracia digital: 1º grau (ênfase na informação e prestação de serviços), 2º grau (ênfase na sondagem de opinião), 3º grau (ênfase na transparência), 4º grau (ênfase na interação e transação) e 5º grau (ênfase plebiscitária). Os resultados obtidos foram cotejados com a teoria apresentada.

Aliado a isso, adotou-se o estudo de caso comparado, no qual se cotejaram os dados obtidos com as pesquisas desenvolvidas anteriormente por Freire e Feitosa (2007) e Silva (2005).

O encontro entre a teoria e a prática desenvolvida nos portais dos executivos municipais permitiu que, a partir da observação da realidade, fosse possível avaliar o potencial da internet para o aprimoramento da democracia e, com isso, repensar as estratégias de modo a tornar possível o alcance de níveis mais elevados de interatividade em meio digital.

Partindo-se do referencial teórico e da metodologia adotada, estruturou-se a presente dissertação em três capítulos. No capítulo intitulado *Emergência da Sociedade Informacional*, abordou-se o desenvolvimento histórico-conceitual da Sociedade Informacional, demonstrando as transformações socio-culturais, bem como sua relação sistêmica com a internet, o que se faz a partir da explicitação das oportunidades e riscos dela decorrentes.

Contextualizado o cenário da fala, o enfoque recaiu na incorporação da internet pelas estruturas administrativas governamentais, passando inicialmente pelo movimento chamado *New*

¹ Os alunos Lucas Nunes Quirino e Aline Boschi Moreira são bolsistas da CAPES no projeto “O endereço da transpersonalização dos atores políticos no processo de reconstrução do modelo de Estado de Direito no Brasil” e voluntários do grupo de pesquisa em Governo eletrônico, inclusão digital e sociedade do conhecimento, da UFSC.

Public Management – Nova Gestão Pública (NGP), para em seguida enfocar o tema governo eletrônico que ingressou nas agendas governamentais, ensejando a melhoria na prestação de serviços e a transformação nos mecanismos de relacionamento do cidadão com o governo.

Uma vez estabelecidas as bases teóricas, parte-se para a apresentação dos modelos democráticos contemporâneos que se apresentam à margem da discussão entre novas tecnologias e democracia, o que é feito no capítulo *Modelos democráticos*, cujo objetivo é apresentar um panorama das teorias da democracia de forma a identificar o modelo democrático que servirá de baluarte para o trabalho. Em seguida identificaram-se as causas ensejadoras do *déficit* democrático, para, ao final, apresentar-se a posição dos teóricos da democracia digital sobre a incorporação da internet nas democracias contemporâneas.

Com o intuito de confrontar a teoria e as práticas levadas a efeito pelos programas de governo eletrônico nas capitais brasileiras, no capítulo intitulado *Desafios da Democracia Digital no cenário brasileiro*, buscou-se avaliar como os instrumentos disponibilizados nos referidos portais repercutem na implementação de novas práticas democráticas, verificando-se os níveis de interação digital promovidos nos portais de cada uma das 27 capitais brasileiras.

Finalmente procedeu-se ao exame das políticas necessárias ao desenvolvimento da democracia digital nos municípios, visando com isso, a apresentar, além do pano de fundo necessário a qualquer programa de e-gov, as alternativas possíveis de uso da internet pelos governos no âmbito local, como o citado caso do Orçamento comunitário da prefeitura de Campo Grande, no qual é possível que a população participe da elaboração do plano diretor do município, sendo que as prioridades mais votadas são encaminhadas para a análise e aprovação pelo Legislativo municipal, experiência que pode ser replicada nos portais de todos os municípios brasileiros.

Essas considerações delineadas consistem no esforço acadêmico de analisar reflexiva e criticamente esta realidade altamente complexa e dinâmica, ligada ao uso de novas ferramentas na qualificação do sistema democrático brasileiro.

Trata-se de uma possibilidade de enfrentamento do tema, além de ser fundamental para complementar outros estudos que igualmente

debatem sobre a democracia digital. Não há pretensão de apresentar aqui um modelo pronto e fechado, pois se tem consciência de que temáticas dessa complexidade exigem reexame constante. Ademais, é ponto pacífico neste estudo que a internet é apenas um meio, e não a panaceia para solucionar todos os *déficits* democráticos existentes no modelo vigente.

Considerando essas ressalvas, entende-se que é tarefa da academia fomentar a reflexão e o debate sobre temas atuais e desafiadores, sobretudo com o olhar interdisciplinar. Por outro lado, espera-se que este trabalho instigue a adoção de novas práticas, pelas administrações municipais, no fomento da interação cívica.

Por fim, acredita-se que o esforço empenhado para a produção desta dissertação contribuirá para complementar o debate no âmbito da linha de pesquisa Democracia, Cidadania e Direitos Humanos, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, bem como no âmbito dos convênios estabelecidos com a Universidade de Zaragoza² e Universidade de Fortaleza³.

² Convênio firmado entre a Agência Espanhola de Cooperação Ibero-Americana, a Universidade de Zaragoza e a Universidade Federal de Santa Catarina, aprovado pelo edital nº 02/2009 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPQ.

³ Convênio firmado através do edital PROCAD NF 21/2009, intitulado: Espaços democráticos emancipadores e inclusão – Modos de Efetivação dos Direitos Humanos.

1 EMERGÊNCIA DA SOCIEDADE INFORMACIONAL

Esse primeiro capítulo tem por objetivo construir as bases teóricas sobre as quais se erguerá a dissertação, o que é feito a partir do panorama histórico no qual se descortina a sociedade informacional, apresentando suas etapas de desenvolvimento e categorias conceituais. Em seguida, o foco passa para o desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), apresentando-se as oportunidades e riscos delas decorrentes.

Nesse contexto, enfatiza-se que através das TICs se criam novas formas de interação entre governos, cidadãos e empresas, levando ao surgimento daquilo que os teóricos convencionaram chamar governo eletrônico. Os elementos desenvolvidos ao longo deste capítulo buscam evidenciar que as mudanças tecnológicas, oriundas da sociedade informacional e internet, podem melhorar a eficiência e eficácia da prestação de serviços governamentais, além de aumentar a interação cidadãos na gestão pública e, com isso, gerar mudanças no processo democrático.

1.1 Novos cenários desafiados pela Sociedade Informacional

A soberania popular e a crença na distribuição igualitária de poder entre todos os cidadãos são as bases da democracia desde seu surgimento. Há séculos as nações estão aperfeiçoando esses sistemas, ajustando as regras e aprimorando os processos. Nos últimos anos, o desenvolvimento dessas instituições passou a contar com importantes aliadas: as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs).

É notória a existência de diversas teses e manuais destinados ao exame acurado da história e desenvolvimento da revolução da tecnologia da informação, o que torna dispensável uma abordagem profunda da temática. Inobstante isso, não há que se falar em avanços tecnológicos e seus reflexos na sociedade sem uma visão mínima dos principais eixos da transformação tecnológica em geração, processamento e transmissão da informação, responsáveis pela formação de novos paradigmas, conforme se verá na sequência.

1.1.1 Sociedade informacional: abordagem histórica e conceitual

“Os homens criam as ferramentas e as ferramentas recriam os homens”
Marshall McLuhan

A história dos povos evidencia que o desenvolvimento tecnológico interferiu na cultura e estrutura econômica e política dos Estados-Nação, paradigmas foram quebrados e novos modelos foram impostos. Nesse sentido, faz-se necessário identificar as fases do seu desenvolvimento e as principais categorias conceituais empregadas.

Os séculos XVIII e XIX apresentaram marcos importantes para a humanidade, a exemplo da Revolução Industrial que, assim como outros eventos, transformou através da tecnologia, a sociedade e a civilização do mundo inteiro (DRUCKER, 1994).

Para compreender a lógica das revoluções tecnológicas, Castells (1999) apresenta as lições da Revolução Industrial, dividindo-a em dois momentos: o primeiro com início antes do século XVIII, foi marcado pelas novas tecnologias mediante a substituição dos utensílios manuais pelas máquinas; o segundo, cem anos depois, destacou-se essencialmente pelo desenvolvimento das tecnologias de comunicação. Em que pesem os aspectos peculiares de cada momento, o autor resgata características comuns a ambas, tais como grandes inventos, com reflexos tecnológicos os quais transformaram a produção e distribuição de riquezas, criando novos bens de consumo.

Como se percebe, as transformações iniciadas no século XVIII, e que perduraram até meados do século XX, determinaram um período histórico marcado por mudanças nas bases materiais da sociedade, economia e cultura, as quais tiveram papel fundamental na transição da sociedade industrial para a pós-industrial.

A transição da sociedade industrial para a sociedade pós-industrial foi caracterizada pela passagem de uma sociedade na qual o setor econômico dominante era o secundário (trabalho, indústria, agricultura), cujo modelo de vida era focado nas instalações industriais e fábricas, para a valorização de produtos e serviços do setor terciário (transporte, saúde, instituições de pesquisa, cultura e lazer). Nesse cenário emergiram novas estruturas de classe e instituições básicas, como se observou com as grandes empresas e institutos de comunicação que outrora se valiam de meios de produção e matéria-prima, passaram

a valorizar os recursos da inteligência, informação e conhecimento. Estes sinais de mutação demarcaram o esgotamento da sociedade industrial e a emergência da sociedade pós-industrial (DE MASI, 2000).

Assim, a partir da segunda metade do século XIX e primeira metade do século XX, surgiu o que comumente se denomina de sociedade pós-industrial⁴. Segundo Rifkin (2001, p.44-45), a “Era Industrial” foi marcada pelo uso da força bruta, de corpo e de energia física, em contrapartida à “Era do Acesso” é mais imaterial e cerebral, pois segundo o autor o conhecimento é a meta sagrada. Em outras palavras, o “valor-trabalho” da sociedade industrial foi substituído pelo “valor saber” da sociedade pós-industrial, tornando-se decisiva, nesse período de transformações, “a centralidade do conhecimento teórico: a primazia da teoria sobre o empirismo e a codificação do conhecimento em sistemas abstratos de símbolos” (BELL, 1973, p. 34).

Dentre os diversos contornos e elementos constitutivos da sociedade pós-industrial, a mais complexa é a imagem global da sociedade que disso resulta, a qual conduz à emergência de “novas estruturas profissionais”: profissionais liberais, técnicos, cientistas, indústria do lazer, tecno-estrutura. Ao lado disso encontram-se “atores sociais centrais”: técnicos, cientistas, administradores de informação, intelectuais e mulheres (DE MASI, 2000, p. 50-51).

Percebe-se com isso que, enquanto a sociedade industrial produzia sobretudo meios de produção e bens a serem consumidos, a sociedade pós-industrial voltou-se para a produção de conhecimento. Conforme destacado por De Masi (2000, p. 59): “o princípio da sociedade industrial era colocar o trabalho à disposição do capital. O princípio da sociedade pós-industrial é colocar o presente à disposição do futuro”.

⁴ Conforme se observa, a variedade de abordagens sobre o tema está acompanhada de divergências semânticas. Assim, expressões como: “sociedade pós-industrial”, “pós-capitalista”, “pós-moderna”, “era do acesso” e “a terceira onda” são adotadas por diversos autores para demarcar a passagem de um período caracterizado pela produção de bens e o oferecimento de serviços, para um subseqüente onde o que mais se valoriza são as atividades relacionadas à ciência, informação e ao conhecimento.

Esse fenômeno social, também denominado por De Masi (2000, p. 54) como “Aldeia Global”⁵, sucedeu as eras rural e industrial e, através dos recursos da telemática e redes múltiplas, permitiu a desestruturação do tempo e espaço e a conexão de subsistemas especializados e descentralizados com destaque para a valorização do indivíduo.

A despeito da autoridade das teses acima expostas sobre a sociedade pós- industrial, convém esclarecer que nem todos os autores perfilham esse entendimento. A esse propósito Lojkine, em sua obra a Revolução Informacional, preocupa-se em mostrar como essa revolução, longe de substituir a produção industrial pela informação, tece ao contrário novos laços. Em face disso, o autor defende a tese da “*interpenetração* complexa entre indústria, serviços, concepção e fabricação, ciência e experiência e, conseqüentemente, entre assalariados da produção e da concepção” (LOJKINE, 2002, p. 238, grifo no original).

Aliado a isso, o autor sustenta que, em vez da simplicidade linear da substituição (da classe operária por uma classe de trabalhadores da informação), na verdade se evidenciou “ (...) uma série de processos complexos e contraditórios de aproximação e diferenciação entre assalariados da produção e dos serviços (...)” (LOJKINE, 2002, p. 242).

Para ratificar sua teoria, Lojkine (2002) apresenta quatro elementos que intentam refutar a tese da sociedade pós-industrial: o primeiro, de que os processos de inovação supõem integração entre pesquisa científica, desenvolvimento e métodos em vez de ruptura entre teoria e prática; o segundo, de que para haver o crescimento do setor industrial é necessário o crescimento do setor produtivo; o terceiro, de que a teoria dos três setores (primário, secundário e terciário) não corresponde à prática, pois em vez de haver sucessão das atividades, em verdade ocorreu a imbricação de funções. O quarto e último elemento, parte da constatação de que não ocorreu a substituição de uma classe por outra, de operários para trabalhadores da informação.

Em que pese a divergência acima exposta sobre as teorias da “substituição” ou “interpenetração” entre a produção industrial e a informacional, constata-se que esse processo desencadeou a

⁵ A expressão Aldeia global foi criada por Marshall McLuhan, na década de 60, sendo divulgada em sua obra intitulada: Os meios de comunicação como extensões do homem.

transformação das sociedades e abriu caminho para novos cenários de âmbito mundial, novas relações sociais e de direitos. Segundo Castells (1999), o que caracteriza a revolução tecnológica não é a centralidade de conhecimentos e informações, mas a aplicação desses para a geração de conhecimentos, em um ciclo de realimentação cumulativo entre inovação e uso.

Para ilustrar esse processo de transformação social, Castells (1999) esclarece que o uso das novas tecnologias e a telecomunicação passaram por três estágios distintos: a automação das tarefas; as experiências de usos (nestes dois o processo de inovação tecnológica baseou-se no aprender usando); e, por fim, a reconfiguração das aplicações (usuários aprendem a tecnologia fazendo). Através dessas transformações foi possível a reconfiguração das redes e o desenvolvimento de novos domínios.

Dessa forma, no final do século XX, assistiu-se ao aparecimento de nova estrutura social baseada em redes, que teve reflexo direto em três segmentos: *econômico*, que passou a demandar flexibilidade e abertura para a globalização do capital, da produção e do comércio; *social*, em que valores da liberdade individual e da comunicação aberta tornaram-se supremos, o que requereu mais liberdade e comunicação; e *avanços na* computação e telecomunicações, possibilitados pela revolução da microeletrônica e desenvolvimento da internet, a qual se tornou a alavanca para a transição da sociedade pós- industrial para um novo modelo: “a sociedade em rede”⁶ (CASTELLS, 2003, p. 08, grifos nossos).

Percebe-se que esse período além de ser impulsionado por interesses do mercado, caminhou no sentido de estimular bens imateriais como o saber, valorizando novas formas de interação e comunicação social. Essa fase de mudança paradigmática foi identificada por diversos autores como responsável pelo surgimento da sociedade da informação, sociedade em rede, dentre outras.

⁶ Na esteira dessa expressão surgiram outras, como sociedade do conhecimento, da informação, informacional, pós-moderna, que passaram a figurar em diversas obras produzidas no período, sobre a emergência de uma nova economia.

Contextualizado o cenário da fala, impende definir, dentre as múltiplas dimensões, os conceitos que nortearão este trabalho. Sendo assim, embora muitos empreguem os termos sociedade informacional, em rede, da informação e do conhecimento como sinônimos, quando se procede a um estudo mais detalhado encontram-se diferenças qualitativas e quantitativas, dependendo da apreciação feita. Segundo Cardoso (2007), falar em sociedade da informação, embora reconhecendo a existência de um discurso oficial, padronizado, nem sempre é falar sobre a mesma realidade, uma vez que existem aqueles que valorizam mais a dimensão econômica da informação, outros a dimensão política e outros a valorização pessoal, cultural e educacional como os elementos mais marcantes dessa fase. Sendo assim, para uma melhor compreensão do tema, buscar-se-á, a partir da posição de alguns autores, eleger os conceitos que embasarão as premissas defendidas por este trabalho.

A esse propósito, é importante começar extraindo-se as lições de Mattelart, teórico da história da sociedade da informação que lança o olhar sobre o epicentro desse modelo de sociedade. Em sua narrativa, o autor opta pela expressão sociedade da informação e relata que o Japão foi um dos primeiros países a aderir aos desafios das novas tecnologias, através do desenvolvimento, na década de 70, de um objetivo nacional para o ano 2000, cuja principal meta foi a criação de um “estado de espírito informático”, baseado no estímulo à sinergia entre: pesquisa, indústria, setor público e os grandes grupos privados (MATTELART, 2002).

A profusão do espírito informático alastrou-se por outros países. Assim, contemporaneamente ao Japão, as universidades e o governo americano desenvolveram estratégias de aplicação das tecnologias para as necessidades sociais. Essa perspectiva inspirou a Agência Espacial Americana (NASA) na elaboração do *Communications for Social Needs: Technological Opportunities*, onde fixou o uso das telecomunicações/eletrônica para setores estratégicos, tais como: educação, saúde e judiciário (MATTELART, 2002).

Nessa mesma época a noção sociedade da informação já constava dos programas de investigação dos organismos da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE). Na sequência, em 1987, a União Européia lança o Livro Verde, dando seu primeiro passo rumo a uma política destinada a regular as redes de informação.

Outros países também foram se apropriando desse paradigma emergente, sendo que, em 1994, durante uma reunião do G7 a OCDE recebe a incumbência de regular os impactos da sociedade da informação (MATELLART, 2002).

A abordagem acima é complementada pelos ensinamentos de diversos autores, no entanto com algumas variações terminológicas. À guisa de ilustração, Druker (1994) usa a expressão sociedade do conhecimento; Nicholas Negroponte (1999) prefere era da pós-informação; por sua vez, Kumar (2006) vale-se do termo sociedade pós-moderna.

Nessa perspectiva, sob a inspiração dessas diversas vertentes teóricas, Sorj (2003) sustenta que, hodiernamente, a sociedade da informação é uma denominação empregada para indicar os impactos e reflexos sociais das novas tecnologias. Para tanto argumenta que, inobstante a utilidade do conceito, este não se constitui numa teoria acerca da dinâmica moderna, primeiramente porque a informação é relevante em todas as sociedades e também porque a informação deve estar inserida no contexto de produção do conhecimento para ganhar notoriedade.

Esse mesmo raciocínio é desenvolvido por José de Oliveira Ascensão quando afirma que a sociedade da informação não contempla um conceito técnico. Para tanto esclarece que

melhor sealaria até em sociedade da comunicação, uma vez que o que se pretende impulsionar é a comunicação, e só num sentido muito lato se pode qualificar toda a mensagem como informação. Entre as mensagens que se comunicam há as que são atingidas por um direito de autor ou direito conexo, criando-se um exclusivo. (ASCENSÃO, 2002, p.84).

Castells (1999) também demonstrou a inadequação do conceito sociedade da informação como caracterizador das mudanças sociais em curso. Dessa forma, defende que essa sociedade não é da informação, mas sim claramente informacional. O autor cunha a expressão informacional uma vez que, em face do atual desenvolvimento tecnológico, emerge uma ‘nova sociedade’, cujo eixo de produtividade e

poder está lastreado na produção, processamento e transmissão da informação.

Dessa forma, na busca de uma definição conceitual para nortear este estudo, encontra-se na obra de Manuel Castells (1999, p. 46) clara distinção entre as noções sociedade da informação e sociedade informacional, a partir de um paralelo traçado pelo autor com a distinção entre indústria e industrial, conforme refere:

Minha terminologia tenta estabelecer um paralelo com a distinção entre indústria e industrial. Uma sociedade industrial (conceito comum na tradição sociológica) não é apenas uma sociedade em que há indústrias, mas uma sociedade em que as formas sociais e tecnológicas de organização industrial permeiam todas as esferas de atividade, começando com as atividades predominantes localizadas no sistema econômico e na tecnologia militar e alcançando os objetos e hábitos da vida cotidiana. Meu emprego dos termos sociedade informacional e economia informacional tenta uma caracterização mais precisa das transformações atuais, além da sensata observação de que a informação e os conhecimentos são importantes para nossas sociedades. Porém, o conteúdo real de 'sociedade informacional' tem de ser determinado pela observação e análise. (CASTELLS, 1999, p.46, nota 33).

Gustavo Cardoso, seguindo Castells, relaciona a sociedade informacional a uma reestruturação do capitalismo, cujas principais características são: “globalização das principais atividades econômicas, flexibilidade organizacional e um maior poder do patronato nas suas relações com os trabalhadores” (CARDOSO, 2007, p. 42). O viés econômico apresentado pelo autor decorre da incorporação, pelas organizações econômicas, das tecnologias de informação, no escopo de potencializar as relações organizacionais em âmbito mundial.

Dito isso, percebe-se que a formulação proposta por Castells prima pela precisão terminológica. E, para uma maior clareza, o autor preocupa-se em esclarecer que informação e conhecimento não são

expressões sinônimas. Para tanto, vale-se dos ensinamentos de Daniel Bell que define conhecimento como “conjunto de declarações organizadas sobre fatos ou ideias, apresentando um julgamento ponderado ou resultado experimental que é transmitido a outros por intermédio de algum meio de comunicação, de alguma forma sistemática”. E, para esclarecer informação, prefere a definição operacional de Porat onde a informação é apresentada como “dados que foram organizados e comunicados” (CASTELLS, 1999, p. 45, nota 27).

Apesar da distinção acima, há ainda aqueles que optam pelas nomenclaturas sociedade da informação e do conhecimento. Nesse viés, o relatório da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), elaborado em 2005, esclarece que a sociedade da informação é apenas um instrumento a serviço do desenvolvimento da sociedade do conhecimento, sendo esta a terminologia oficial adotada pela UNESCO. Segundo o relatório, o elemento central da sociedade do conhecimento é a “capacidade para identificar, produzir, tratar, transformar, difundir e utilizar a informação com vistas a criar e ampliar os conhecimentos necessários para o desenvolvimento humano”⁷ (UNESCO, 2005a, p.29). Essa é a opção terminológica da UNESCO, pois é mais ampla e engloba noções de pluralidade, integração, solidariedade e participação.

Apresentada a variedade terminológica empregada para caracterizar as mudanças sociais em curso nas sociedades contemporâneas, neste estudo será adotado o termo sociedade informacional, considerando que essa expressão revela o cenário atual de desenvolvimento tecnológico, marcado pelo grande fluxo de informações e comunicações, bem como de novas formas de organização social e política.

Frise-se ainda que isso não significa que estejamos perante um único modelo de sociedade informacional. Antes pelo contrário, como refere Gustavo Cardoso, as sociedades continuam a ser construídas, “daí que existam múltiplas sociedades em rede, umas em transição, outras à procura de afirmação de diferentes modelos informacionais” (CARDOSO, 2007, p. 55).

⁷ Tradução livre da autora de: “capacidad para identificar, producir, tratar, transformar, difundir y utilizar la información, con vistas a crear y aplicar los conocimientos necesarios para el desarrollo humano” (UNESCO, 2005a, p.29).

Estabelecidas essas categorias conceituais, mostra-se oportuno avançar em direção ao paradigma tecnológico sobre o qual está alicerçada a base material da sociedade informacional. Sobre esse aspecto, salienta-se que as TICs assumem papel de relevo, pois são elas que permitem o estabelecimento de interconexões, força motriz desse novo modelo de produção, sendo essa a abordagem que segue.

1.2 Novas tecnologias de informação e comunicação: internet na convergência das transformações sociais

Todo homem tem o direito de participar no progresso científico e dos benefícios que deste resultam⁸

-Declaração Universal dos Direitos Humanos

Conforme estudado, a sociedade informacional caracterizou-se pelas transformações nos âmbitos político, econômico, social e cultural advindas do novo paradigma tecnológico, o qual tem por base as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Em face disso, diversos teóricos afirmam que a sociedade interage num mundo que se tornou digital.

Deste modo, a história da revolução da tecnologia da informação é relatada por vários autores, dentre eles destacam-se Castells (1999) e Lévy (1999), os quais abordam e evidenciam em suas análises as transformações sociais, culturais e econômicas que penetram e se difundem em todos os campos da atividade humana devido, primordialmente, à propagação e ao uso das TICs pelos indivíduos.

Estas transformações, que tanto influenciam no atual *modus vivendi*, dividem a opinião dos teóricos, pois ao lado de um universo de interações e oportunidades também existem riscos, o que sinaliza para a necessidade de cautela na análise do tema.

Com base nisso, este tópico oferece uma visão panorâmica do que pensam alguns dos principais teóricos que estudam as interações no ciberespaço, com destaque especial para os seguintes pontos de abordagem: apresentação das categorias conceituais empregadas e fases

⁸ ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos 1948. Art. 27, extrato.

de seu desenvolvimento, de maneira a tornar possível a compreensão de seus limites e possibilidades.

1.2.1 Novas tecnologias de informação e comunicação e internet

As tecnologias de informação e comunicação podem ser definidas como um conjunto de recursos tecnológicos usados para produzir e disseminar informações, dentre os quais estão o telefone (fixo e celular), o fax, a televisão, as redes (de cabo ou fibra ótica) e o computador, sendo que a conexão de dois ou mais computadores cria uma rede, e a principal rede existente atualmente é a internet (SANCHEZ, 2003). Em contrapartida, Castells (1999) inclui entre as TICs, o conjunto convergente de tecnologias em microeletrônica, computação, (*hardware, software*), telecomunicações/rádiodifusão e optoeletrônica.

Numa perspectiva geral, a literatura apresenta duas grandes definições de TICs, uma mais ampla e a outra mais restrita. A visão ampla é sintetizada como: “toda a pesquisa, desenvolvimento, fabricação, integração, instalação, comercialização (...) e a exploração de tais serviços baseados em tecnologia, produção e divulgação de conteúdo de mídia eletrônica e Internet”⁹ Banegas (2000, apud , GRANDE; et al, 2002, p. 04).

Já a segunda perspectiva, mais restrita, define as TICs como a combinação entre Tecnologia de Informação (Hardware e Software) e os equipamentos e serviços de telecomunicação. Como se percebe, a diferença é que a visão restrita se relaciona mais com a indústria de equipamentos, informações e telecomunicações, enquanto que a visão ampla abarca indústria eletrônica, os serviços informáticos e de telecomunicações, os serviços audiovisuais e a indústria de conteúdos (GRANDE; et al, 2002, p. 04).

Para fins desta proposta investigativa, TICs se restringem à internet e não a todo o conjunto destes recursos. A importância, como se

⁹ Tradução livre da autora de: “el conjunto de actividades de investigación, desarrollo, fabricación, integración, instalación, comercialización (...) así como la explotación de servicios basados en dichas tecnologías, la producción y difusión de contenidos soportados electrónicamente y las aplicaciones de Internet.”

verá adiante, decorre do fato de que as TCIS, notadamente a internet, estão sendo cada vez mais incorporadas pelas administrações públicas.

Nesse sentido, é importante apresentar um dos principais eixos da transformação tecnológica: trata-se da emergência do ciberespaço, também chamado de espaço cibernético, espaço digital. De acordo com Lévy, a palavra ciberespaço foi inventada em 1984 por Wilian Gibson, em seu romance de ficção científica *Neuromante*, onde o termo ciberespaço designa o “universo das redes digitais, descrito como campo de batalha entre as multinacionais, palco de conflitos mundiais, nova fronteira econômica e cultural; (...) o que tornou sensível a geografia móvel da informação que geralmente é invisível” (LÉVY, 1999, p. 92).

O aspecto que se sobressai do romance de Gibson é a sua visão sobre as redes de informações, uma vez que sua obra, que data de 1984, foi pioneira ao delinear o futuro, demonstrando as possíveis consequências das atuais tendências de desenvolvimento, em especial no que tange aos impactos das TCIs nas relações sociais.

Destaque-se ainda que a palavra ciberespaço está associada à noção de cibernética¹⁰, “corrente científica transdisciplinar dos anos 1940 e 1950 que consagrou as noções de informação e comunicação” (LÉVY, 2002, p. 28). A cibernética marcou o “início de uma revolução epistemológica cujo alcance só agora se começa a perceber na sua plenitude” (LAFONTAINE, 2004, p. 15).

Com base nisso, Lévy define ciberespaço como:

¹⁰ Consigne-se, por oportuno, que a cibernética é "a ciência que estuda as comunicações e o sistema de controle não só nos organismos vivos, mas também nas máquinas". Etimologicamente deriva do grego *kybernetes* (significando condutor, governador, piloto). Platão fez uso dela para descrever o aspecto prudencial do ato de governar. Ampère usou o termo para a ciência do governo civil. Porém, somente se popularizou na acepção hoje conhecida, quando Norbert Wiener, matemático norte-americano, escreveu os livros *Cibernética*, em 1948, e *Cibernética e Sociedade*, em 1950, revisado em 1954, onde defendeu, em síntese, a importância do estudo das mensagens e facilidades de comunicação entre homem-máquina, máquina-homem e máquina-máquina para a melhor compreensão da sociedade. (DECHERT, 1970, p. 21-31). Como se percebe, o sentido de cibernética está relacionado com a ideia de comando, de direção, e, principalmente, com a ideia de governança. Portanto, para que exista “governança é necessário comunicação” (MEZZAROBBA, 2009b, p.03). A compreensão de tal conceito é relevante uma vez que, nos capítulos que seguem, buscar-se-á estabelecer um diálogo entre as inovações introduzidas pelas novas tecnologias de informações com o princípio democrático da inclusão política.

o espaço de comunicação aberto pela interconexão mundial dos computadores e das memórias dos computadores. Essa definição inclui o conjunto dos sistemas de comunicação eletrônicos (aí incluídos os conjuntos de redes hertzianas e telefônicas clássicas), na medida em que transmitem informações provenientes de fontes digitais ou destinadas à digitalização. (LÉVY, 1999, p. 92, grifo no original).

O crescimento inicial do ciberespaço, conforme frisa Lévy (1999, p.127), foi orientado por três princípios básicos: a interconexão, as comunidades virtuais e a inteligência coletiva. A interconexão permitiu a comunicação em tempo real, interativa, entre informações, máquinas e os homens; as comunidades virtuais se apoiam na interconexão, permitindo a formação de laços sociais em torno de centro de interesses comuns, compartilhamento do saber, aprendizagem cooperativa e processos de colaboração. Assim, pela constituição em torno de comunidades virtuais, os grupos humanos se aproximam do ideal da inteligência coletiva, descrita no primeiro item deste trabalho.

O ponto fundamental é que o ciberespaço não é uma infraestrutura, mas sim uma forma de usar as infraestruturas existentes para promover a interconexão e comunicação e, ao fim, a formação de um coletivo inteligente. Segundo Lemos e Lévy (2010), o ciberespaço é em sua essência político. Em face disso, o futuro da internet sinaliza novas formas de emissão, compartilhamento e troca de informações, as quais podem gerar alterações substanciais na esfera política.

Diante dessa significação percebe-se que ciberespaço e internet não se confundem. É a internet um dos principais símbolos do ciberespaço, sendo definida por Lévy (1999, p. 126) como “um dos mais fantásticos exemplos de construção cooperativa internacional, a expressão técnica de um movimento que começou por baixo, constantemente alimentado por uma multiplicidade de iniciativas locais”. Como se, percebe a internet pressagia novas formas de redes e uma transformação da sociedade tal como se conhece hodiernamente.

A internet ou, como prefere Castells (2003, p. 13), a “rede global de redes de computadores”, é um dos mais revolucionários meios

tecnológicos, uma vez que permite a comunicação entre usuários de todo o mundo pela interconexão de redes.

Frise-se que a rede das redes não nasceu com o nome internet, nem com sua extensão. Nesse sentido, passa-se ao estudo das lições históricas da internet apresentadas por Castells (2003), cuja análise parte de um olhar crítico, desde a montagem da Arpanet na década de 1960, até a eclosão da *world wide web* na década de 1990, além de reforçar a ideia de cooperação e liberdade de informação.

Como se observa, a internet se traduz como marco do ciberespaço e máquina propulsora da sociedade informacional. Desta feita, as origens da internet, segundo Castells (2003) relacionam-se com a rede de computadores montadas pela *Advanced Research Projects Agency* (ARPA), criada em 1958 pelo departamento de defesa dos Estados Unidos. Em face disso, esse órgão de defesa americano cria a Arpanet, rede interativa de computadores estruturada em três princípios: flexibilidade; ausência de comando e autonomia máxima de cada nó. Tais características atendiam às necessidades militares de sobrevivência do sistema contra possíveis ataques.

A partir disso, o autor extrai a sua primeira lição, segundo a qual a Arpanet foi montada para financiamento de pesquisa universitária em ciência da computação, não tendo objetivo militar. No entanto, esclarece que tal fato não nega as origens e financiamento do Departamento de Defesa para o desenvolvimento da internet.

Na década de 1970, o passo seguinte foi a introdução do conceito de rede das redes, a partir da conexão da Arpanet com outras redes de computadores. Paradoxalmente, a importância do desenvolvimento das redes e a coexistência de seu uso para planejadores militares e pesquisadores acadêmicos ensejaram a divisão da rede na MILNET (militar) e ARPA-INTERNET (pesquisa), no ano de 1983. Com isso, a tecnologia que inicialmente foi subsidiada por recursos militares, tornou-se disponível para o uso civil. Dessa forma, essa interface que inicialmente era desprovida de interesse de mercado desperta atenção social, permitindo a expansão da internet, (CASTELLS, 2003).

Nascida em meio à diversos e complexos interesses a internet ganhou o mundo e propiciou o compartilhamento de informações a partir de pesquisas de Tim Berners-Lee e Robert Caillau, os quais

construíram o programa de hipertexto¹¹ chamado *world wide web*¹², a rede mundial (CASTELLS, 2003).

A descoberta desses estudantes propiciou o surgimento do primeiro navegador comercial, o *Netscape Navigator*, em 1994. Mas somente em 1995 a internet nasceu para a sociedade, quando a Microsoft introduziu no mercado o software Windows 95 e seu navegador – o Internet Explorer (CASTELLS, 2003).

Estabelecidas as categorias conceituais e fases de desenvolvimento da internet, faz-se necessário avançar em direção à identificação dos seus riscos e benefícios em prol de uma sociedade mais aberta, participativa e democrática.

1.2.2 Internet e as transformações sociais em curso

Conforme já visto, nos últimos anos do século XX assistiu-se a uma verdadeira revolução tecnológica, pois, com o advento da internet, a informação e a comunicação deixaram de estar localizadas, isto é, foram transferidas para o ciberespaço, possibilitando a interação real de várias pessoas, numa rede global, independentemente de sua localização territorial.

A esse propósito, vale mencionar, ainda que superficialmente, as principais transformações observadas com a chegada da internet. Nesse sentido, Sorj (2003) frisa que o desenvolvimento da internet foi acompanhado por alguns impactos, tais como: transformação do setor de serviços, que decorreu da valorização do conhecimento; a esse fator seguiu-se a desmaterialização da produção: na medida em que o conhecimento passa a ser o núcleo dinâmico do sistema produtivo, todos os bens que possam ser transformados em informação são valorizados. Associada aos processos anteriores, destaca-se a flexibilização do trabalho, pois a valorização do conhecimento exige maior autonomia e criatividade; uma nova economia aparece, nesse cenário, como fruto das

¹¹ Segundo Lévy (1999, p. 27) o hipertexto “é um texto em formato digital, reconfigurável e fluido. Ele é composto por blocos elementares ligados por links que podem ser explorados em tempo real na tela. A noção de hiperdocumento generaliza, para todas as categorias de signos (imagens e sons), o princípio da mensagem em rede móvel que caracteriza o hipertexto”.

¹² A “*world wide web* é uma função da internet que junta, em um único e imenso hipertexto ou hiperdocumento (compreendendo imagens e sons), todos os documentos e hipertextos que a alimentam” (LÉVY, 1999,p. 27).

inovações tecnológicas e capacidade de transformar conhecimento em produtos e serviços.

Por isso, segundo Sorj (2003), os impactos da internet alcançam tanto a conduta social quanto os atores transnacionais, uma vez que facilitam processos de formação de redes, desvinculando indivíduos e atores sociais do contexto local. Por fim, o autor cita que a internet facilitou a globalização da sociedade e, com ela, maior interação social e cultural.

Diante dessa exposição, observa-se que a internet é um mecanismo de comunicação coletivo e interativo. No entanto, conforme esclarece Lévy (1999, p. 126), “se a internet constitui o grande oceano do novo planeta informacional, não se pode esquecer dos muitos rios que a alimentam: redes independentes de empresas, de associações, de universidades, sem esquecer das mídias clássicas (jornais, televisão,...).”

Assim, a eclosão do ciberespaço e notadamente da internet, está associada a “um movimento plurissecular de aumento de visibilidade e transparência” (LÉVY, 2002, p.36). Esses novos institutos constituem-se, portanto, no pilar do paradigma digital, abrem novos espaços de comunicação, transparentes e universais, permitindo inclusive suscitar práticas políticas novas.

Percebe-se, com isso, que a internet oferece condições para o desenvolvimento de novas formas de cidadania, uma vez que “o ser humano é convidado a passar para o outro lado da tela e interagir de forma sociomotora com modelos digitais” (LÉVY, 2002, p. 38). Ou seja, além de aumento da informação, essas novas práticas têm como consequência direta uma intensificação das relações sociais em escala mundial.

Para não se incorrer em omissões, destaca-se que esse cenário de novidades não possui apenas o lado bom, ou seja, inobstante esses benefícios algumas questões desafiam esses modelos, que se veem confrontados pelas ambivalências das relações sociais no ciberespaço.

Essas ambivalências referem-se ao fato de que a internet não se resume apenas à oportunidade de interconexão entre as pessoas. Ao lado da socialização descortina-se uma série de riscos, dentre eles a sutil, porém constante, imposição de ferramentas de controle, movidas pelo comércio e pela demanda de seus usuários. Dessa perspectiva, o debate em torno da internet sobre a vida política caracteriza-se por uma polarização entre aqueles que veem nela um instrumento de liberdade e

socialização, e aqueles que a percebem como um meio de destruição do espaço público, através do controle dos cidadãos pelo Estado e empresas.

Na perspectiva pessimista, alinham-se aqueles que consideram que a internet viola a noção de privacidade e constitui um enorme potencial de controle social e destruição da liberdade. A chave, como diz Lawrence Lessig, é o controle; dessa forma, argumenta que a “mão invisível do ciberespaço” está construindo uma arquitetura que é oposta àquela de seu nascimento. Esta “mão invisível”, com o manejo do governo e do comércio, está construindo uma arquitetura que irá tornar o controle o mais perfeito possível, bem como uma regulação altamente eficaz. A luta em tal mundo não será do governo, será para assegurar que liberdades essenciais sejam preservadas neste ambiente de controle (LESSIG, 2006, p. 04).

Bauman (1999), para se referir a esse cenário, adota o termo Sinóptico¹³, como metáfora capaz de representar a forma como o controle vem sendo exercido após o advento da internet. A partir dessa idéia básica, o autor aponta características que, na sua ótica, demonstram a prevalência do Sinóptico em relação ao Panóptico.

A primeira característica refere-se ao caráter local do Panóptico, enquanto o Sinóptico seria global, pois o ato de vigiar “desprende os vigilantes de sua localidade, transporta-os pelo menos espiritualmente ao ciberespaço, no qual não mais importa a distância, ainda que fisicamente permaneçam no lugar”. Em segundo lugar, o autor aponta o caráter de voluntariedade de adesão ao Sinóptico. Assim as pessoas não estariam mais sendo subjugadas à vigilância, mas ofereceriam dados sobre suas vidas ou se deixariam fotografar ou filmar, por exemplo, num ato de livre e espontânea vontade, pois enquanto o “Panóptico *forçava* as pessoas à posição em que podiam ser vigiadas; o Sinóptico não precisa de coerção — ele *seduz* as pessoas à vigilância” (BAUMAN, 1999, p. 60, grifos no original).

¹³ Bauman (1999, p. 10) utiliza o termo Sinóptico (modelo onde muitos passam a vigiar poucos), em oposição ao Panóptico de Michel Foucault (modelo onde poucos vigiam muitos). Este se constituiria num “antigo modelo moderno favorito de controle social”; assim, no contexto da sociedade informacional, seria examinada “sua atual irrelevância e morte gradativa”.

Paul Virilio (1996) também pressentiu que a revolução da informação e o movimento da globalização conduziram a um processo de mudanças sociais, econômicas e tecnológicas. Assim, após o alerta sobre a questão temporal e os efeitos que a velocidade¹⁴ tecnológica provoca na natureza humana, o enfoque do autor recai sobre a criação fantasmagórica de um estado de emergência:

(...) haverá a criação de um sentimento comum de insegurança, desembocando naturalmente num novo tipo de consumo, o da proteção, que ocupará progressivamente o primeiro plano e tornar-se-á o fim de *todo o sistema de mercadorias*. (VIRILIO, 1996, p. 116, grifo no original).

O autor se refere a um novo tipo de cidadão, não o consumidor, mas aquele que investe primeiro em sua segurança, e que em nome desta abdica de sua privacidade para o Estado. Conforme salienta “esta manipulação deliberadamente terrorista da necessidade de segurança por parte do poder responde perfeitamente ao conjunto de questões inéditas colocadas às democracias pela evolução da estratégia nuclear – o novo isolacionismo do Estado nuclear” (VIRILIO, 1996, p. 115).

Observe-se que os riscos previstos por Virilio datam de 1996, ano em que foi publicada sua obra *Velocidade e Política*. Suas premonições de um Estado nuclear e superfortalecido tornaram-se realidade com os catastróficos acontecimentos de 11 de setembro. Tal incidente e sua relação com o advento tecnológico foram descritos por Celine La Fontaine (2004) quando propôs o seguinte questionamento: “Ter-nos-á o Império Cibernético¹⁵, com seu ideal de controle e gestão informacional, confiscado o futuro?”.

¹⁴ A análise crua e ácida sobre os reflexos das tecnologias, feitos por Paul Virilio em sua obra *Velocidade e Política* recaem fundamentalmente no fato de que a dominação se dá pela velocidade. Hoje informação já não significa conhecimento e a excessiva carga de informações que nos assolam todos os dias gera certa carga de insegurança, medo e dominação.

¹⁵ A autora dá à sua obra o nome de Império Cibernético e refere que este “contém em si as tendências totalitárias que historicamente devia combater. À força de ser demasiado globalizante, de tudo confiar à informação e à complexidade e de tudo reduzir a um código, seja ele linguístico ou genético, perde de vista a própria realidade, que acaba por confundir com um sistema modelizado” (2004, p. 200-201).

A autora impõe tal questionamento como necessário principalmente quando esse futuro se vê ditado pelas leis do mercado e adaptabilidade tecnológica. Para ilustrar tal fenômeno, La Fontaine cita os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, quando, na luta contra o terrorismo e em nome da segurança, se deu um novo impulso ao Império Cibernético de controle pelo Estado. Com isso põe em relevo o fato de que as novas tecnologias aumentam a segurança individual ao preço de pôr em risco as instituições que fundam a democracia moderna, ao construir em frágil sistema de vida tecnológico dependente, alvo de ataques cuja segurança pode levar a práticas totalitárias de controle social.

O objetivo de apresentar as duas posições que se confrontam em torno do impacto das novas tecnologias, é que ambas indicam potencialidades reais presentes na sociedade contemporânea e que, como visto, dependendo do resultado e dos confrontos sociais, têm o potencial de chegar a ser dominantes.

O fato é que, a despeito das ambiguidades e riscos da “mão invisível” expostos acima, a tecnologia impulsiona novas relações sociais, e novas relações sociais impulsionam novas tecnologias. Sendo assim, a questão principal é que, na prática, ambos os desenvolvimentos podem ser encontrados na atualidade. Desta feita, as TICs (internet) criam opções, abrem oportunidades, e cabe à sociedade definir o que será feito desses instrumentos, podendo usá-los tanto para potencializar a vida democrática, quanto para fragilizar a privacidade e liberdade pelas novas formas de controle.

A esse propósito, Castells (2003, p. 114) questiona se a internet possui apenas um papel instrumental ou se é capaz de transformar as regras do jogo, afetando as formas e objetivos do jogo político. A análise realizada pelo autor evidencia uma perspectiva positiva, chegando a afirmar que a internet tem um papel significativo na nova dinâmica política, pois permite maior interatividade, o que torna possível aos cidadãos solicitar informações, expressar opiniões e pedir respostas aos seus representantes.

No entanto, o autor deixa claro em sua obra que não acredita que a tecnologia determine a sociedade, nem que a sociedade escreva o curso da transformação tecnológica, uma vez que muitos fatores estão relacionados no processo de descoberta científica, como a inovação tecnológica e aplicações sociais, de modo que o resultado depende de

um padrão interativo e complexo, chegando a afirmar que a tecnologia é a sociedade e que esta não pode ser entendida ou representada sem suas ferramentas tecnológicas. Nesse caso, a internet não é um fim político em si mesmo, mas sim uma ferramenta para a abertura democrática.

Desta ótica, Lévy (1999, p. 25, grifo no original) é unísono com Castells, quando esclarece que “uma técnica é produzida dentro de uma cultura, e uma sociedade encontra-se condicionada por suas técnicas. E digo *condicionada*, não *determinada*”. Nessa perspectiva, o autor defende que a rede é um *pharmakon*, ou seja, nem remédio nem veneno, ou os dois ao mesmo tempo, dependendo do uso correto ou incorreto que se desenvolve. E esclarece:

Uma técnica não é boa, nem má (isto depende dos contextos, dos usos e dos pontos de vista), tampouco neutra (já que é condicionante ou restritiva, já que de um lado abre e de outro fecha o espectro de possibilidades). Não se trata de avaliar seus ‘impactos’, mas de situar as irreversibilidades às quais um de seus usos nos levaria, de formular os projetos que explorariam as virtualidades que ela transporta e decidir o que fazer dela (LÉVY, 1999, p. 26).

Ademais o referido autor afirma que não há que se temer um novo totalitarismo, uma vez que “a transparência generalizada em direção à qual nos dirigimos tende a tornar-se simétrica” (LÉVY, 2002, p. 39). Ou seja, enquanto nos regimes totalitários só os dominados são transparentes¹⁶, no ciberespaço a liberdade de expressão e o acesso à informação aumentam tanto para os representantes, quanto para os representados.

Desta feita, apesar de ser considerado um otimista, o próprio autor esclarece que não acredita ser a internet a panaceia que resolverá todos os males sociais e culturais que assolam a humanidade. Mas postula que a abertura deste espaço de comunicação tem grandes

¹⁶ Para Lévy (2002), os regimes totalitários são marcados pela assimetria, pois só os dominados são transparentes. No ciberespaço haverá uma relação “simétrica”: tanto os vigiados quanto os vigilantes terão visibilidade.

potencialidades, cabendo pois, à sociedade, explorá-lo nos planos político, econômico, social e cultural.

A despeito das divergências doutrinárias acerca das ambivalências e riscos oriundos da revolução tecnológica, o fato é que este cenário de maior abertura à interação e participação entre as pessoas e as instituições faz com que o usuário-cidadão passe a ter também a oportunidade de maior interação com o governo, de ter acesso às informações relevantes sobre a gestão dos interesses públicos, de participação nos processos administrativos e políticos, enfim, uma nova possibilidade de exercício da democracia em meio digital. Talvez esse represente um dos maiores contributos da internet.

Corroborando com essa afirmação, Sorj (2003) apresenta alguns aplicativos da internet, tais como: e-mail, que permite o envio instantâneo de mensagens e documentos multiplicando a comunicação e interação; a e-pesquisa, que facilita a localização e democratização de informações. Na área científica, a e-ciência e a e-tecnologia facilitam o processo de acesso a todo o tipo de informação, banco de dados e bibliotecas virtuais, bem como o fortalecimento da pesquisa científica mediante o uso da rede para a circulação de trabalhos científicos.

Além disso, o autor salienta que a internet não globalizou apenas a economia, mas também a produção; daí surge a expressão e-produção, ao permitir que se acompanhe on-line a situação dos estoques, das tendências de mercado e da relação com os provedores e clientes, e, com isso, a criação de diferentes formas de comércio, e-commerce, representadas pelas siglas B2B (Business to Business), B2C (Business to Consumer), C2C (Consumer to Consumer).

Os aplicativos ainda se estendem para outras áreas, tal como trabalho, saúde e educação. Assim, já se encontra a expressão e-trabalho como designativo do aumento da produtividade. No entanto, as consequências da internet nessa seara têm se mostrado calamitosas. Conforme Sorj (2003, p. 45), um dos sintomas atuais é o crescente nível de estresse ocasionado pela dificuldade de se “acompanhar o ritmo das coisas”¹⁷. No âmbito da saúde, e-saúde, a internet tem facilitado o

¹⁷ Essa dificuldade é ocasionada pelo ritmo da comunicação eletrônica que entra em conflito com o ritmo biológico e emocional das pessoas, com o aumento da carga de trabalho fora do horário de serviço e dificuldade de distinção entre horário de trabalho, final de semana e férias (SORJ, 2003, p. 45).

monitoramento e controle de epidemias; já a aplicação para cultura e educação revela dois extremos, pois enquanto para a cultura a rede é usada para maior visibilidade de bibliotecas, museus e arquivos históricos virtuais e para desenvolver o turismo na educação, a prática se mostra bastante complexa, primeiramente porque a internet deve ser vista como uma ferramenta complementar e não como um dispositivo de substituição do professor; em segundo lugar porque com a introdução das novas tecnologias no ensino, se faz necessário (re)pensar o sistema pedagógico e educacional.

Não se pode deixar de lembrar ainda os impactos que a internet apresentam na vida política, os quais, segundo o autor, podem ser divididos em três níveis: e-governança, e-governo e e-política. A e-governança¹⁸ refere-se ao uso da internet para o aumento da eficácia, eficiência, qualidade, transparência e fiscalização das ações/serviços de governo nas instituições públicas; o e-governo inclui os instrumentos que permitem uma maior participação dos cidadãos na gestão, escolha e influência das decisões governamentais; já a e-política refere-se aos impactos da internet na estrutura e organização política social, (SORJ, 2003).

A análise do impacto da internet na política merece um exame mais acurado, uma vez que é um dos pilares sobre o qual se erguerá esta dissertação. Sendo assim, é importante referir o estudo feito por Piana (2007, p. 78-81) quando descreve as mudanças organizacionais advindas da utilização da internet. Para tanto, o autor apresenta as mudanças em ordem cronológica, a saber: transações econômicas entre particulares; entre particulares e empresas, e empresas entre si.

A primeira etapa é identificada como a relação dentro do âmbito privado. Este estudo relaciona-se com questões atinentes à segurança das transações comerciais, identificação e identidade dos negociantes. A segunda envolve a relação público-privada e faz alusão ao uso das tecnologias de informação como meio de vinculação entre

¹⁸ Há que se ressaltar, nesse ponto, a existência de uma divergência conceitual entre governança eletrônica e governo eletrônico. Na literatura, tais termos não raras vezes parecem se confundir, ora sendo empregados como sinônimos, ora como subconjuntos (BARBOSA, et. al, 2007, p.520). Para fins desta proposta investigativa seguir-se-á a posição da UNESCO que coloca governança eletrônica como um conceito mais abrangente, o qual inclui as atividades de governo eletrônico. O maior aprofundamento sobre essa questão será apresentado no item 1.3 deste estudo.

representantes e representados, seja horizontalmente (transações entre organismos da administração) ou verticalmente (relação entre administração e particulares).

Por fim, a última etapa apresentada pelo autor refere-se às influências das TICs sobre os sistemas democráticos, numa lógica em que os cidadãos se aproximam do âmbito público, atuando como sujeitos políticos mediante o uso das novas tecnologias.

A partir disso, evidencia-se que o Estado, governo e o processo de tomada de decisões foram gradualmente transformados pelas mudanças tecnológicas, uma vez que as possibilidades de uso das TICs são múltiplas, podendo inclusive facilitar/promover mudanças organizacionais a depender do seu uso. Se conservador, implica subutilização de ferramentas e simples transferência para os meios digitais das velhas estruturas; se revolucionário, pode resultar no alvor de uma sociedade mais democrática e participativa.

Neste sentido, considerando que a internet é uma realidade e que oferece meios poderosos e cada vez mais acessíveis para o aprimoramento dos modelos democráticos, seja na abertura das informações, na presença ou na atuação dos governos, torna-se imprescindível discutir e analisar a importância do seu uso como instrumento de modernização da administração pública e abertura do governo tradicional, sendo este o enfoque do item que segue.

1.3 Incorporação da internet pelas estruturas governamentais

Verificou-se, até esse ponto, que a incorporação da internet à prestação de serviços representa um movimento recente, com ampla difusão e com impacto sobre diversos setores. No que tange às estruturas governamentais, dois movimentos merecem ser discutidos, na medida em que há importantes conexões e potencialidades a serem exploradas pela assimilação da internet nessas estruturas. O primeiro refere-se à disseminação de conceitos e métodos dirigidos à qualidade e desburocratização das administrações públicas, movimento chamado *New Public Management* – Nova Gestão Pública (NGP).

Já o segundo abarca o tema governo eletrônico que ingressou nas agendas governamentais, ensejou melhora na prestação de serviços e transformou os mecanismos de relacionamento do cidadão com o governo.

1.3.1 Processo de reforma do setor público: a Nova Gestão Pública

Conforme já exposto, as transformações nos contextos econômicos e socioculturais promovidas pelas TICs incidem também sobre o setor público, exigindo que as organizações incorporem tais instrumentos para fortalecer os mecanismos de controle, prestação de contas, eficácia, eficiência e transparência. O desafio de inserir as organizações nesse cenário de alta complexidade e transformações em diversos contextos conduziu a um processo de reforma do setor público, chamado nova gestão pública (NGP ou *new public management* – NPM).

A chamada NGP tem por objetivos fundamentais:

Otimização dos recursos; Responsabilização (*accountability*) e transparência (quantidade, profundidade e custo de acesso à informação); Serviço ao cidadão – serviços que facilitem o acesso do cidadão a seus direitos e que minimizem o custo de cumprir com seus deveres ofertados pelo Estado. (DIAS; REINHARD, 2008, p. 180-181).

Segundo Barbosa et al. (2007, p. 513), nova gestão pública é um “termo conceitual genérico que descreve o movimento de reforma do setor público, com base em princípios gerenciais voltados para resultados, eficiência, governança e orientação da gestão pública para práticas de mercado”.

Este movimento, iniciado no final da década de 80 e início da década de 90, propunha a modernização do Estado e ruptura com os modelos tradicionais de viés burocrático e mecanicista, no intuito de se adequar ao novo modelo emergente (FERGUSON, 2002). Ou seja, a incorporação das TICs nos processos internos governamentais e na modernização dos seus instrumentos de gestão e controle deixou de ser uma opção e se transformou num requisito para a mudança de paradigma do setor público.

A aplicação dos princípios dessa NGP impôs novos métodos de trabalho nas organizações públicas, direcionando o enfoque para o ciclo de criação, disseminação e governança do conhecimento. A palavra-

chave passa a ser o compartilhamento, cabendo ao Estado ser cada vez menos operador e cada vez mais gestor de uma complexa cadeia de atividades (DIAS; REINHARD, 2008). Essa ideia de compartilhamento se contrapõe a ações compartimentalizadas (isoladas, onde cada organização trabalha independente das outras), o que permite a burocratização dos serviços prestados.

Segundo Dias e Reinhard (2008, p. 182), “um governo comprometido com ‘eficiência, eficácia e efetividade’ e que esteja de fato a serviço da população deve buscar a articulação em rede”. Foram essas demandas que provocaram a necessidade de uma Nova Gestão Pública. Por oportuno, convém ilustrar as principais ferramentas de gestão para o governo em rede, como ilustra a tabela a seguir:

Tabela 1: Governo tradicional e Governo em rede

Governo tradicional	Governo em rede
Estrutura Organizacional	
Vertical	Horizontalização (menos níveis hierárquicos)
Seções e departamentos com baixa interação	Estruturas (com maior integração entre os diversos órgãos e instâncias de governo)
Estado centralizador	Estado gestor que monitora o setor privado em contratos de privatização, terceirização, concessão e parceiras.
Operações	
Processos não-otimizados, com duplicidade e burocracias desnecessárias	Revisão e documentação de processos
Tarefas realizadas de acordo com a preferência do funcionário, ou então guiadas pela legislação	Uso de metodologias

Fonte: Adaptado de Dias e Reinhard (2008, p. 186-187).

Ressalte-se que a revolução causada pelo desenvolvimento e adoção das tecnologias pelas administrações públicas se deu de forma variada no correr dos anos. O estudo sobre a trajetória dos governos sob a perspectiva das TICs como fator de mudança e inovação é apresentado por Valenti et al. (2003, p. 17). Os autores dividem a progressão em três etapas diferentes e sequenciais: a primeira foi a informatização da

administração pública; em seguida a presença do governo na internet e por fim a inserção do governo na sociedade informacional. Conforme apresentam:

A mediados de los años 70: etapa de informatización de la Administración Pública, que ha consistido en la aplicación de las TIC para automatizar la gestión de sus procesos internos. Esta fase ha sido el origen del uso de las TIC en el Sector Público y ya ha pasado por diferentes renovaciones tecnológicas (desde sistemas Host hasta los sistemas cliente/servidor y Net-centric, en el caso de los países más avanzados).

Desde finales de los años 90: fase de desarrollo de portales Web como modelo de presencia en Internet, principalmente con oferta de contenidos pero no tanto de servicios, ya que esto requiere muchas veces de la reingeniería de procesos internos, que son complejos y de elevada intervención manual, y de modificaciones del marco legal. Es en esta etapa donde nace el concepto de Gobierno Electrónico o *eGovernment*.

Desde principios del 2000: etapa de participación activa del Gobierno en el desarrollo de la Sociedad de la Información. Los Gobiernos empiezan a planificar su estrategia de GE, crece la oferta de servicios de GE y surgen los portales en forma de Ventanilla Única, dirigidos a ciudadanos o empresas. (VALENTI et al. 2003, p. 17, grifo nosso).

Dessa forma, evidencia-se que a remodelagem do aparelho burocrático estatal pode ser entendida a partir de três tipos ideais baseados na “maior capacidade administrativa, maior eficiência dos processos de formulação e implementação de políticas e programas sociais, redução do volume de gastos com a máquina administrativa” (REZENDE, 2004, p. 03). Em suma, o Estado se legitima não apenas pelos resultados, senão também pelos métodos, e os cidadãos passam a demandar agora, além da

eficiência, eficácia e economia, por uma maior transparência, participação, equidade e qualidade dos serviços prestados.

Essas diretrizes da nova gestão pública vão ao encontro dos propósitos dos governos, de utilização das novas tecnologias, surgindo daí aquilo que os teóricos convencionaram chamar *e-government* ou governo eletrônico, compreendido como um modo para operacionalizar e pôr em prática as transformações almejadas pela NGP e, dessa forma, promover a modernização da administração. Assim, segundo os autores abaixo, pode-se afirmar que existe uma aproximação analítica entre nova gestão pública e governo eletrônico, pois:

El Gobierno Electrónico se podría ver como un paso más allá en el proceso de reformas de la gestión pública propuesto por la NGP. La NGP inspiraría como modelo normativo, teórico o analítico las reformas en la gestión pública definidas como una suma de reglas institucionales que guían, constriñen, y motivan el sector público como un todo. Las políticas de reforma de la NGP pertenecen a categorías como la planificación presupuestaria y la gestión financiera, la función pública y las relaciones laborales, la organización y métodos de aprovisionamiento, y la auditoría y la evaluación (Barzelay, 2001). Por su parte, el Gobierno Electrónico haría posible la operacionalización en la práctica de tales transformaciones, o lo que es lo mismo, el Gobierno Electrónico podría entenderse como la extensión de la NGP por otros medios (Criado, Hughes y Teicher, 2002). (...). Lo que queda fuera de duda es que parece más que *probable la existencia de efectos causados por el Gobierno Electrónico en la gestión y organización del sector público*. (GRANDE; ARAÚJO; SERNA, 2002, p. 07, grifo nosso).

Desta perspectiva, constata-se que o ambiente das organizações públicas é influenciado pelas tendências e fenômenos sociais, políticos, econômico e tecnológicos, com destaque para a consolidação da sociedade informacional. Assim, a internet que, como visto, possui

caráter interativo, foi visualizada como artifício para proporcionar diálogo entre representantes e representados, aproximando-os de forma a legitimar o agir político.

Oliveira et al. (2007, p. 642) afirmam que “o Estado deve se organizar para prestar serviços aos cidadãos, não para ser conveniente aos burocratas em seus silos hierárquicos, nem aos intermediários que vivem em simbiose com eles”. Sendo assim, o governo eletrônico emerge como mecanismo para operacionalizar a ruptura com a administração pública burocrática, o que é viabilizado através do uso da internet para promover maior fluidez da participação, diálogo interno, intercâmbio externo e centralidade na prestação dos serviços. Afora as visões utópicas, não se trata aqui de uma reinvenção do governo, mas de seu aperfeiçoamento e evolução a partir do uso das TICs.

Nesse contexto, emerge vasta doutrina a qual defende o uso das TICs como instrumentos para auxiliar os governos a se modernizarem, visando a uma adequação à atual realidade —a sociedade informacional—, pois, ao utilizarem a internet, os governos podem tornar realidade novos modelos de gestão, processo e a forma de prestar o serviço público. As palavras de Castells ilustram este aspecto:

Esperava-se que a internet fosse um instrumento ideal para promover a democracia – e ainda se espera. Como da fácil acesso a informação política, permite aos cidadãos ser quase tão bem informados quanto seus líderes. Com boa vontade do governo, todos os registros públicos, bem como um amplo espectro de informação não sigilosa, poderia ser disponibilizada on-line. (CASTELLS, 2003, p.128).

A abordagem do autor possui uma visão ampla, pois acredita que, com a internet, pode-se ir além da informatização, ou seja, é possível reformar a base do governo e alterar a forma como este opera e presta seus serviços.

As idéias acima podem ser entendidas e praticadas pelas administrações públicas com base nos programas de governo eletrônico, primeiramente a partir da disponibilização de serviços públicos e informações na internet a qualquer hora do dia e da noite. Com isso, se

alcançará a meta da eficiência administrativa, deixando-se as ações governamentais menos onerosas e mais acessíveis.

1.3.2 Governo Eletrônico: contexto teórico e o cenário brasileiro

“O governo eletrônico é a forma mais democrática de governo”
Belmiro Vallverde¹⁹

A década de 90 descortinou uma série de transformações. No que tange às administrações públicas, assistiu-se à implementação de políticas cujo objetivo era utilizar os sistemas informacionais em rede, no intuito de simplificar as práticas internas e implementar os preceitos de eficiência, eficácia e efetividade.

Desta forma, com a rápida evolução tecnológica associada à internet e sua absorção pelas estruturas administrativas, muitos estudos passaram a ser desenvolvidos visando entender esse fenômeno. Embora a análise fosse feita a partir de perspectivas diversas²⁰, os trabalhos tiveram em comum o uso da expressão governo eletrônico (doravante e-gov²¹) para designar as atividades estatais realizadas mediante as TICs, (SANCHEZ, 2003).

Registros evidenciam que o surgimento do e-gov está associado ao lançamento do *Mosaic*²² em agosto de 1993, nos Estados Unidos. No entanto, o movimento se formalizou em 1999 “quando Al Gore, o então vice-presidente norte-americano, abriu o 1º Fórum Global sobre Reinvenção do Governo em Washington, com a presença de representantes de 45 países” (CHAIN et al., 2004, p. 15).

Existem diversas definições acerca do que se pode entender por governo eletrônico, que vão desde as mais estritas às mais abrangentes.

¹⁹ A afirmação do autor em sua obra *O Brasil não é para amadores* (2000) significa que o governo eletrônico, além de melhorar e ampliar a comunicação com os usuários, consolida e aperfeiçoa as informações, corrige redundâncias e incrementa os serviços prestados Valverde (apud, DUARTE, 2004, p. 327).

²⁰ A maioria dos estudos foram desenvolvidos na área da economia, administração pública e ciência política.

²¹ Outras terminologias que se encontram na literatura são: *e-government*, governo virtual, e-governo ou, ainda, governo digital.

²² O *Mosaic* foi criado em 1993 por um grupo de estudantes de pós-graduação da Universidade de Illinois nos Estados Unidos, sendo o primeiro browser que permitiu uma navegação na *Web*. (CHAIN et al, 2004, p. 15).

Segundo Dias e Reinhard (2008, p. 177) a definição mais estrita na maioria das vezes é adotada por empresas de consultoria, que entendem o e-gov como a publicação de informações *online* e serviços de interação e transação. Já na compreensão mais ampla, o e-gov consiste no uso das TICs para desenvolvimento, modernização da gestão pública, políticas de TIC e de sua universalização.

Como visto, existem duas grandes vertentes: aquelas que centram seu enfoque na mera modernização das estruturas administrativas mediante a absorção das TICs e aquelas que atentam para o uso dessas ferramentas para a melhora da eficácia das instituições e maior participação popular.

Em face dessas vertentes, emerge uma divergência conceitual entre governo eletrônico e governança eletrônica. Na literatura tais termos parecem se confundir, ora sendo utilizados como sinônimos, ora como subconjuntos.

A definição adotada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura—UNESCO²³ (2005b) é um exemplo que considera governança eletrônica mais abrangente, a ponto de nela incluir as atividades de governo eletrônico, uma vez que ela se refere tanto ao exercício da autoridade política e articulação dos cidadãos (para maior participação, transparência e *accountability*²⁴), quanto à transformação do relacionamento entre governos e cidadãos permitindo maior proximidade. Segundo Barbosa et al. (2007), os campos de aplicação da governança eletrônica expostos pela UNESCO são os seguintes:

e-administração pública, associada à melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público com a utilização das TICs;

²³ No site da UNESCO governança eletrônica é defendida como: “e-governance is to enhance good governance. Good governance is generally characterized by participation, transparency and accountability”. **Defining E-Governance** - Updated: 03-08-2005. Disponível em: <http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=4404&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Acesso em: 31 de ago 2010.

²⁴ Segundo Araújo (2007, p. 707), a *accountability* (responsabilidade), pode ser pensada em duas dimensões: a vertical (dos representantes perante os representados); e a horizontal (entre poderes distintos). No caso em tela, ela se refere à dimensão vertical.

e-serviços públicos, associados à melhoria da prestação de serviços ao cidadão e à criação de novos canais digitais para o acesso e entrega de serviços;

e-democracia, associada ao uso das TICs para permitir maior participação do cidadão, mais ativa no processo de tomada de decisão (BARBOSA et al. 2007, p. 520, grifos no original).

Em contrapartida, existem aqueles que entendem que governo eletrônico é a expressão mais adequada para designar este processo. Barbosa et al. (2007, p. 520) agrupam esses autores em três grupos: a) os que vinculam o e-gov à modernização da administração pública pelo uso das TICs (Agne e Carlos, 2005; Pavlichev e Garson, 2004, Hung et al., 2005; Osborne, 1997); b) aqueles que associam o uso da internet no setor público (Grant e Chau, 2005; Medeiros, 2004; Ronaghan, 2002); c) os que relacionam o e-gov com a participação do cidadão em atividades democráticas (Huang et al., 2005; O’Looney, 2002; Ruediger, 2002; Saco, 2002).

Essas dimensões de governo eletrônico são agrupadas na seguinte tabela:

Tabela 2: Dimensões de governo eletrônico segundo diferentes autores

Dimensão	Características	Autores
e-Serviços públicos	Relaciona-se à melhoria da prestação de serviços ao cidadão, principalmente por meio de canais digitais de acesso e entrega de soluções eletrônicas, como portais de serviços em sites do governo, por exemplo	Cunha (2005), Agune e Carlos (2005), Pavlichev e Garson (2004), Huang et al. (2005), Osborne (1997), Schedler et al. (2004)
e-Administração pública	Relaciona-se à melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público pela utilização das TICs	Cunha (2005); Grant e Chau (2005), Medeiros (2004), Osborne (1997), Ronaghan (2002), Schedler et al. (2004).

e-Democracia	Relaciona-se à utilização das TICs para possibilitar uma participação maior e mais ativa do cidadão nos processos democráticos e de tomada de decisão do governo	Cunha (2005), Hung et al (2005), O'looney (2002), Ruediger (2002), sacco (2002), Schedler et al. (2004)
--------------	--	---

Fonte: extraído de BARBOSA, et al (2007, p. 521).

Barbosa et al. (2007, p. 521) lembram ainda que existem autores os quais consideram as dimensões e-serviços e e-administração como uma única extensão, denominada governo eletrônico e governança eletrônica, sendo os termos considerados como sinônimos.

Observe-se que essa dimensão alarga o conceito de e-gov a ponto de tornar sua concretização uma tarefa difícil. Segundo Rover, a dimensão serviços eletrônicos (e-serviços) é bem realizada pela maioria dos governos que desenvolvem interfaces e ambientes eletrônicos, o que já não se pode constatar nas dimensões seguintes. O autor afirma que o item e-democracia²⁵ “de tão particular que é nem deveria ser tratado como governo eletrônico. Um motivo já seria o bastante, o fato de que o ponto de vista de sua organização não é mais o Estado ou o governo, mas o cidadão e sua participação efetiva na esfera pública” (ROVER, 2008, p. 11).

Nesta perspectiva, ainda que existam, como foi visto, diversas definições sobre e-gov, umas restritivas, focando apenas na disponibilização de serviços do governo via internet, neste estudo segue-se a definição da UNESCO (2005b) que por considerar governança eletrônica mais abrangente inclui as atividades de e-democracia e e-gov.

Em tal caminho, governo eletrônico pode ser conceituado como:

E-Governo é mais sobre governo do que "e". A ascensão da sociedade da informação tem levado

²⁵ A evolução para a democracia baseada no ambiente digital tem sido tratada, geralmente, como um estágio mais alto de governo eletrônico. Neste estudo entende-se que este não é propriamente um estágio de governo eletrônico, como alguns modelos estabelecem, essencialmente porque pode ocorrer em qualquer dos estágios de e-gov, razão pela qual tal temática será enfocada separadamente.

a grandes mudanças nas expectativas dos cidadãos e das estruturas organizacionais, culturas e processos de trabalho. Os governos estão a seguir o seu exemplo e adotar ferramentas da sociedade da informação em suas práticas de trabalho para continuar a responder às necessidades dos cidadãos. O impacto do governo eletrônico em nível mais amplo é simplesmente melhor governo, pois permite melhores resultados nas ações governamentais, serviços de maior qualidade, maior envolvimento com os cidadãos e porque melhora outros resultados importantes (UNESCO, 2005²⁶, *on line*).

Para Santos (2003), o governo eletrônico está relacionado ao uso das TICs para promover maior eficiência e maior efetividade governamental, facilitando o acesso aos serviços públicos, permitindo ao grande público o acesso à informação e tornando o governo mais *accountable* para o cidadão.

A partir disso, depreende-se que o intuito do e-gov é também o de implementar valores democráticos, como a participação, a transparência, a atenção à dignidade humana, a representatividade e o controle, pela sociedade, sobre os agentes públicos. Esse processo consiste, segundo Galindo et al. (2009, p. 28-29), no uso das TICs para proporcionar aos cidadãos e empresas acesso fácil às informações e serviços das administrações do Estado, para melhorar a qualidade dos serviços por aumentar a velocidade, integridade e eficácia destes, oferecendo aos cidadãos a oportunidade de participar mais ativamente da gestão democrática.

No entanto, destaque-se que tal recurso não se reduz à mera informatização das estruturas administrativas. Para Costa (2004, p.26),

²⁶ Tradução livre da autora de: “E-Government is more about government than about “e”. The rise of the information society has led to major changes in citizen expectations and organisational structures, cultures and working processes. Governments are following suit and adopting information society tools and working practices to remain responsive to citizen needs. The impact of e-government at the broadest level is simply better government by enabling better policy outcomes, higher quality services, greater engagement with citizens and by improving other key outputs”. Disponível em: < http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=12947&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Acesso em: 31 ago 2010.

“há que se prover uma mudança de atitude do prestador de serviços, com o foco real nas necessidades dos cidadãos”, somente assim se evitarão falhas em sua promessa de entrega útil de serviços e frustrações com a administração pública por parte do cidadão.

Nesse sentido, Piana (2007, p. 105) traz a lume os elementos que englobam o conceito de e-gov. São eles: “TIC, governo, relação entre atores políticos e privados, prestação de serviços, otimização e modernização, governabilidade”, ou seja, a noção de melhora na prestação dos serviços o governo eletrônico está pautada na abertura da relação entre governos e distintos atores sociais.

Assim, a literatura costuma referir que as iniciativas de e-gov devem incluir infraestrutura, inclusão digital e aplicações voltadas para diversos atores (internas para outros órgãos ou para servidores, externas para empresas e cidadãos). No que tange particularmente aos atores/tipos de relacionamento²⁷ de e-gov para este estudo, adota-se o modelo apresentado pelo Livro Verde²⁸, cujos atores institucionais envolvidos nos serviços governamentais são o próprio Governo (“G”), Instituições Externas (“B”, de *business*) e o Cidadão (“C”), os quais podem interagir das seguintes formas:

G2G (Government Government): Corresponde a funções que integram ações do Governo horizontalmente (exemplo: no nível Federal, ou dentro do Executivo) ou verticalmente (exemplo: entre o Governo Federal e um Governo Estadual); *G2B e B2G (Business Government)*: Corresponde a ações do Governo que envolvem interação com entidades externas. O exemplo mais concreto

²⁷ Note-se que é possível encontrar na literatura diferentes classificações para se referir aos tipos de atores envolvidos (tipologia ou agentes de governo eletrônico), tais como: *A to A (ou G to G) Administration to Administration ou Government to Government; A to B (ou G to B) Administration to Business; A to C (ou G to C) Administration to Citizen* essa é tipologia de Holmes (2001) e outras mais amplas, *B2G (Business to Government), G2B (Government to Business), G2C (Government to Citizen), G2E (Government to Employee), G2G (Government to Government)* agentes, adotada por Galindo et al. (2009).

²⁸ Livro verde, súmula de aplicações das tecnologias da informação que orientaram o governo brasileiro nas ações que visam ao estabelecimento e extensão das novas tecnologias (TAKAHASHI, 2000).

deste tipo é a condução de compras, contratações, licitações etc., via meios eletrônicos.

G2C e C2G (*Citizen Government*): Corresponde a ações do Governo de prestação (ou recebimento) de informações e serviços ao cidadão via meios eletrônicos. O exemplo mais comum deste tipo é a veiculação de informações em um *website* de um órgão do governo, aberto a quaisquer interessados. (TAKAHASHI, 2000, p.69).

Dentro deste quadro, cumpre registrar que o presente estudo se insere na categoria G2C, com destaque para maior e efetiva aproximação entre estes atores sociais (governo-cidadão)²⁹.

Outra questão relevante no estudo do e-gov refere-se às fases/níveis/ estágios de desenvolvimento. Deste modo, para se transformar em uma entidade mais amadurecida e consolidada, de forma totalmente funcional, foi apresentada pela primeira vez pelo Gartner Group, no ano de 2000, a seguinte tipologia para medir o grau de desenvolvimento de governos eletrônicos: “(1) presença na internet/informação; (2) interação; (3) transação/interação bidirecional; (4) transformação” Gartner Group (2000, apud Chain et al. 2004, p. 15).

No que concerne aos modelos de evolução, observa-se que a maioria dos estudos apresentam quatro³⁰ fases de desenvolvimento de e-gov. Segundo Piana (2007, p. 115-120) cada uma destas possui as características específicas. A primeira fase é chamada *Informação* e corresponde à presença governamental na internet, provendo serviços para o público externo com relevante informação; trata-se de páginas

²⁹ Maior aprofundamento e análise sobre as iniciativas governamentais que se multiplicam a fim de beneficiar os cidadãos, mediante o uso da internet, em particular no domínio da participação democrática serão feitos no terceiro capítulo desta dissertação.

³⁰ É possível encontrar na literatura estudos que limitam a três fases e os que estendem para cinco. A empresa de consultoria Accenture (2002, p. 06) distingue cinco fases de maturidade de e-gov, a saber: presença on-line, capacidade básica; disponibilidade de serviços; entrega madura; transformação de serviços. Em que pese o dissenso, optou-se pela classificação de Ricardo Piana (2007, p. 114), uma vez que “informação, interação, transação e transformação são quatro etapas bem diferenciadas que fazem alusão ao alcance entre governo e usuários”. Além disso, constatou-se que todas as classificações têm em comum a última fase: a transformação dos serviços, à qual aspiram muitos governos eletrônicos em seus planos de ação.

meramente passivas, ou seja, não receptoras de pedidos ou consultas. Nesta, o valor para o público está na informação acessível, os ganhos democráticos estão associados à visibilidade do serviço prestado. A segunda é chamada *Interação* e supõe abertura ao diálogo entre o usuário e a administração. Segundo o autor, a mudança está no redesenho das estruturas e processos de trabalho para melhorar a comunicação e oferecer serviços mais eficientes.

Já a terceira fase, *Transação*, constitui um grau satisfatório de processo de governo eletrônico. Trata-se da possibilidade de dar início aos procedimentos formais via rede; no entanto, não supõe a necessidade de pagamento eletrônico ou firma digital. Por isso, apenas inclui os trâmites que não requerem pagamentos ou assinatura do cidadão perante a administração. Por último, o nível mais complexo e desenvolvido de governo eletrônico, é chamado de *Transformação* e implica tanto iniciar como terminar a transação ou trâmite na internet, sem necessidade de se deslocar até a administração ou de utilizar papéis. Segundo o autor esta fase implica o funcionamento do governo eletrônico em sua máxima expressão, mas para tanto são necessárias mudanças na gestão habitual da administração. Ou seja, sem novas estruturas administrativas que suportem estes tipos de mudanças, não será possível dar esse salto qualitativo.

Registre-se que esta categorização de fases de maturidade de e-gov não é necessariamente indicativo de uma cadeia evolutiva, mas serve para identificar características importantes da utilização das TICs por parte dos governos em suas ações. Trata-se, portanto, de guia a orientar a atuação de consultorias e órgãos governamentais que financiam projetos de e-gov.

Além da análise conceitual, dos tipos de relacionamento e modelos de evolução, é importante referir que o governo eletrônico não é uma variável independente. Como lembra Piana (2007, p. 111), o e-gov é uma ferramenta à disposição do Estado para simplificar a burocracia e agilizar os procedimentos e serviços prestados aos cidadãos.

A contextualização ora apresentada fez-se necessária para a compreensão do processo de desenvolvimento do governo eletrônico, do reconhecimento do papel das TICs nesse processo e da necessidade de esse tema ser inserido e/ou mantido nas agendas públicas, a partir da noção de que a informação e a comunicação desempenham um papel

relevante não apenas na economia, mas na cultura, na política e na sociedade como um todo. Após essas considerações de cunho histórico, contextual, em seguida far-se-á uma análise do governo eletrônico no cenário brasileiro.

1.3.2.1 A experiência brasileira com a utilização intensiva das Tecnologias de Informação e Comunicação: Governo eletrônico em perspectiva

Como se observou ao longo deste capítulo, nos últimos anos a internet assumiu um papel de relevo em diversos setores, inclusive nas agendas dos governos, influenciando, neste último caso, nas formas e papéis que os Estados devem desempenhar na prestação de seus serviços.

No Brasil, esta questão adquiriu importância decisiva a partir da década de 90, quando o Estado passou a atuar de forma mais presente na economia nacional, o que tornou inadiável o debate sobre a “questão da reforma³¹ ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social” (BRASIL, 1995, p. 10).

Considerando esse cenário, foi elaborado, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado cujo objetivo era:

[...] reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – através da **transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente**, voltada para o atendimento do cidadão. O governo brasileiro não carece de “governabilidade”, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática

³¹ Importante apresentar a diferença entre reforma do Estado e reforma do aparelho do Estado. Segundo (Brasil, 1995, p. 12) enquanto “a reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, (...) a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania”.

e o apoio com que conta na sociedade civil. **Enfrenta, entretanto, um problema de governança**, na medida em que **sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa** (BRASIL, 1995, p. 13, grifo nosso).

A partir disso, começa a ganhar relevância o debate sobre a modernização das estruturas da administração pública brasileira e, com esta, o estudo do programa de governo eletrônico, o qual (como visto no item acima) tem por escopo a utilização das TICs para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação dos serviços públicos com foco na eficiência, efetividade e transparência das funções governamentais, atendendo assim ao disposto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988³².

Registre-se que, no período em que foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, ainda não havia no cenário nacional um estágio evoluído de uso das TICs, em que pesem os registros de que as agências governamentais estavam estabelecidas em sites na internet, desde 1993 (CHAIN et al., 2004).

Assim, o ponto de partida para a elaboração de uma política sistemática de e-gov pautou-se no desenvolvimento das redes nacionais através do programa Sociedade da Informação no Brasil, o qual buscou propor alternativas para a próxima fase da internet no país. Nesse contexto, visando atender as propostas do referido programa, o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CTT) instituiu, em dezembro de 1999, o Programa Sociedade da Informação, estruturado em sete grandes linhas de ação: Mercado, trabalho e oportunidades; Universalização dos serviços e formação para a cidadania; Educação na sociedade da informação; Conteúdos e identidade cultural; Governo ao alcance de todos; P&D, tecnologias-chave e aplicações e infraestrutura avançada e novos serviços (TAKAHASHI, 2000).

³² O artigo 37, CF/88 dispõe que: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Cada linha de ação possuiu seus próprios mecanismos de execução e suas fases de implantação, os quais se consolidaram com a redação do Livro Verde, súmula de possíveis aplicações de tecnologias da informação de modo a orientar o governo e a sociedade civil nas ações que visam ao estabelecimento e extensão das novas tecnologias a todos os brasileiros.

Esta sequência de políticas desencadeou na adoção pelo Estado brasileiro das diretrizes do governo eletrônico, durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso. O marco legal desta diretriz foi a promulgação, em 03 de abril de 2000, do Decreto sem número que Instituiu Grupo de Trabalho Interministerial (GTTI) para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. Sendo assim, por orientação do governo, o grupo de trabalho que desenvolveu o programa³³ concentrou seus esforços em três das sete linhas de ações do Programa Sociedade da Informação, sendo elas: Universalização dos serviços, Governo ao alcance de todos e Infra-estrutura avançada.

No mesmo ano, em setembro, o GTTI apresentou o documento "Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal"³⁴ e, logo em seguida, o Decreto de 18 de Outubro de 2000 criou o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), com o objetivo de:

Art. 1º Fica criado, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, com o **objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão** (BRASIL, on line, grifo nosso).

³³ Histórico do governo eletrônico. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/ogov.br/historico>>. Acesso em: 03 mar 2010.

³⁴ No Programa de Governo Eletrônico brasileiro foram apresentadas as seguintes propostas: transformação das relações do Governo com os cidadãos, empresas e também entre os órgãos do próprio governo, de forma a aprimorar a qualidade dos serviços prestados; promover a interação com empresas e indústrias; e fortalecer a participação cidadã por meio do acesso à informação e a uma administração mais eficiente (BRASIL, 2000).

A análise dos textos, decretos, documentos e relatórios permitiu constatar que o Programa de Governo Eletrônico brasileiro contemplou três frentes de ação: universalização do acesso do cidadão aos serviços; integração entre sistemas e redes da administração pública e abertura de informações à sociedade, por meio da internet (BRASIL, 2002).

Assim, para a consecução dessas metas, foram estabelecidas as seguintes diretrizes e objetivos de longo prazo: oferta na internet de todos os serviços prestados ao cidadão com ampliação do acesso a informações; convergência entre os sistemas de informação para permitir o intercâmbio de informações governamentais e desenvolvimento de infraestruturas e redes de comunicação (BRASIL, 2002).

Em 2002, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, com a colaboração dos membros do Comitê Executivo, publicou um documento de avaliação das atividades dos “2 anos de Governo Eletrônico”, no qual relata os principais avanços e desafios futuros. Dentre os principais fatores críticos de sucesso, destacaram-se: inserção do programa na agenda de prioridades do governo; aprofundamento dos projetos de integração com enfoque na prestação de serviços e estruturas administrativas; avanço na qualidade e desempenho dos serviços prestados, dentre outros (BRASIL, 2002, p. 37-38).

A partir do estudo destes relatórios e diretrizes, percebeu-se que a concepção de e-gov desenvolvida durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso foi pautada na oferta de serviços, considerando o cidadão como um cliente/consumidor. Assim, apesar das propostas visarem à conversão do governo eletrônico num agente democrático, a nota característica desses programas de governo foi a “ampliação da presença, padronização e exposição dos órgãos da administração federal na internet”, ou seja, primeiro estágio de governo eletrônico (FREIRE; FEITOSA, 2007, p. 10).

No entanto, este foco muda na passagem para o governo Luiz Inácio Lula da Silva. Doravante, os documentos que regulam a matéria abandonam a visão que vinha sendo adotada, que apresentava o cidadão como usuário/cliente de serviços públicos, numa perspectiva “neoliberal”, para uma concepção de cidadão produtor de produtos e

serviços. Mas esse ajuste não foi apenas semântico, houve uma alteração de fundo, como apresentado nos princípios e diretrizes do governo:

[...] O deslocamento não é somente semântico. Significa que o governo eletrônico tem como referência os direitos coletivos e uma visão de cidadania que não se restringe à somatória dos direitos dos indivíduos. Assim, forçosamente incorpora a promoção da participação e do controle social e a indissociabilidade entre a prestação de serviços e sua afirmação como direito dos indivíduos e da sociedade. Essa visão, evidentemente, não abandona a preocupação em atender as necessidades e demandas dos cidadãos individualmente, mas a vincula aos **princípios da universalidade, da igualdade perante a lei e da equidade na oferta de serviços e informações**. (BRASIL, *online*).

Nessa perspectiva, visando cumprir essas novas metas, já no ano de 2003 foram instituídos os Comitês Técnicos do CEGE, que passaram a ter as atribuições de apoio técnico-administrativo e de supervisão dos trabalhos de: Implementação do Software Livre; Inclusão Digital; Integração de Sistemas; Sistemas Legados e Licenças de Software; Gestão de Sítios e Serviços On-line; Infraestrutura de Rede; Governo para Governo —G2G; Gestão de Conhecimentos e Informação Estratégica (BRASIL, *on line*).

No intuito de coordenar e articular a implantação das ações de governo eletrônico, foi criado em 2004 o Departamento de Governo Eletrônico, pelo Decreto nº 5.134. Neste mesmo ano foi publicada a primeira versão do documento Padrões de Interoperabilidade em Governo Eletrônico (e-PING). Já no ano de 2005 as políticas voltaram-se para o lançamento do Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG³⁵) e a regulamentação das compras governamentais,

³⁵ O objetivo do EMAG foi o de recomendar a acessibilidade nos portais e sítios eletrônicos da administração pública para o uso das pessoas com necessidades especiais, garantindo-lhes o pleno acesso aos conteúdos disponíveis. Histórico do governo eletrônico. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>>. Acesso em: 03 mar 2010.

tornando obrigatório na Administração Pública Federal o uso do pregão eletrônico³⁶ nas compras de bens e serviços comuns (BRASIL, *online*).

No ano seguinte, foi realizada a primeira pesquisa de avaliação dos serviços de e-Gov, considerando os parâmetros da Metodologia de Indicadores e Métricas de Serviços de Governo Eletrônico³⁷. Ainda em 2006, surge o Portal de Inclusão Digital, com ações voltadas para as comunidades mais carentes, reunindo informações sobre diferentes iniciativas governamentais nessa área.

Nos anos seguintes o destaque foi para a criação, em 2008, de cartilhas (Padrões Brasil e-GOV³⁸) e, posteriormente, a publicação da Instrução Normativa nº 1 de 2010, que, seguindo princípios de sustentabilidade ambiental, recomendou aos órgãos públicos a aquisição de computadores menos poluentes.

Feito este breve panorama histórico, convém apresentar quais são os principais serviços de governo eletrônico ofertados e os mais utilizados pelos brasileiros. Para tanto, o estudo baseou-se na pesquisa realizada pelo “TIC domicílios 2009”³⁹, na qual o uso dos serviços de e-gov considera apenas os cidadãos em idade eleitoral, ou seja, aqueles com 16 anos de idade ou mais.

No que tange aos serviços de e-gov, o gráfico 01, abaixo, mostra que ocorreu uma menor procura pela consulta ao CPF de 2008 para 2009; no entanto, o serviço ainda figura dentre os mais populares entre os cidadãos usuários de internet, com 49% de uso. Em seguida, tem-se “a busca de informações sobre serviços públicos de educação (41%), a inscrição em concursos públicos (39%), a busca de informações sobre

³⁶ Matéria regulamentada no Decreto nº 5.450.

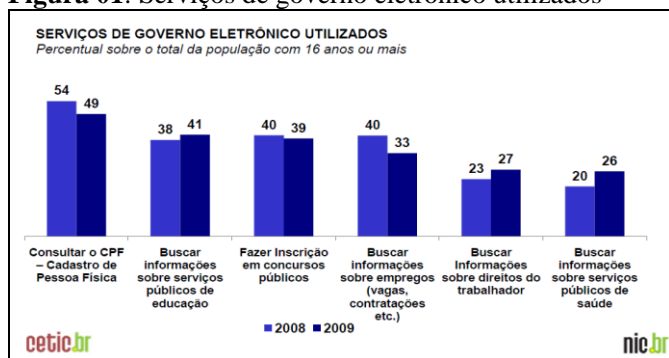
³⁷ Essa metodologia busca avaliar a qualidade dos serviços eletrônicos prestados pelos governos de todas as esferas: federal, estadual e municipal - de acordo com a conveniência para o cidadão, sendo a primeira iniciativa com esse foco já desenvolvida no país. Histórico do governo eletrônico. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>>. Acesso em: 03 mar 2010.

³⁸ O objetivo da cartilha Padrões Brasil e-gov foi o de uniformizar o fornecimento de informações e serviços prestados por meios eletrônicos pelos órgãos do Governo Federal. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>>. Acesso em: 03 mar.2010.

³⁹ A pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e da Comunicação no Brasil-TIC Domicílios e TIC empresas 2009 é realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil e está disponível em meio físico e digital no site: <<http://www.cgi.br>>

empregos (33%) e fazer a declaração do imposto de renda (33%)” (BARBOSA, 2010, p. 156-157). Conforme ilustrado na Figura abaixo:

Figura 01: Serviços de governo eletrônico utilizados



Fonte: TIC DOMICÍLIOS 2009⁴⁰.

Cumpra-se frisar que estes dados devem ser analisados levando-se em consideração a perspectiva outrora apresentada de que governo eletrônico e democracia digital não são sinônimos. Como se observa no gráfico acima, entre os serviços de e-gov mais utilizados pelos brasileiros, não se visualiza nenhum referente à utilização das TICs para possibilitar uma participação maior e mais ativa do cidadão nos processos democráticos e de tomada de decisão do governo. Isso evidencia a clara opção de se replicar na rede as velhas estruturas administrativas, não raras vezes utilizando esses meios como “mural de recados”. Este quadro merece atenção especial, visto que tais percentuais se refletem diretamente na posição brasileira do ranque internacional de governo eletrônico elaborado pela Organização das Nações Unidas-ONU, a qual avalia a excelência dos projetos de TIC aplicados aos governos no cenário mundial.

Neste viés, estudos revelam que o Brasil tem decaído constantemente no ranque estabelecido pela ONU. Estas pesquisas verificaram que “(...) O Brasil, que em 2001 ocupava a 18ª posição no ranque internacional, caiu para 33ª em 2005, para a 45ª em 2008 e para a

⁴⁰ Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Brasil. Disponível em: <<http://www.cetic.br/usuarios/tic/2009/tic-domicilios-2009.pdf>>. Acesso em: 31 ago 2010.

61ª em 2010, ficando atrás de outros países da América do Sul” (SANTOS; BERNARDES; et al. 2010, p. 2049).

Considerando que o Brasil foi pioneiro ao criar o “Programa de Sociedade da Informação”⁴¹, que serviu de modelo para as políticas de e-gov, pergunta-se: Quais as razões para a sua queda no ranque de e-gov da ONU? Segundo Ferrer (2010), uma das primeiras causas é que as metas do programa de Sociedade da Informação foram tão ambiciosas que tornaram difícil a sua consecução; a segunda causa é que as políticas de e-gov, no Brasil, ainda estão focadas na promoção do acesso material. Dessa forma, enquanto a ONU considerava apenas os aspectos de acessibilidade, o Brasil se mantinha em níveis mais elevados, mas em 2008 este quesito foi alterado para considerar o critério de participação eletrônica; a partir de então o Brasil caiu nos índices.

Sabe-se que os programas de governo eletrônico visam à melhoria da prestação dos serviços, maior transparência e resgate do espaço público. No entanto, para o caso brasileiro, os dados sobre os serviços de e-gov mais utilizados, bem como a queda no ranque da ONU, outrora apresentados, revelam a defasagem entre o potencial e o que de fato se tem realizado. Tal defasagem certamente é resultado da subutilização destas estratégias e da ausência de um plano a orientar as políticas de governo.

De toda a forma, as perspectivas ora apresentadas, de maior transparência das administrações públicas e abertura à participação cidadã no processo decisório, evidenciam-se justamente numa fase em que o regime representativo é posto em debate. Uma possível resposta para essa demanda está no desenvolvimento de sistemas de participação e gestão cidadã baseados em TICs, o que se apresenta como uma oportunidade de superação das deficiências enfrentadas pelos sistemas representativos atuais.

A seguir far-se-á um breve estudo dos sistemas representativos modernos, seus limites e novas possibilidades representadas pela introdução das TICs na dinâmica das democracias contemporâneas

⁴¹ O marco inicial de uma prática fundada nos pressupostos da Sociedade Informacional no Brasil, constituiu-se do Programa Sociedade da Informação, criado em 1996, por intermédio do Ministério da Ciência e Tecnologia. No arcabouço deste Programa, encontram-se sete linhas de ação, dentre elas a do governo ao alcance de todos, a qual aborda o uso das TICs como estratégia para aproximação governo-cidadão. (TAKAHASHI, 2000).

(exercício da democracia no ambiente digital); para no capítulo seguinte, focar no universo de análise, qual seja a avaliação dos efeitos práticos dos programas de governo eletrônico brasileiro das capitais brasileiras, na esfera municipal, e em que medida contribuem (ou contribuirão) para a participação e interação democrática.

2 MODELOS DE DEMOCRACIA

Este segundo capítulo busca evidenciar que, para a compreensão das práticas do governo eletrônico, é imprescindível definir o modelo de democracia a ser seguido, uma vez que, como visto no primeiro capítulo, a introdução das novas tecnologias nas organizações governamentais dá origem a novas práticas democráticas.

Nesse sentido, é importante ressaltar que esta parte da dissertação não tem por escopo fazer uma análise profunda dos modelos e teorias da democracia, mas sim identificar a orientação política que servirá de fio condutor do trabalho de forma a verificar, no interior dessas teorias, aquela que oferece mais subsídios para o debate sobre a democracia que se desenvolve no ambiente digital.

Sendo assim, este item foi dividido em três partes. Na primeira, o objetivo é apresentar as teorias democráticas e desvelar o tipo de participação política em cada um destes modelos. Em seguida, buscou-se identificar as causas ensejadoras do *déficit* democrático e da crise de representação política. Por último, o foco centra-se nas lições de vários autores que estudam a democracia digital, desvelando suas posições sobre a incorporação das novas tecnologias na dinâmica das democracias contemporâneas. Como se verá, enquanto alguns acreditam na potencialidade das novas tecnologias, sugerindo que a internet, como canal de duas vias, pode reforçar e enriquecer as relações entre cidadãos e representantes, outros criticam alertando que nada será modificado com o avanço tecnológico.

Com base nesses argumentos e em pontos e contrapontos oferecidos pelos autores que estudam a democracia digital, será possível delinear o estado da arte da temática em questão, agrupando-se os requisitos para realizar, em seguida, o cotejo entre o campo teórico e as práticas levadas a efeito pelos programas de governo eletrônico nas capitais brasileiras.

2.1 Modelos De Democracia E Formas De Participação

A discussão envolvendo a democracia não é nova. Há muitos séculos filósofos, sociólogos, cientistas políticos e estudiosos das mais diversas áreas do conhecimento humano debruçaram-se sobre o tema. Em face disso, este tipo de estudo é sempre uma tarefa árdua e requer cautela, uma vez que o vasto referencial bibliográfico traz consigo várias interpretações acerca dos regimes democráticos.

Cumprir frisar que a temática ganhou mais relevância sobretudo após a experiência dos regimes totalitários, quando adquiriu notoriedade principalmente pela garantia de igualdade entre os cidadãos, liberdade dos indivíduos e respeito pela lei. Dessa forma, aceitar o desafio de discutir um assunto tão complexo dentro uma pluralidade de olhares, é ponto pacífico que não há que se falar em modelos de democracia ou em teoria democrática sem uma visão mínima de seu modelo inspirador: a democracia clássica.

A questão em si não trata da inserção das pessoas no passado, mas dos resquícios do passado no presente. Certos comportamentos, hábitos e costumes só poderão ser compreendidos na sua totalidade se forem mergulhados nas fontes em que surgiram. Nesse contexto, insere-se o debate sobre o regime democrático contemporâneo.

Sabe-se que não é possível referir a Grécia (Atenas) como o único modelo inspirador da democracia contemporânea, haja vista a existência desta em outros momentos históricos e em outras civilizações, como é o caso das experiências na Itália (Roma) e Europa do Norte, citadas por Dahl (2001). No entanto, é recorrente a associação da Grécia como o modelo inspirador da democracia contemporânea, sendo frequentes as tentativas de comparação.

Nessa perspectiva, é importante salientar que a menção à Grécia “berço da democracia” não é descabida, uma vez que dela se herdou, além da expressão, todo o “imaginário” que está por trás da palavra democracia (MIGUEL, 2000, p. 05).

Sendo assim, o estudo do modelo clássico de democracia na antiga Atenas exige uma observação preliminar sobre o seu pano de fundo. Segundo Held (1987, p. 13-16), a emergência de Atenas cinco séculos antes de Cristo como uma “cidade Estado” ou “polis” mais

proeminente, deve-se, sobretudo, aos seus ideais políticos de igualdade entre os cidadãos, liberdade e respeito pela lei. Por este modelo, o *demos* (povo) era autoridade soberana para deliberar nas funções legislativas e judiciárias.

É de se registrar que a democracia grega era marcada pela reunião de diversos cidadãos num local público onde participavam de assembléias para debater, decidir e promulgar leis. Para Held, (1987, p. 17), “o princípio do governo era o princípio de uma forma de vida: a participação direta”. Além disso, entre as características mais reveladoras da democracia ateniense estavam os conceitos de:

- Isonomia: que se refere à igualdade de direitos de todos os cidadãos atenienses perante a lei;
- Isegoria: que se refere ao direito dos cidadãos atenienses de participar nas reuniões da assembleia e, portanto, falar e votar sobre assuntos que afetam a cidade;
- Isomoiria: que se refere à igual divisão de terra, que pode ser entendida como a demanda da parte mais radical da população de Atenas (RESNICK, 2007, p. 39-40, tradução nossa⁴²).

Contudo, esse legado de Atenas não foi aceito sem críticas: um fato notável a corroborar esse posicionamento refere-se à exclusividade deste modelo. Só poderiam participar da cultura e política atenienses os cidadãos e, neste rol, constavam apenas os homens atenienses com mais de 20 anos, ou seja, não eram considerados cidadãos: as mulheres (sem direitos políticos e com direitos civis restritos); os estrangeiros, os imigrantes e os escravos. Havia, conforme esclarece Held (1987, p. 21), um hiato entre: “a base formal e real da vida política de Atenas (...). As concepções clássicas de ‘igualdade política’ estavam muito distantes das ideias sobre ‘poder igual’ para todos os adultos; a igualdade política era uma forma de igualdade para aqueles com mesmo status”.

⁴² Tradução livre da autora: “*isonomia*, que se refiere a la igualdad de todos los ciudadanos atenienses ante la ley; el termino *isegoria*, que se refiere al derecho de los ciudadanos atenienses a participar em las reuniones de la asamblea y, por tanto, a hablar y votar sobre asuntos que afectan a la polis; *isomoiría*, que se refiere a la igual división de la tierra”.

Ao analisar esse período, Dahl (2001, p. 32) afirma que: “essas experiências históricas demonstraram que os governos sujeitos à vontade do povo eram mais do que esperanças ilusórias”. Em síntese, o autor refere alguns fatores que contribuíram para tanto, tais como: desigualdades entre direitos e deveres, homens livres pobres e ricos; as assembleias não cumpriam os padrões democráticos; os representantes do povo não representavam o povo, mas sim os seus interesses; as ideias de igualdade e liberdade eram restritas, sobretudo “se exercidas para criticar o rei” (DAHL, 2001, p. 35).

É com base nesses limites da democracia ateniense que muitas vezes se erguem no sentido de refutá-la como um referencial quando se fala na democracia contemporânea, primeiro porque hoje o ideal de “governo do povo” é inalcançável, haja vista a complexidade das sociedades hodiernas; segundo porque a introdução de muitos grupos à cidadania também teve efeitos reflexos, tal como o aumento dos conflitos, (MIGUEL, 2000, p. 06).

Acresça-se a isso uma diferença crucial que separa o modelo grego do atual, qual seja a divisão entre democracia direta e democracia representativa, segundo Dahl:

Quer se chamassem democracias ou repúblicas, os sistemas de governo popular na Grécia, em Roma e na Itália não possuíam inúmeras das características decisivas do moderno governo representativo. A Grécia clássica e a Itália medieval e renascentista compunham-se de governos populares locais, mas não possuíam um governo nacional eficaz. (...).

Da perspectiva de hoje, evidentemente ausente de todos esses sistemas, estavam pelo menos três instituições políticas básicas: *um parlamento nacional* composto por *representantes eleitos e governos locais eleitos pelo povo* que, em última análise, estavam subordinados ao governo nacional. (DAHL, 2001, p. 27, grifo no original).

Apesar da relevância desse olhar crítico, haja vista as limitações da democracia ateniense, é incontestável o fato de que a “polis” grega assentava-se sobre uma “base altamente democrática” (HELD, 1987, p.

23). O fato é que as notáveis conquistas desse modelo influenciaram o mundo ocidental, fazendo permanecer viva a esperança nos projetos atuais de transformação dos sistemas políticos, onde de um lado encontram-se os defensores do modelo liberal, no qual a realização do projeto democrático está relacionada com “liberdades cidadãs, competições eleitorais livres e multiplicidade de grupos de pressão”; e de outro, por sua vez, estão os que postulam a ampliação dos espaços de participação popular, sem que isso signifique o resgate da democracia direta, mas sim a “combinação dos mecanismos representativos com a participação popular na base” (MIGUEL, 2001 p. 7-8).

Nessa perspectiva, em que pese a crítica, Santos e Avritzer (2002, p. 39) defendem que a democracia: “assumiu um lugar central no campo político durante o século XX”, o que atesta a sua relevância, mas em contrapartida dificulta sua conceituação e classificação, uma vez que, como visto acima, sob o rótulo de democracia escondem-se diferentes matrizes teóricas, as quais em alguns casos não guardam semelhança alguma entre si. Desta feita, se por um lado o termo parece familiar e amplamente difundido, por outro é bastante confuso em suas definições, tal como pontua Held:

O que exatamente as democracias são e o que exatamente elas deveriam ser é uma questão que tem se tornado, talvez, mais complicada com o passar do tempo. A trajetória do pluralismo ilustra bem esse ponto; as teorias sobre o caráter e a natureza desejável da democracia têm sido sucessivamente alternadas. No pluralismo, muitas das questões centrais sobre os princípios, aspectos-chave e condições gerais da democracia estão agora mais abertas ao debate do que jamais estiveram. O mesmo pode ser dito, é interessante observar, das perspectivas teóricas contemporâneas rivais, especialmente sobre as posições neo-marxistas. (HELD, 1987, p. 186).

A partir do exposto, constata-se que a definição de democracia será sempre imprecisa, uma vez que qualquer tentativa de conceituação será preenchida por múltiplos significados, pois todo o ensaio de lhe doar um conceito deve partir necessariamente de uma compreensão

política, situando-o no contexto histórico e social em que se realiza a experiência democrática. Ou seja, conforme refere Miguel (2001), não existe uma classificação mais correta, pois esta varia de acordo com o viés que se pretende dar à teoria democrática.

Assim sendo, para dar continuidade à definição e classificação, mas sobretudo, para a escolha da matriz teórica que orientará este estudo, serão abordados os três modelos democráticos (Liberal, Participativo e Deliberativo) que mais se relacionam com a abordagem proposta. Para tanto, optou-se pela classificação⁴³ proposta por Santos e Avritzer (2002), que dividem os modelos acima em: *Hegemônicos* (também conhecido como ‘minimalista’ uma vez que reduzem a democracia ao método de escolha dos dirigentes, na qual se insere o modelo Liberal) e *Não-Hegemônicos* (também conhecidos como teoria ‘ampla’ visto que, sem a pretensão de afastar o método/procedimento, buscam conciliar a ideia de um procedimento social participativo; neste se inserem os modelos Participativo e Deliberativo).

Dessa forma, sem a pretensão de esgotar o estado da arte sobre a questão, o objetivo é elencar as noções acerca da participação política que são apresentadas em cada uma dessas matrizes. Segue-se uma breve caracterização destas teorias, com seus principais expoentes.

2.1.1 Modelo hegemônico: Precusores do Liberalismo e Procedimentalismo

Como de praxe, não é possível ignorar o momento histórico em que se desenvolveu o modelo liberal, período esse relacionado com a liberdade da sociedade civil e a restrição dos poderes do Estado Absolutista. Segundo Held, no cerne do projeto liberal estava a busca pelo equilíbrio entre a restrição dos poderes do Estado e o aumento das liberdades civis, conforme esclarece:

⁴³ À guisa de ilustração convém apresentar as principais classificações propostas pelos teóricos: Miguel (2000) divide em cinco: democracia liberal-pluralista, democracia deliberativa, republicanismo cívico, democracia participativa e multiculturalismo; Habermas em três (1995): liberal, republicana, deliberativa; Held em dois grandes tipos: democracia direta ou participativa e democracia liberal ou representativa (1987).

(...) embora o Estado deva ter o monopólio do poder coercitivo para proporcionar uma base segura sobre a qual o ‘livre comércio’, os negócios e a vida familiar possam prosperar, seu poder coercitivo e regulador deve ser contido de forma tal que seus agentes não interfiram com a liberdade política e social dos cidadãos individuais, com suas ações para atingir seus interesses particulares em relações competitivas uns com os outros. (HELD, 1987, p. 39).

Além deste cenário, é possível encontrar na obra de Held (1987) os principais teóricos que se debruçaram no estudo desse modelo. São eles: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, passando por Jeremy Bentham e James S. Mill, até se chegar a uma variante mais contemporânea cujos expoentes foram Max Weber, Schumpeter, Dahl e Bobbio, dentre outros.

Embora a variante mais contemporânea desse modelo já mostrasse seus indícios nas obras de Max Weber, é na obra de Schumpeter (1984) que se encontra uma versão mais elaborada e atual da teoria democrática, sendo este considerado um dos precursores do procedimentalismo, haja vista a criação da teoria do “elitismo competitivo”.

A partir dessa teoria é que Santos e Avritzer (2002), fundam a concepção hegemônica de democracia, cujos principais elementos são: o embate entre mobilização e institucionalização; a concepção da apatia política como um aspecto positivo, tese essa defendida por Schumpeter (pois, segundo entende, o povo é um elemento passivo na história e é disputado entre as elites); a noção de poliarquia desenvolvida por Dahl; e, como último elemento, tem-se a concepção minimalista de democracia cunhada por Bobbio.

De acordo com Santos e Avritzer (2002), o argumento procedimentalista Schumpeteriano partiu da seguinte questão: “é possível que o povo governe?”. Com base nessa indagação, Schumpeter desenvolveu seu “método democrático”, definido como: “o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade”, (SCHUMPETER, 1984, p. 325).

Esse método, essencialmente focado no procedimento e contrário a situações de instabilidade, baseou-se em sete justificativas, quais sejam: primeiro o autor esclarece que a teoria clássica não permite distinguir o governo democrático dos demais tipos de governo, pois os elementos-chave da teoria clássica (governo do povo e bem comum) são observados em outros tipos de governo; o segundo argumento decorre do fato de a teoria clássica ignorar o papel da liderança, que é a base da teoria Schumpeteriana; terceiro, apesar de exaltar o papel da liderança, isso não implica a negligência da vontade coletiva. Na quarta justificativa, o autor traz à baila a competição pelo voto, no qual a “democracia parece implicar um método reconhecido através do qual se desenrola a luta competitiva, e que o método eleitoral é praticamente o único exequível” (SCHUMPETER, 1984, p. 329).

A quinta justificativa se refere à relação entre democracia e liberdade individual, onde o autor esclarece que seu método não garante maior liberdade individual, mas pressupõe um grau mais elevado dessa, visto que todos são livres para concorrer à liderança política. A sexta se refere à função do eleitorado, onde, na medida em que o eleitor pode eleger o governo, também pode exercer o controle sobre o eleito, uma vez que pode se recusar a reelegê-lo. Por fim, o último argumento a justificar seu método é que, enquanto a doutrina clássica defende o governo do povo, a teoria contemporânea prevê não a vontade do povo, mas a vontade da maioria, limitando seu método ao sistema majoritário (SCHUMPETER, 1984).

Como foi visto, o citado autor chega à conclusão de que não é possível o povo governar; na verdade o que existe é um método de seleção de elites, onde vence a melhor elite, não necessariamente o melhor governante, mas a elite que soube melhor agradar a população. Daí o nome “elitismo competitivo”, onde ganha destaque o elemento procedimental (elementos mínimos para eleição dos representantes), conforme pontua Habermas:

De acordo com o ponto de vista liberal a política é essencialmente uma luta por posições que assegurem a capacidade de dispor de poder administrativo. O processo de formação da opinião e da vontade políticas na esfera pública e no parlamento é determinado pela concorrência

entre atores coletivos, que agem estrategicamente com o objetivo de conservar ou adquirir posições de poder. (HABERMAS, 1995, p. 42).

Nesse viés percebe-se que, para Schumpeter, há um critério mínimo e claro para dar legitimidade à democracia. Trata-se do procedimento, como exposto acima, o método para a tomada de decisões. Essa teoria é resumida por Habermas da seguinte forma:

Segundo a *concepção liberal* o processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse de sociedade, entendendo-se o Estado como o aparato de administração pública e a sociedade como o sistema, estruturado em termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e do seu trabalho social. A política (no sentido da formação política da vontade dos cidadãos) tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins lucrativos. (HABERMAS, 1995, p. 39).

Seguindo Schumpeter quanto à definição de democracia e busca de elementos mínimos, Dahl inaugura uma literatura sobre a transição de regimes, defendendo a tese segundo a qual a democracia não se restringe a um método para definir qual elite vence na disputa do poder, mas sim um conjunto de regras que garante a livre competição pelo poder. A partir disso o autor inaugura a expressão: “poliarquia”⁴⁴, entendida como: “regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (DAHL, 1997, p. 31).

⁴⁴ Note-se que, ao invés de o autor utilizar a expressão democracia, ele cria uma nova terminologia, batizando-a com o nome de “poliarquia”(governo das múltiplas minorias), pois, segundo entende, a democracia é um sistema ideal e de difícil concretização no mundo real (DAHL, 1997).

Desse modo, o autor toma dois elementos-chave para a democracia: a responsabilidade do governo com relação aos anseios dos cidadãos e a consideração de todos como politicamente iguais. Além disso, para que esses governos sejam responsivos, devem garantir aos cidadãos os direitos: “de formular suas preferências; de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo” (DAHL, 1997, p. 26).

Essas condições necessárias à poliarquia são asseguradas mediante oito garantias institucionais aos cidadãos. São elas:

1. Liberdade de formar e aderir a organizações;
 2. Liberdade de expressão;
 3. Direito de voto;
 4. Direito de líderes políticos disputarem apoio/voto;
 5. Fontes alternativas de informação;
 6. Elegibilidade para cargos públicos;
 7. Eleições livres e idôneas;
 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências.
- (DAHL, 1997, p. 27).

Partindo dessas lições, pode-se dizer que os argumentos de Dahl seguem a linha Schumpeteriana, na qual o controle social deve ser exercido, preferencialmente, dentro do processo eleitoral. Baseado nesse raciocínio, o autor afirma que as ‘poliarquias’ serão mais bem estabelecidas quanto maior for a participação propiciada, pois “na medida em que novos grupos obtêm o sufrágio, candidatos com características sociais mais próximas às das camadas recém-incorporadas ganham uma fatia maior dos cargos eletivos” (DAHL, 1997, p. 42), ou seja, quanto maior a oportunidade de participação, maior a possibilidade de mudanças no sistema partidário, o que torna o sistema mais inclusivo.

Norberto Bobbio também faz parte do rol de autores que se inserem no modelo hegemônico. Nesse sentido, o referido autor destaca-se por “dar o passo seguinte ao transformar o procedimentalismo em regras para a formação do governo representativo” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 45).

Nessa perspectiva, seguindo a via procedimentalista, que não comporta formas ampliadas de democracia, Bobbio apresenta uma definição mínima de democracia:

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*.(...). Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos. (BOBBIO, 1986, p.18-19).

Como se nota, para o autor a base da democracia é a regra da maioria, pautada em decisões coletivas, facilitadas pela participação mais ampla possível dos interessados, igualdade de peso dos votos e caráter vinculatório para os grupos (BOBBIO, 1989).

É de se registrar que a redução da democracia a um procedimento, método de escolha das elites, está sujeita a críticas. Segundo teóricos, esse postulado defendido pela teoria hegemônica não é capaz de responder a duas interrogantes: “a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença” (AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 46).

Dessa forma, em face da dificuldade de esta teoria responder esses questionamentos, erguem-se vozes que criticam a ideia de procedimentalização como suficiente para designar a democracia, tal como pondera Arnaldo Migliano:

O que conta, na democracia, é a realização da liberdade, da igualdade e da solidariedade. Alcança-se tais objetivos também com o procedimento, porém não se trata do único dos elementos que valem para definir, de maneira essencial, um ordenamento democrático. (MIGLIANO, 2010, p. 32).

A tese erguida por Migliano cinge-se ao fato de que o discurso em torno de democracia não se resume a uma definição mínima de democracia (democracia formal, procedimento). Antes pelo contrário, deve-se considerar o aspecto substancial, meios para se assegurar o bem comum, entre os quais se sobressaem: a liberdade, a igualdade e a solidariedade.

No entanto, apesar da crítica, esse método procedimental é o que mais se aproxima da forma atual de fazer política. Além disso, dentro do elenco de autores supracitados, depreende-se que a participação da esfera civil cinge-se à escolha dos representantes pelo povo. Nas palavras de Pateman:

(...) participação no que diz respeito à maioria, constitui a participação na escolha daqueles que tomam as decisões. Por conseguinte, a função da participação nessa teoria é apenas de proteção; a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados. É na realização desse objetivo que reside a justificação do método democrático. (PATEMAN, 1992, p. 25).

Conforme demonstrado, a participação não ocupa papel de relevo na teoria hegemônica da democracia, constituindo-se basicamente na escolha daqueles que tomam decisões políticas, proteção dos indivíduos contra decisões arbitrárias, uma vez que podem (ao menos em tese) controlar o comportamento dos líderes, detêm o poder de reelegê-los ou não. Todavia, de um modo geral, este modelo também se preocupa em assegurar as garantias institucionais aos cidadãos, tais como liberdade de associação, expressão e direito ao voto.

Em síntese, no modelo hegemônico a participação é identificada através do amplo acesso dos interessados em decisões coletivas, viabilizadas pelo sufrágio universal (um homem, um voto).

2.1.2 Modelo não-hegemônico: Teorias da democracia participativa e deliberativa

Paralelamente ao desenvolvimento e consolidação do modelo hegemônico de democracia surgiu, em meados da década de 60, um conjunto de teorias que se colocaram numa perspectiva complementar o procedimentalismo. Essas teorias foram batizadas por Santos e Avritzer (2002) como concepções não-hegemônicas de democracia.

O modelo não-hegemônico baseou-se no uso do procedimento para a melhoria da relação entre Estado e sociedade. Corroborando esta noção de complementariedade, Santos e Avritzer esclarecem que:

(...) a preocupação que está na origem das concepções não hegemônicas de democracia é a mesma que está na origem da concepção hegemônica mas que recebe uma resposta diferente. Trata-se de negar as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana. No entanto, o reconhecimento da pluralidade humana se dá não apenas a partir da suspensão da idéia de bem comum, como propõem Schumpeter, Dows e Bobbio, mas a partir de dois critérios distintos: ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isto é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia. (SANTOS E AVRITZER, 2002, p. 51)

Frise-se que, no interior das teorias não-hegemônicas, é possível identificar dois grupos de autores. O primeiro valoriza a participação popular no processo decisório, enquanto que, no segundo, o enfoque se dirige à deliberação, processo de discussão e diálogo popular. Sendo

assim, buscando atender o escopo deste estudo, convém examinar a forma de participação em cada uma das vertentes do modelo não-hegemônico, sendo essa a abordagem que segue.

2.1.2.1 Teoria da Democracia Participativa

A ideia central na teoria da democracia participativa é a ampliação da participação popular, a partir da discussão sobre os limites da representação nesse processo. Dessa forma, as bases da democracia participativa encontram-se no questionamento e avaliação sobre quanto há de participação na representação e quanto ela pode contribuir para aperfeiçoar o debate.

Dentre os teóricos que denunciaram os limites da representação política e que são considerados os inspiradores da democracia participativa encontram-se Rousseau e John Stuart Mill. A teoria desenvolvida por Rousseau, em sua obra *O Contrato Social*, é de fundamental importância para a teoria da democracia participativa, pois esclarece dois pontos: primeiro, de que “há uma inter-relação entre as estruturas de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos” e, segundo, de que “a principal função da participação tem caráter educativo” (PATEMAN, 1992, p. 42).

Outra fonte teórica para o desenvolvimento da democracia participativa é John Stuart Mill, o qual, em suas análises, reforça os argumentos de Rousseau quanto à participação. Além de defender a função educativa da participação, Mill acrescenta nova dimensão a essa hipótese. Entre as passagens que confirmam sua teoria está a afirmação de que: “uma constituição democrática sem o apoio de instituições minuciosamente democráticas e restrita ao governo central não apenas deixa de proporcionar liberdade política como frequentemente cria um espírito exatamente contrário” Mill (1965, apud PATEMAN, 1992, p. 46).

Assim, para Mill, é por meio da participação em nível local que os indivíduos aprendem a democracia (PATEMAN, 1992). Ou seja, a partir do efeito educativo da participação, nas questões que afetam o indivíduo em nível local, é que terão chance de participar em nível nacional (dessa forma o povo pode exercitar a democracia em grande escala).

Hodiernamente, dentre os teóricos da democracia participativa destacam-se as obras de Carole Pateman e Macpherson, os quais se perpetuam no debate, pois são claros quanto ao fato de que a democracia representativa é um modelo posto. Em face disso, não propõem a substituição desse modelo, mas sua complementação.

Em seu livro *Participação e Teoria Democrática*, Carole Pateman apresenta a questão central da obra, qual seja a de verificar: “qual o papel da ‘participação’ numa teoria da democracia moderna e viável” (PATEMAN, 1992, p. 09). Na busca de uma resposta a essa interrogante e construção das bases para sua teoria da democracia participativa, a autora incorpora os ensinamentos de Rousseau e Mill.

No seu estudo a autora preocupa-se em criticar os teóricos da democracia liberal (modelo hegemônico), tais como Schumpeter e Dahl, e acaba por não teorizar sobre o que entende por democracia participativa. No entanto, Pateman (1992) incorpora a noção do sistema participativo de Rousseau, do qual a autora extrai que a participação ocorre na tomada de decisões; constitui-se um meio de proteger os interesses privados e assegurar um bom governo, sendo responsável por aumentar a sensação de liberdade do indivíduo, o que permite que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelos cidadãos. Além disso, segundo a autora, a “função central da participação na teoria de Rousseau é educativa, considerando-se o termo ‘educação’ em seu sentido mais amplo” (PATEMAN, 1992, p. 38).

Pateman também encontra apoio nas teorias de Mill, para defender a dimensão educativa da participação e da ênfase na participação local. Com base nisso a autora postula que um sistema de democracia participativa está atrelado aos resultados humanos que decorrem do processo participativo. Portanto, os atores sociais são um elemento-chave nesse modelo e, a partir disso, a autora acredita que, participando em nível local, os indivíduos desenvolvem senso crítico e se tornam mais sensíveis às causas coletivas.

A razão de a autora acreditar na dimensão educativa da participação local é justificada na seguinte passagem:

A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de

prática de habilidades e procedimentos democráticos (...). A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. (PATEMAN, 1992, p. 60-61).

Outra importante contribuição a ser destacada na teoria da democracia participativa é a de Macpherson, segundo o qual a democracia é mais que um método, é um tipo de sociedade. Nessa perspectiva, o autor defende que a democracia não pode ser pensada sem conceber o tipo de sociedade que a sustenta, ou seja, a democracia representativa deve ser completada com novas formas institucionais ao que denominou de sistema piramidal, modelo que mescla democracia direta e indireta, nas palavras de Macpherson:

A combinação de um aparelho democrático piramidal direto e indireto com a continuação de um sistema partidário parece essencial. Nada, a não ser um sistema piramidal, incorporará qualquer democracia direta numa estrutura de âmbito nacional de governo, e exige-se certa significativa quantidade de democracia direta para que se possa chamar democracia de participação. (MACPHERSON, 1977, p. 114).

A compreensão ora sustentada é, portanto, da mescla dos dois modelos, e não da substituição de um modelo por outro. Além disso, o autor reconhece que a maioria das pessoas é apática, desinformada e desinteressada dos assuntos políticos; no entanto, acredita que essa apatia não é um processo natural do ser humano, mas sim uma consequência da falta de oportunidades de o cidadão participar. É justamente essa apatia política que busca ser superada pelo autor, conforme se depreende da seguinte passagem: “Macpherson aponta que, para vigorar, o modelo participativo exige não apenas uma *mudança de mentalidade* (...), mas também a *redução das desigualdades* econômicas, que levam à disparidade de influência política” (MIGUEL, 2000, p. 27).

Tendo em mente as contribuições de Pateman e Macpherson, é possível inferir que a ideia de ampliação política não se reduz aos espaços e atores do Estado. Dessa forma, enquanto o modelo liberal separa os atores Estado e sociedade, o modelo da democracia participativa aponta para a necessidade de qualificar as pessoas para encarar o poder com autonomia, daí a dimensão educativa da participação, elemento fundamental para se galgar graus mais elevados no desenvolvimento da democracia.

A conclusão que se extrai desses teóricos é que a democracia é uma forma de viver em sociedade que precisa ser ampliada, e a participação vem a ser um meio para esse fim.

2.1.2.2 Teoria da Democracia Deliberativa

No interior do modelo não-hegemônico, Jürgen Habermas ampliou o procedimentalismo, ao postular um princípio de deliberação amplo. Para tanto, Habermas transcende a concepção de democracia “minimalista” de Bobbio (concebida como um método de autorização de governos) e retoma a dimensão social proposta por Kelsen, propondo um procedimentalismo social e participativo, (SANTOS; AVRITZER, 2000).

A democracia deliberativa caracteriza-se por propiciar ampla participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um modelo que “se apoia precisamente nas condições de comunicação sob as quais o processo político pode ter a seu favor a presunção de gerar resultados racionais, porque nele o modo e o estilo da política deliberativa realizam-se em toda a sua amplitude” (HABERMAS, 1995, p. 45).

Por reconhecer os limites do modelo hegemônico (procedimento como simples método de autorização dos governos), a democracia deliberativa destaca-se por constituir-se numa alternativa que propõe uma conexão entre procedimentalismo e participação. Tal característica pode ser identificada nas palavras de Habermas, quando expõe que:

A política dialógica e a política instrumental podem entrelaçar-se no campo das deliberações, quando as correspondentes formas de

comunicação estão suficientemente institucionalizadas. Portanto, tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade políticas sua força legitimadora. (HABERMAS, 1995, p. 45).

Nesse sentido, a democracia deliberativa concebida por Habermas seria uma forma de superar os limites dos modelos liberal e participativo, mediante o entrelaçamento desses no campo da deliberação.

É com base nesses postulados que Habermas desenvolve sua teoria sobre a ação comunicativa, a qual passa a ser vista como um instrumento para garantir a integração da sociedade com a esfera pública, por intermédio do diálogo, ou seja, as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estão submetidos a elas, por meio do “raciocínio público livre entre iguais” (MIGUEL, 2000, p. 12).

Bohman também argumenta a favor da democracia deliberativa; no entanto, reconhece alguns óbices à sua operacionalização, quando afirma que: “o sucesso de uma democracia deliberativa depende da criação de arranjos sociais e institucionais que incentivem o uso público da razão”⁴⁵.

As limitações da teoria habermasiana são identificadas por Joshua Cohen, conforme refere Faria:

O argumento habermasiano, baseado na capacidade dos movimentos sociais, como sensores dispersos na esfera pública, de detectar preocupações populares que estão fora da agenda pública, propor novas soluções e, com isso, influenciar o poder legislativo e a administração, sugere, tão somente, quebrar ocasionais na rotina do ‘circuito oficial do poder’. (FARIA, 2000, p. 54).

⁴⁵ Tradução livre da autora de: El éxito de una forma deliberativa de democracia depende de la creación de condiciones sociales y arreglos institucionales que propicien El uso público de la razón”. Bohman (2000, p. 48).

Portanto, baseando-se nessa dificuldade de operacionalização do discurso de Habermas é que Cohen aponta outras formas de participação aptas a realizar de fato as ideias de democracia deliberativa, as quais agrupou na forma da Poliarquia Diretamente Deliberativa, concebida como uma forma de “institucionalizar soluções de problemas diretamente pelos cidadãos, e não simplesmente promover a discussão informal com promessas de influências possíveis na arena política formal” Cohen (1997, apud FARIA, 2000, p. 55).

Como se percebe, ambos partem do pressuposto de que as instituições públicas se tornam mais democráticas mediante a deliberação pública. No entanto, divergem no que diz respeito à concepção de esfera pública, pois enquanto para Habermas esta apenas influencia o poder político, para Cohen os cidadãos participam de fato quando efetivamente atuam na solução de problemas.

A partir da abordagem acima, pode-se inferir que, no modelo de democracia deliberativa, prima-se pela materialização mais intensa, mais difusa e eficaz da comunicação e deliberação pública. A participação materializa-se com debate aberto e livre, com o qual os indivíduos poderiam deliberar racionalmente sobre temas de interesse comum para extrair o melhor argumento.

No início desse item o objetivo foi o de elencar noções sobre a participação política em cada uma das teorias (Liberal, Participativa e Deliberativa). No intuito de resumir didaticamente as principais formas de participação em cada um desses modelos, utilizou-se a tabela-síntese de Bragatto (2008), conforme segue:

Tabela 3: Modelos Democráticos

Modelo Hegemônico	Modelo Não Hegemônico	
Modelo Liberal	Modelo Participativo	Modelo Deliberativo
Existência de informações acerca dos negócios públicos	Existência de informações acerca dos negócios públicos	Existência de informações acerca dos negócios públicos
Prestação de contas dos governantes	Prestação de contas dos governantes	Prestação de contas dos governantes
Ferramentas de controle a acesso aos responsáveis e às ações governamentais	Ferramentas de controle a acesso aos responsáveis e às ações governamentais	Ferramentas de controle a acesso aos responsáveis e às ações governamentais

Transparência governamental	Transparência governamental	Transparência governamental
Espaços para colher contribuições dos cidadãos	Espaços para colher contribuições dos cidadãos	Espaços para colher contribuições dos cidadãos
Prestação de serviços	Prestação de serviços	Prestação de serviços
	Existência de informações explicativas sobre o processo de tomada de decisão	Existência de informações explicativas sobre o processo de tomada de decisão
	Espaços para interferir diretamente na tomada de decisões como, por exemplo: referendos e plebiscitos.	Espaços de discutibilidade e deliberação para formulação de políticas e elaboração da agenda pública.

Fonte: Adaptado de Bragatto (2008, p. 59).

O que se extrai da abordagem e evidencia-se no quadro-síntese é que os modelos de democracia que surgem após a teoria hegemônica não visam à derrubada da democracia representativa, mas à sua abertura para incluir novos atores no cenário político, nas palavras de Sell (2006, p. 108): “Democracias representativas e participativas não são opostos que se excluem. Pelo contrário, vão solidificando nossa visão da democracia como valor universal”. O que se observa, portanto, é que a perspectiva procedimental se mantém, mas em outras bases.

Embora o modelo de democracia representativa tenha se afastado do modelo grego, ela garantiu a perpetuidade da democracia dentro do Estado contemporâneo, o qual se caracteriza pelo elevado grau de complexidade das organizações. No entanto, essa combinação entre Estado e democracia é fundamental.

2.2 “Déficit” democrático

Afora os elementos básicos conceituais que servem como suporte inicial de toda e qualquer análise da democracia contemporânea, não se pode deixar de reconhecer que existe uma defasagem entre a proposta conceitual e a sua prática nas sociedades democráticas. Diante desse cenário e da evidência concreta do *déficit* da democracia, a questão que se impõe é: quais desafios devem ser enfrentados para ampliá-la? Essa é a abordagem que segue.

2.2.1 Ideais democráticos e a compreensão realista do seu funcionamento

A democracia destrói as hierarquias; a democracia destrói as apropriações. É fácil falar a respeito dela, mas é difícil vivê-la, pois requer arte (MATURANA, 1999, p. 103).

Este tópico continuará no exame da natureza da democracia; no entanto, o debate recai sobre o contraste entre os ideais democráticos e a compreensão realista do seu funcionamento.

Na ótica de Bobbio, um dos primeiros fatores responsáveis pela dissociação entre as promessas e a realidade democrática foi que o modelo de democracia nasceu de uma concepção individualista de sociedade, sendo o indivíduo o soberano de sua vida, portanto o Estado não necessitaria de intermediários. No entanto, a realidade mostrou o oposto: com os avanços do capitalismo e o aumento da complexidade das relações sociais, passou-se rapidamente de uma sociedade *monista* (sem intermediários) para uma *pluralista* (com vários centros de poder), na qual “os grupos e não os indivíduos são protagonistas da vida política numa sociedade democrática” (BOBBIO, 1989, p. 23). Assim, o indivíduo concebido singularmente foi substituído pela ideia do todo, que adquiriu o direito de participar com relativa autonomia no governo.

Desta transformação social deriva o segundo fator que causou o afastamento entre o modelo democrático idealizado e o modelo posto. De fato, com o advento da sociedade pluralista, constata-se a impossibilidade de o povo exercer o poder, a não ser de uma forma

mediada, através de representantes. Daí nasce a concepção de democracia representativa ou, ainda, democracia indireta.

Mas afinal o que significa democracia representativa? Para Bobbio (1989, p. 44), a expressão “democracia representativa significa (...) que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aquelas que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”. Ou seja, o sentido de representação política atribuído pelo autor refere-se à possibilidade de o controle político ser exercido por um representante, dada a impossibilidade de os verdadeiros titulares (o povo) exercerem pessoalmente o poder.

Ainda de acordo com o autor, para compreender o significado da representação faz-se necessário entender “como se dá a representação”. Nesse sentido, Bobbio (1989) apresenta dois tipos de relações: a primeira considera o representante como delegado de seus constituintes, cabendo-lhe apenas expressar nos fóruns decisórios a vontade da maioria. A isso se dá o nome “mandato imperativo”, o qual reduz a figura do representante a posição de porta-voz de interesses particulares. Já a segunda recebe o nome de “mandato livre”, no qual o representante assume o papel de negociador, retendo capacidade de interlocução e liderança, contando com mais autonomia para a tomada de decisões que atendam a interesses gerais.

A noção de mandato livre em oposição ao mandato imperativo foi formulada por Edmund Burke, em seu discurso aos eleitores de Bristol, na segunda metade do século XVIII. Neste discurso, o pensador inglês já defendia a tese de que os representantes nomeados deveriam defender os interesses de toda a nação, e não apenas de um determinado grupo. Conforme explica Miguel:

(...) o pensador inglês alinhou dois argumentos principais para justificar a autonomia dos representantes em relação a seus eleitores. O primeiro diz respeito à natureza da representação: o deputado representa a nação, não seu distrito em particular, muito menos só aqueles que sufragaram seu nome. O parlamento, diz ele, não é ‘um congresso de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis’, mas a ‘assembléia deliberante de uma nação, com um interesse: o da

totalidade. O segundo argumento está ligado à *competência*. Além de serem escolhidos por suas qualidades distintas, os deputados são colocados em uma posição que lhes permite compreender melhor as questões públicas, graças às informações a que têm acesso, às discussões no próprio parlamento e à especialização na tarefa legislativa. (MIGUEL, 2005, p. 26, grifo no original).

Da exposição, observa-se que o mandato livre burkeano preconiza a autonomia dos representantes, em detrimento da interlocução; portanto, aos representados resta um papel secundário e passivo.

Apesar de o mandato livre ainda ser a prática das democracias representativas contemporâneas, tal modelo passou a ser objeto de críticas, sobretudo a partir dos séculos XIX e XX, quando muitas vezes se ergueram para alertar sobre a impossibilidade de uma visão ingênua sobre a representação política, a qual considera que os representantes agem como delegados dos seus constituintes. Na verdade, na prática se constatou que os delegados, apesar de estarem, ainda que em tese, livres, continuaram representando interesses particulares.

Em face disso, a democracia representativa passa a ser contestada principalmente devido à inexistência de instrumentos jurídicos para o controle dos representados sobre seus representantes; corroborando este argumento, pontua Mezzaroba (2004, p. 77): “a Democracia Representativa, assentada no modelo de mandato representativo, começou a sofrer severas críticas, sobretudo pelo caráter oligárquico assumido pelos órgãos representativos”.

Sendo assim, a persistência do poder oligárquico é apontada como outro fator responsável pelo *déficit* democrático, pois a mera presença dos representantes no poder não transforma automaticamente os regimes autocráticos em democráticos, (BOBBIO, 1989).

Na busca de solução para as demandas não atendidas pela democracia liberal representativa, surge o modelo de mandato partidário ou democracia partidária. Neste modelo, o personagem principal é o

partido político⁴⁶, o qual possui funções específicas (de acordo com a corrente partidária), e o descumprimento destas geraria a revogação do seu cargo (MEZZAROBÀ, 2004).

Ainda na ótica de Bobbio (1989, p. 31), a não-superação do poder oligárquico associa-se a outro *déficit* democrático: trata-se do poder invisível, identificado através da dificuldade em se responder à seguinte indagação: “Quem controlará os controladores?” Eis um dos principais desafios da democracia, tanto no campo teórico, quanto no prático.

Embora a análise feita até o momento tenha apresentado diversas concepções de democracia, restou claro que todas buscam a ampliação do termo para nele inserir a noção de governo do povo, com mais participação e deliberação. Percebe-se com isso que o fim último das correntes teóricas estudadas foi o de dar mais visibilidade e transparência aos atos governamentais e, com isso, assegurar publicidade. Tal publicidade garante, além do controle dos atos, a percepção pelo povo sobre as atitudes (i)lícitas de seus representantes (BOBBIO, 1989).

Sendo assim, na busca de uma resposta à indagação acima, Bobbio (1989) identifica mais uma das causas relacionadas ao insucesso da democracia: trata-se do “poder invisível”, poder esse que se escamoteia em deliberações secretas, longe dos olhos dos governados, de modo que se torna impossível a fiscalização desse poder.

Vale referir que a fragilidade e vulnerabilidade das instituições democráticas identificadas pelo autor na década de 80, se perpetuam até os dias de hoje. Assim, mesmo num momento em que os Estados se proclamam mais democráticos, com sociedades ditas informacionais, as quais podem se valer dos novos recursos tecnológicos para aumentar a transparência e, com isso, colocar à prova a capacidade do poder visível de debelar o poder invisível, não raras vezes se constata a dificuldade de abertura, publicidade dos atos e maior interação, conforme se comprovará no capítulo seguinte.

Finalmente, Bobbio assevera que a educação para a cidadania é também mais uma promessa não cumprida pela democracia. Trata-se da desconfiança dos cidadãos em relação às instituições políticas e aos partidos políticos em particular, traduzidas no fenômeno da apatia

⁴⁶ O modelo de democracia representativa partidária será estudado com mais profundidade no próximo item desta dissertação.

política. Essa constatação fez cair por terra os ideais de desenvolvimento da participação através da educação, pela incorporação do cidadão à política, enquanto sujeito partícipe, tese defendida por John Stuart Mill e apresentada no início deste capítulo.

O crescente desinteresse da educação para a cidadania, identificado por uma cultura política passiva, desmobilizada e silenciosa, tem sérias implicações no processo de consolidação das democracias atuais. Nesse sentido, vale referir algumas implicações pontuadas por Marcelo Barquero:

As implicações no campo político decorrentes dessa situação são claras para a cidadania: (a) desilusão com a política; (b) desconfiança em relação às instituições democráticas; (c) desencanto com seus representantes políticos e (d) obediência a um ritual político em que o processo eleitoral (voto) é visto como o ponto onde se esgota sua participação política. (BARQUERO, 2002, p. 118).

Embora as causas acima citadas sejam relevantes para afastar o ideal democrático do seu real funcionamento, Norberto Bobbio (1989, p. 370-38) defende que os *déficits* democráticos não foram suficientes para transformar os projetos democráticos em autocráticos, tampouco em totalitários. Segundo o autor: “Existem democracias mais sólidas e menos sólidas, (...); existem diversos graus de aproximação com o modelo ideal, mas mesmo a democracia mais distante do modelo não pode ser confundida com um Estado autocrático, menos ainda com um totalitário”.

O fato é que o ideal de democracia como governo do povo pressupõe: “a possibilidade de interagir com os outros como outros legítimos, é a possibilidade de discutir com o outro e depois chegar a um acordo de fazer algo com um propósito comum”, (MATURANA, 1999, p. 103). Tal assertiva revela que entre a positivação e a efetivação há um longo caminho a ser percorrido, cujas tortuosidades, ademais, não param de surgir; a constatação a que se chega, portanto é que essas ilusões (ideais não alcançados) produziram desilusões.

Como se percebe, há uma série de fatores que justificam o grande hiato entre os ideais democráticos e seu real funcionamento. Diante desse *déficit*, Bobbio questiona se esses ideais democráticos poderiam ser cumpridos. Segundo o autor, apesar das evidências entre o modelo democrático ideal e o real, surgiram obstáculos não previstos, ou seja, o modelo ideal foi pensado para uma sociedade menos complexa que a atual. Nas palavras de Bobbio (1989, p. 33): “As promessas não foram cumpridas por causa de obstáculos que não estavam previstos ou que surgiram em decorrência das ‘transformações’ da sociedade civil”.

Nesse sentido, ao evidenciar as transformações da sociedade civil, o autor aponta três fatores responsáveis pelo descumprimento dos ideais democráticos. O primeiro obstáculo refere-se ao desenvolvimento social e conseqüente aumento da complexidade das sociedades. Tais sociedades, ao passarem de um regime de economia familiar para o industrial e, posteriormente, para o informacional, aumentaram o grau de exigências técnicas; em face disso, surgiram novos problemas políticos. Tal constatação levou Bobbio (1989, p. 34) a afirmar que: “tecnocracia e democracia são antitéticas”; noutras palavras, significa que tais institutos são contrários, uma vez que a tecnocracia se sustentava na época dos Estados Absolutistas, na qual as demandas não exigiam conhecimentos específicos por parte dos cidadãos, alias poucos eram chamados para decidir sobre temas específicos; a democracia, contrariamente, se alicerça no fato de que todos respondem sobre tudo, principalmente no contexto das sociedades mais complexas.

Outro obstáculo ao desenvolvimento democrático é chamado por Bobbio (1989, p. 35) de: “ingovernabilidade da democracia”, o seja, o alargamento do Estado Liberal no Estado democrático emancipou a sociedade civil (assegurou garantias e liberdades civis). A conseqüência disso foi a transformação das sociedades em fontes inesgotáveis de demandas ao governo, o que gerou uma sobrecarga do sistema político e uma necessidade de os representantes fazerem opções, logo às demandas não atendidas geraram descontentamento. Portanto, a demora na resposta aumentou na mesma proporção em que aumentaram as demandas aos setores públicos, como sintetiza Bobbio (1989, p. 36): “a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil; a autocracia, ao contrário, está em condições de tornar a demanda mais difícil e dispõe de maior facilidade para dar repostas”.

Por fim, outro obstáculo apontado por Bobbio decorre de um fator não-previsto: trata-se da constatação de que, na mesma proporção em que os Estados se democratizaram, houve um aumento da burocracia. Assim, o problema é que, enquanto “a democracia implica a participação e discussão horizontal e inclusiva, a decisão técnica é vertical e exclusiva, tomada por aqueles que monopolizam o ‘discurso competente’ dos saberes científicos” (CAMPILONGO, 1997, p. 47). Esta abordagem traz à tona o dilema da separação entre um e outro, ou seja, aspectos da vida privada sendo reguladas por decisões coletivas.

A partir dessas constatações pode-se afirmar que, com a burocratização, houve uma inversão da pirâmide, na qual o poder não parte da base (povo) para o vértice (representantes), mas sim de cima para baixo, com o propósito final de reduzir o poder do povo. Nesse item vincula-se outro óbice à democracia: trata-se do desconhecimento dos cidadãos de que a democracia se baseia num procedimento chamado por Bobbio (1989, p.65) de “regras do jogo”, alicerçado na regra da maioria; portanto, quem não souber que a regra da maioria é a principal regra do jogo desconhece o verdadeiro significado da democracia. O que é, então, a regra da maioria?

Apesar da variedade de definições sobre a regra da maioria, recorre-se aos ensinamentos de Campilongo para definir o termo. Para o autor:

(...) a regra da maioria é uma técnica rápida de tomada de decisões coletivas que maximiza a liberdade individual e assegura a ampla e igual participação política dos cidadãos, aproximando governantes e governados por meio de uma prática social de legitimação eventual, finita no espaço e no tempo, que sujeita as decisões à contínua revisão e mantém a sociedade unida. (CAMPILONGO, 1997, p. 38).

A partir da definição delineada percebe-se que a regra da maioria é um elemento constituinte da democracia, não a sua regra geral, tampouco seu requisito elementar. Todavia ela se constitui numa ferramenta capaz de tornar viável os ideais democráticos, pois no contexto das sociedades contemporâneas marcadas pela complexidade

essa regra, que tem por base os direitos de liberdade e participação dos cidadãos, traduz-se num mecanismo para reduzir as distâncias entre o povo e seus representantes, (CAMPILONGO, 1997).

Em contrapartida não se pode olvidar que a regra da maioria também encontra alguns limites, como pontua Sartori (1994, p. 53): “na verdade ‘o poder da maioria’ é apenas uma fórmula condensada para poder *limitado* da maioria, para um poder restrito da maioria que respeita os direitos da minoria”. Aqui, então o argumento é que, quando a democracia é equiparada à regra da maioria pura e simples, isso pode levar a equívocos, pois na verdade a regra da maioria pressupõe uma alternância entre as maiorias no exercício do poder.

As limitações apontadas sugerem o questionamento: existe um sistema perfeito? Segundo Epstein (1997, p. 278), “estudos realizados nos últimos 50 anos revelam que resultados indesejados podem ocorrer qualquer que seja o sistema escolhido”. Sendo assim, considerando que a regra da maioria é fundamental ao processo democrático, convém elencar, ainda que superficialmente, as limitações a essa regra.

Campilongo (1997), após definir a regra da maioria, aponta limites e aporias a esta regra. Um primeiro limite apontado pelo autor reside na própria definição de povo, afinal quem está legitimado a decidir? Segundo menciona, a regra da maioria pode ser utilizada em dois planos: primeiramente a regra se refere à escolha dos representantes pelo povo e, num segundo momento, ela vale como técnica de decisão do parlamento e demais órgãos colegiados.

Com relação às decisões tomadas pela maioria, o dilema reside exatamente na necessidade de conciliar os interesses das maiorias, principalmente em sociedades que convivem com alto desenvolvimento tecnológico e, em contrapartida, são assoladas pela falta de investimentos em setores primários, como saúde e educação. Daí a hesitação levantada pelo autor: “Como conciliar ‘exigências inconsistentes’ da maioria, senão com limitações impostas ao próprio princípio majoritário?” (CAMPILONGO, 1997, p. 48).

Outra aporia identificada pelo autor refere-se a um procedimento técnico; trata-se da dificuldade de se mensurar a intensidade das preferências, o que resulta na dúvida quanto à validade do critério majoritário. Associe-se a isso uma anomalia conhecida como maioria

cíclica, à qual se dá o nome de “paradoxo de Condorcet”⁴⁷, que está articulado à questão da transitividade das preferências e que é indispensável na tomada de decisões. Campilongo (1997, p. 48) esclarece tal “paradoxo”, com o seguinte exemplo: “A decisão, ainda que rapidamente tomada, pode refletir de modo turvo as preferências populares. Simples e brutal: a maioria de um só é tudo, a minoria de um só voto é nada, ‘51=100 e 49=0’”.

Ainda no que tange ao prisma técnico, o autor identifica o problema da “inteligibilidade dos votos”, pois enquanto a regra da maioria se restringe à escolha entre sim ou não, aprovo ou desaprovo, não há margens para dúvidas; todavia a regra pode se tornar contraditória se as opções forem superiores a duas ou mais propostas ou representantes.

Além disso, outro limite referido trata da possibilidade de a maioria usar o voto livre para abdicar de suas garantias democráticas. No entanto, o autor se vale das teorias elitistas para justificar que as democracias tendem ao alargamento e não à limitação, pois “é da natureza dos princípios proibir sua própria negação” (CAMPILONGO, 1997, p. 49).

O teórico ainda lembra que, apesar de a regra majoritária garantir direito de opções ao povo, ela encontra limites espaciais e temporais; portanto, não é possível às maiorias criarem com suas decisões situações imutáveis, visto que segundo Campilongo (1997, p. 50), a regra se baseia na “possibilidade de alternância; a garantia da liberdade das futuras gerações; a igualdade de participação entre a maioria de hoje e de amanhã (...)”, o que assegura, inclusive, que o futuro das maiorias não seja suprimido.

Somam-se a estas aporias as limitações: circunstancial e de conteúdo. A primeira, decorre do fato de que a decisão imposta se restringe ao âmbito público ou político, e não às relações privadas. Sendo assim, se houver violação aos limites público/privado, as decisões não serão legítimas para os particulares. Como se percebe, o objetivo é

⁴⁷Segundo Epstein (1997, p.02), a expressão *feito* ou *paradoxo de condorcet*, “questiona a racionalidade da decisão coletiva, a partir da exibição de uma intransitividade após o cômputo da preferência coletiva, a partir de preferências individuais transitivas”.

dúplice: limita tanto o Estado de intervir no âmbito privado, quanto os particulares de imporem suas vontades às maiorias (CAMPILONGO, 1987). Já a limitação de conteúdo refere-se à impossibilidade de modificar ou suprimir o conteúdo dos direitos fundamentais pela regra da maioria.

Por fim, sugere que a regra da maioria pode ser usada para “forjar a identidade coletiva”, levando com isso demandas contraditórias ao Estado, das quais resultam respostas insatisfatórias e inadequadas.

Em síntese, apesar dos limites acima expostos, coaduna-se com a tese de Campilongo (1997, p. 54), segundo a qual: “desde que conjugadas, a regra e seus limites são necessários e indispensáveis à democracia”. Aliás, em face das imperfeições da regra da maioria e do *déficit* de legitimidade do modelo democrático, já é quase lugar comum tanto na literatura, quanto na discussão pública, falar-se em “crise da democracia”. Na verdade, como se verá, a expressão correta é “crise da representação”, pois, como visto, as democracias tornaram-se ingovernáveis por motivos intrínsecos ao próprio método democrático.

2.2.2 Crise da representação política

Conforme já exposto, a democracia representativa orientada pelo modelo liberal clássico apresentou diversos *déficits*, entre eles a insuficiência do sistema representativo. Com efeito, um dos principais problemas deste sistema foi a transformação do representante em um órgão formal (pautado nos poderes oligárquico e invisível) e burocratizado, que atendia apenas seus interesses.

Diante desse cenário, a democracia representativa que seguia o modelo liberal, sem partidos, tornou-se democracia representativa partidária, quando passou a acatá-los e incorporá-los ao seu esquema de representação (MEZZAROBBA, 2004).

Duas instituições assumiram papel de relevo nas democracias representativas partidárias: o processo eleitoral e o parlamento como colégio de representantes. Como refere Bobbio (1989, p. 68): “no jogo político democrático (...) os atores principais estão dados, e são os partidos (...); também está dado o modo principal de fazer política para a grande maioria dos componentes da comunidade nacional: as eleições”.

Vale referir que esse organismo, determinado pelo desenvolvimento histórico, chamado partido político, nem sempre teve conotação positiva. Conforme esclarece Sartori (1982, p. 24), a palavra partido foi recebida com desconfiança pelos teóricos, pois inicialmente esteve associado à noção de “facção”. Lentamente é que houve a “aceitação da ideia de que um partido não é necessariamente uma facção, que não é necessariamente um mal e que não perturba necessariamente (...) o bem-estar comum”.

A recepção do termo como algo positivo associa-se a um valor cultural intrinsecamente relacionado com os regimes democráticos contemporâneos; trata-se do já referido pluralismo. Dessa forma, a legitimidade dos partidos políticos se consolida a partir do momento em que representam pluralidades de vontades, tal como argumenta Mezzaroba (2004, p. 85):

Enquanto para o liberalismo clássico a vontade geral apresentava-se como unidade e mito legitimador do Estado, para a fase seguinte desse modelo de Democracia Representativa, o pressuposto fundamental à legitimação dos órgãos de representação política está na articulação e na interação de interesses das diferentes matizes sociais através dos Partidos Políticos.

Como se percebe, o debate sobre as atuais democracias representativas perpassa pela noção de partidos políticos; sendo assim, convém identificar os elementos que constituem a sua essência conceitual e prática. Nesse sentido, Giovanni Sartori (1982, p. 85) apresenta uma definição mínima de partidos políticos, a partir da seguinte proposição: “Um partido é qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições (livres ou não), candidatos a cargos públicos”. Tal definição revela que a democracia representativa partidária tem como fundamento a competição política, a qual pressupõe sistemas políticos competitivos, com partidos políticos organizados, na qual as eleições são fundamentais para sua legitimação.

A partir da definição dos partidos políticos, é possível identificar as funções dessas organizações no interior do sistema político, quais

sejam: representar e materializar as vontades dos cidadãos; participar de processo eleitoral e exercer a titularidade do poder político. Nessa perspectiva, Mezzaroba destaca a função mediadora exercida pelos partidos, conforme expõe:

A partir do surgimento dos Partidos Políticos e da consolidação de seu papel, originalmente instrumental de representação, o modelo das Democracias Representativas recebe uma caracterização especial pela inserção das instituições político-partidárias como medianeiras da relação representante-representado. Desde então, passa-se à fase seguinte: o modelo de representação próprio às Democracias Representativas Partidárias. (MEZZAROBA, 2004, p. 83).

A ideia de representantes mediadores permitia o estabelecimento de uma relação de confiança, na qual o eleitorado se identificava com programas partidários mantendo-se fiel a estes. Todavia, hodiernamente, apesar da familiaridade com que a expressão representação política é recebida, não se pode obscurecer o fato de que ela encerra uma contradição: trata-se do que Manain (1995) chamou de quebra de confiança, identificada nas pesquisas de opinião, as quais revelam a tendência do eleitorado de votar em diferentes partidos a cada eleição.

Essa falta de confiança dos eleitores é fruto de um processo complexo e multifacetado, que deriva, sobretudo, da compreensão de que os governos não atendem às demandas primárias essenciais à população. Marcelo Barquero (2002, p. 133) cita alguns exemplos aptos a gerar esse sentimento em relação à política e seus organismos: “O medo do crime, do desemprego, a insegurança econômica, o pessimismo e a incerteza em relação ao futuro”; os sintomas decorrentes disto são verificados cotidianamente: trata-se da apatia política, diminuição da participação popular e quebra da confiança depositada pelos eleitores nos seus representantes.

Nas democracias consolidadas, Alvin Toffler (2007, p. 390) mostra outro dado que confirma a tese acima; trata-se da sobrecarga da maquinaria política, da qual resultam políticos incapazes de decidir o

que é prioridade para o povo. Para o autor, a consequência disso é: “Mais do que raiva, os cidadãos atualmente expressam repulsa e desprezo por seus líderes políticos e funcionários do governo”, ou seja, há uma descrença geral, pois a própria estrutura que deveria orientar a sociedade encontra-se “quebrada”.

Como se percebe, a representação política traz consigo uma gama de problemas dos quais talvez o principal seja a descrença generalizada nos partidos políticos. Diante desse quadro de declínio dos partidos políticos, nas democracias contemporâneas passou a ser comum o uso da expressão “crise de representação política”.

Para Bernard Manain, (1995), a “crise de representação” é atribuída ao enfraquecimento ou desaparecimento da identificação entre representantes e representados e à determinação de políticas públicas por parte do eleitorado.

Em seu estudo sobre *as metamorfoses do governo representativo*, o autor evidencia que o conceito de governo representativo passou por muitas modificações. A primeira se refere ao surgimento da “Democracia de Partido”, na qual o eleitor vota em partidos e não em pessoas; além disso, os eleitos não estão livres para votar pela sua consciência, pois estão presos aos partidos que os elegeram.

A segunda modificação ocorre com a expansão dos meios de comunicação. Assim, a “Democracia de Partido” se transforma em “Democracia de Público”, na qual se identificam importantes “metamorfoses”. Trata-se do que Manain (1995) chamou de personalização da política, através da figura de candidatos. Neste modelo o povo tende a votar no candidato; assim, apesar de ainda importantes, os partidos políticos tornam-se meros instrumentos à disposição dos candidatos.

A democracia de público é caracterizada por Manain (1995, p. 23) como “o reinado do ‘comunicador’”, ou seja, nas campanhas eleitorais destacam-se os candidatos que dominam as técnicas de mídia. Assim a estratégia eleitoral dos candidatos repousa na construção de sua imagem nos meios de comunicação, chegam ao poder por causa do domínio das técnicas de mídia, uso intensivo do *marketing* político e pesquisa de opinião, não porque estejam próximos ou se assemelhem aos seus eleitores.

Seguindo a mesma linha argumentativa, Castells (2007) acrescenta que o desaparecimento gradativo do sistema partidário está associado ao surgimento de políticos profissionais, conforme refere:

Capturado na arena da mídia, reduzido a lideranças personalizadas, dependente de sofisticados recursos de manipulação tecnológica, induzido à práticas ilícitas para obtenção de fundos de campanha, conduzido pela política do escândalo, o sistema partidário vem perdendo seu apelo e confiabilidade e, para todos os efeitos, é considerado um resquício burocrático destituído de fé pública. (CASTELLS, 2007, p. 402).

Como se nota, o uso intensivo do *marketing* político e o surgimento de líderes políticos que dominam as técnicas midiáticas geram uma crescente racionalização na escolha eleitoral, o que acaba por relegar os partidos políticos a um plano secundário.

Por essa linha argumentativa, percebe-se que, apesar da importância, o processo eleitoral, *de per se*, não é suficiente para resguardar o interesse público. Diante disso, Campos (1990, p.05) argumenta que: “A legitimidade do poder delegado (pelo Povo ao Estado) precisa ser assegurada pelo exercício ativo da cidadania, por Partidos Políticos sintonizados com seus eleitores e por uma opinião pública bem-informada”.

Segundo Manain (1995), é nesse cenário que se identifica a crise de representação política, a qual se caracteriza pelo crescente distanciamento entre representantes e representados. O que se observa, portanto, é o fim da centralidade dos partidos, os quais deixam de ser instâncias para a canalização das demandas sócio políticas.

Vale referir que a crise de representação política, traz consigo um conjunto de desafios. A esse propósito Miguel (1995, p.26) cita três problemas fundamentais que se inter-relacionam: 1) “a separação entre governantes e governados” (decisões não são tomadas pela maioria, mas sim por uma minoria); 2) “a formação de uma elite política” (trata-se dos políticos profissionais que, pela especialização, se afastam dos eleitores aos quais estão submetidos); 3) “a ruptura do vínculo entre a

vontade dos representados e a vontade dos representantes” (a qual se origina tanto de diferenças sociais, quanto funcionais).

Diante desse quadro de aumento da insatisfação dos eleitores e surgimento de uma elite política com uma moldura institucional que se mostra incapaz de administrar e satisfazer as demandas populares, pergunta-se: Qual resposta as instituições democráticas dão a esses problemas? No estudo de Miguel (1995), intitulado *impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política*, o autor apresenta a *accountability* como um elemento crucial para as democracias representativas garantirem o vínculo entre eleitores e seus representantes.

Segundo o autor, o termo *accountability* vem ganhando notoriedade, uma vez que assegura um maior controle dos eleitores sobre seus representantes. Seria ele um termo médio entre os já estudados “mandato livre” e “mandato imperativo”, uma vez que é mais condizente com as sociedades contemporâneas, altamente complexas e informatizadas.

A tentativa de compreender o termo *accountability* esbarra na ausência de uma palavra que o traduza precisamente para o português. Daí extrai-se da literatura a sua concentração em torno de seu significado, a partir da associação a outros dois termos: prestação de contas e responsabilidade. A prestação de contas diz respeito “à obrigação daquele que administra os recursos, de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos”; já a responsabilidade “refere-se à disposição dos governos de adotarem políticas preferidas por seus representados” (AKUTSU, 2005, p. 06).

Partilhando de mesmo entendimento, Miguel (2005, p.27) apresenta os termos *accountability* horizontal – “controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros” e *accountability* vertical – “necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população”. Segundo afirma, o ponto culminante da *accountability* vertical é a eleição, por meio da qual o titular do poder (povo) exerce seu controle, reelegendo aqueles que cumpriram sua função ou destituindo aqueles que não apresentaram desempenho satisfatório.

Ao que se vê, os conceitos acima expostos estão intimamente relacionados com a noção de transparência, sendo necessário que a administração comprove que atendeu aos princípios da economia,

eficiência e honestidade; não bastando o simples preenchimento dos trâmites burocráticos, (AKUTSU, 2005).

Afora a conceituação engenhosa, a funcionalidade da *accountability* demanda o preenchimento de alguns requisitos. Miguel (2005, p. 29-36), em seu estudo, cita os seguintes: “multifuncionalidade da representação”, que gera diversas prestações de contas, em face das quais, além da capacidade de acompanhamento os cidadãos devem saber sopesá-las para melhor avaliar os desempenho dos representantes; existência de “sanções efetivas sobre os representantes”; existência de “informação adequada e plural”; “interesse pela política”, distribuído em diversos segmentos populares; “os representantes devem ter poder efetivo para a implantação das políticas que preferem”. Por fim, o autor aponta a necessidade de *empowerment* (empoderamento) dos cidadãos, de forma que suas demandas e interesses sejam inseridos nas pautas decisórias, condição que está relacionada com o interesse pela política e participação popular, do contrário aspectos da realidade e experiências não serão considerados.

Assim, num cenário onde o principal fator responsável pelo enfraquecimento dos ideais democráticos de governo do povo é a inexistência de controle efetivo e de penalidades sobre os representantes ativos dos cidadãos, a *accountability*, que se caracteriza pela transparência, prestação de contas e engajamento dos governantes pelos seus atos, passa a ser entendida como uma questão de democracia.

Segundo Campos (1990, p. 04), “*accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade”. Portanto, quanto mais avançado o estágio de democracia, maior o interesse dos Estados pelos princípios da *accountability*.

A esses fatores que estão incidindo para o desfecho da democracia, deve-se agregar o já estudado desenvolvimento das sociedades – a sociedade informacional–, marcada pelo desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs). Como apresentado no primeiro capítulo, as TICs se espalharam pelo setor governamental por meio do que se chama governo eletrônico ou e-gov, que além do objetivo de informatizar suas atividades internas e a comunicação com público externo (cidadãos, empresas e próprio governo), busca o aumento da transparência e participação da sociedade nas agências governamentais.

A adoção destes mecanismos viabiliza a participação digital, implica abertura dos governos para maior interação com a sociedade e, conseqüentemente, pode acelerar o processo de democratização. Diante dessas novas práticas sociais, alguns autores identificam alternativas para a (re)construção da democracia.

No que tange a essa renovação da esperança política, Castells (2008) aponta três tendências que considera relevantes para o que denomina “política informacional”. A primeira se refere ao fortalecimento do “Estado local”, na medida em que as TICs podem ser empregadas para aumentar a participação e consultas feitas pelos cidadãos. Para ilustrar, cita como exemplo a experiências de autogestão local desenvolvida na cidade brasileira de Cuiabá, Mato Grosso, cujos desdobramentos positivos serviram para reconstruir os vínculos entre representantes e representados.

A segunda perspectiva se refere à capacidade de aprimoramento da participação política e comunicação horizontal entre cidadãos. Trata-se aqui dos fóruns eletrônicos, os quais segundo, Castells (2008, p. 410): “asseguram aos cidadãos o direito de formar (...) suas próprias constelações políticas e ideológicas, passando ao largo de estruturas políticas já estabelecidas, criando, portanto um campo político flexível e adaptável”.

Por último, o autor aponta como terceira tendência o uso das redes para causas “não-políticas”, como é o caso das organizações não governamentais, as quais, apesar de não terem vinculação partidária, se legitimam na construção da sociedade informacional e acabam por estimular o que está por se revelar: “a democracia informacional” (CASTELLS, 2008, p. 412).

À abordagem de Castells agregam-se as de outros teóricos, os quais postulam o uso das TICs como um caminho que a democracia terá que seguir para sobreviver no contexto da sociedade informacional. A abordagem conceitual, a visão dos críticos e dos defensores desse (novo) modelo de democracia são, portanto, o objeto do item que segue.

2.3 Democracia e internet: aproximação e novos espaços de interação

Mas na democracia eletrônica, acredita? Tanto quanto acredito na democracia. Sabemos todos que vivemos numa democracia imperfeita e que, como dizia Churchill, é um péssimo sistema, mas todos os outros são piores, em suma, é uma direção. Eco (1995)⁴⁸.

A partir do advento da sociedade informacional desenvolve-se a ideia de ligação entre TICs, mudanças sociais e gestão da política e administração. Futurólogos como Alvin Toffler, já na década de oitenta, convidavam seus leitores para imaginar novas alternativas, planejando e debatendo, desde a base, a arquitetura da democracia do futuro.

Hodiernamente, muitos teóricos têm procurado analisar os impactos que o uso das novas tecnologias, notadamente a internet, provoca e pode provocar na democracia contemporânea. Tais estudos são rígidos, majoritariamente, pelo seguinte questionamento: como usar as TICs para melhorar o funcionamento e gerir legitimamente a democracia? Na procura de respostas, identifica-se nestes estudos um traço comum, a defesa das potencialidades da internet, haja vista o incremento das técnicas de interação horizontal quando comparadas com meios anteriores, tais como televisão, rádio e imprensa escrita.

Diante desse quadro, a internet passa a ser vista como uma ferramenta para o aperfeiçoamento da participação civil nos negócios públicos e de novas formas de participação política. Tal participação gravita em torno de dois temas-chave: o revigoramento da esfera de discussão pública e a superação do caráter não-democrático dos antigos meios de comunicação (GOMES, 2008).

A possibilidade de uso das TICs no processo político também é mencionada por Picanyol (2008), o qual destaca a característica de

⁴⁸ Extraído da entrevista ao escritor Umberto Eco, com o título: "The nomenclature and electronic democracy". Disponível em: <http://www.mediamente.rai.it/mediamentetv/learning/ed_multimediale/english/bibliote/intervis/e/eeco.htm>. Acesso em: 05 jan. 2011.

reduzir distâncias. Para o teórico, a aproximação pode ser verificada em três âmbitos: aproximação entre administração e administrados; entre processos de deliberação e tomada de decisão, e entre as demandas dos cidadãos e a agenda pública. Enquanto o primeiro se refere ao governo eletrônico, o segundo e o terceiro são identificados como variantes da democracia eletrônica.

Nessa perspectiva, é possível encontrar diferentes retóricas a explicar o modelo de democracia que se desenvolve no ciberespaço. No entanto, como explica Gomes (2007), apesar de o discurso sobre “democracia digital” e outras variantes que lhe são próximas ou correspondentes, tais como democracia eletrônica, ciberdemocracia, democracia virtual, teledemocracia *e-democracy* ser amplamente propalado, o que se evidencia é que a pesquisa e militância costumam ser pouco sistemáticas, uma vez que, em geral, não explicitam o que significa democracia digital, ou o que entendem por democracia.

Como se nota, a aproximação dos termos democracia e internet desvela a complexidade que gravita em torno da temática, visto que todo e qualquer dispositivo ou ferramentas de um portal pressupõe um conceito de democracia digital, e esta, por sua vez, carrega consigo um modelo de democracia.

2.3.1 Democracia digital: em busca de um acordo semântico

Conforme esclarecido anteriormente, a diversidade de conceitos sobre a (nova) modalidade de democracia que se desenvolve no meio digital dificulta o desenvolvimento da área, pois, para o fortalecimento do debate teórico, é preciso que existam definições claras com as quais será possível distinguir e determinar os impactos e posicionamentos da temática em estudo.

Sendo assim, inobstante a grande variedade de termos, toma-se como ponto de partida o conceito apresentado pela UNESCO (2005b, *online*), a qual adota o termo e-democracia⁴⁹, associando-o ao uso das TICs para melhorar as relações entre o governo e os cidadãos através do aumento da transparência e da prestação de contas dos representantes do governo, como também para proporcionar novas possibilidades de

⁴⁹ Tal conceito já foi apresentado no primeiro capítulo deste trabalho, quando se buscou distinguir conceitualmente governo eletrônico de democracia eletrônica.

envolvimento dos cidadãos, devido à capacidade de conectá-los aos seus representantes. Consequentemente, pode-se afirmar que o acréscimo do adjetivo eletrônica na palavra democracia determina a introdução das tecnologias do processo democrático, baseando-se na noção de que a internet está transformando a forma com que os cidadãos interagem com seus representantes.

Ao abordar a temática, Lévy (2002) utiliza a expressão ciberdemocracia e destaca o aumento da visibilidade e da transparência. Assim, defende que a humanidade está passando de um sistema midiático dominado pela televisão para uma rede de comunicação que permite a omnivisão (visão ampliada em virtude do espaço virtual).

Segundo o autor, os políticos de hoje não são menos corruptos que os do passado. Sendo assim, a transparência viabilizada pela internet favorece tanto a abertura democrática, quando a “queda” de modelos ditatoriais⁵⁰. Dessa forma, na medida em que aumentam a liberdade de expressão e o acesso á informação, forja-se ambiente favorável a democracia, conforme explica:

No plano político que aqui nos interessa mais particularmente, é prever que a sociedade humana, os seus fluxos demográficos, econômicos e informacionais, as suas comunidades, os seus interesses divergentes, as suas paixões, as suas idéias, os seus debates, as suas narrações contraditórias, os seus enleios de poderes, os seus sofrimentos e a sua inteligência coletiva serão cada vez mais bem conhecidos, cartografados em tempo real e transparentes para toda a gente. A escrita foi o fundamento da Antiguidade e da livre cidadania, a imprensa o da opinião pública, da idéia dos direitos do homem e da democracia

⁵⁰ Conforme se observa, a rede de comunicação planetária passou por uma evolução que a dirige para o aprofundamento da liberdade: desenvolvimento do ciberativismo em escala mundial. À guisa de ilustração, vale citar os protestos ocorridos da Tunísia e Egito. Segundo Roncolato (2011), a queda do presidente da Tunísia, há mais de 20 anos no poder, devido a protestos iniciados na internet, incitou os Egípcios a fazerem o mesmo com seu ditador, há 30 anos no poder. Aproveitando o feriado do dia 25 de janeiro (que homenageia a política nacional), os egípcios organizaram e transmitiram os protestos para todo o mundo, por meio das redes sociais: *Twitter* e *Facebook*.

moderna. De igual maneira a omnivisão, ou a transparência numérica, tornar-se-á a base de uma ciberdemocracia ainda dificilmente imaginável. (LÉVY, 2002, p. 39).

Lévy (2002) destaca-se entre os teóricos pelo seu entusiasmo diante da noção de ciberdemocracia, a ponto de postular a existência de uma cidadania planetária, cujo Estado transparente e universal seria ciberdemocrático, pautando-se num espaço público desenvolvido nas ágoras virtuais, com eleições e referendos eletrônicos, além de assembleias e parlamentos virtuais. Em suma, por esse modelo todos os serviços públicos estariam *online*, aproximando-se, dessa forma, do modelo de inteligência coletiva (distribuída em toda a parte e coordenada em tempo real).

Castells também acredita que a internet seja um instrumento ideal para promover a democracia, uma vez que o amplo acesso à informação permite que os cidadãos estejam mais bem informados sobre as atividades de seus representantes. No entanto, apesar das várias possibilidades vislumbradas, o autor reconhece os limites práticos:

A interatividade torna possível aos cidadãos solicitar informação, expressar opiniões e pedir respostas pessoais a seus representantes. **Em vez de o governo vigiar as pessoas, as pessoas poderiam estar vigiando o governo** – o que é de fato um direito delas, já que teoricamente o povo é soberano. Entretanto, a maioria dos relatórios descreve um quadro melancólico – com a possível exceção das democracias escandinavas (CASTELLS, 2003, p. 128, grifo nosso).

Para Cardoso (2007, p. 378-379), a internet pode ainda ser útil para envolvimento dos eleitores na escolha dos seus representantes, bem como no controle da coisa pública, uma vez que tanto pode ser utilizada para a divulgação da plataforma eleitoral dos aspirantes aos cargos públicos, proporcionando mais informação e, por conseguinte, melhores condições de escolha aos eleitores, quanto facilitando participação dos cidadãos na gestão pública.

Em contrapartida Perez Luño (2004, p. 60-66) ao tratar esse tema, usa a expressão “teledemocracia” e a define como a projeção das novas tecnologias nos processos de participação política das sociedades democráticas. Assim, além do aperfeiçoamento dos meios políticos, o uso das TICs permite um salto positivo para uma nova forma de sociedade.

Segundo o autor, essa “teledemocracia” possui duas versões: uma “débil” e a outra “forte”. A visão “débil” consiste no uso das novas tecnologias para reforçar a democracia representativa de forma a garantir mais eficiência nos processos políticos e revigorar a participação cívica. Trata-se, na melhor das hipóteses, de uma adaptação da democracia representativa às novas demandas oriundas da sociedade informacional.

Em contrapartida a “teledemocracia”, na sua visão “forte”, representa um instrumento para tornar viável experiências políticas de democracia direta, na qual se aspira uma efetiva descentralização e desconcentração do poder. Entre as vantagens desse aporte “forte”, Perez Luño (2004, p. 74-78) destaca: 1) devolução do poder ao povo —trata-se do resgate da expressão democracia (poder do povo); 2) conversão dos cidadãos para o centro de gravidade dos processos políticos, ou seja, revitalização da política pelo protagonismo dos cidadãos); 3) participação dos cidadãos no processo político, com a conseqüente redução da corrupção (correção de disfunções que afetam a estrutura e funcionamento deste); 4) possibilidade de acompanhamento, pelos cidadãos, do processo legislativo, dentre outras possibilidades por ele vislumbradas.

Vale referir que a crença na mudança de centralidade do poder remete à ideia de *ágora* digital é uma visão “forte”, justamente porque devolve o poder político ao seu verdadeiro titular e evita sua concentração nos partidos políticos.

Como visto, cada uma dessas definições apresenta seu traço característico. Em alguns casos o enfoque recai nos uso das novas tecnologias para reforçar/promover a democracia representativa, enquanto em outros o enfoque está no uso das técnicas para tornar viável experiências políticas de democracia direta, ou seja, como uma forma de resgate da democracia ateniense.

Em que pese a ampla retórica sobre a temática, esta dissertação utiliza o conceito de *democracia digital*, compreendendo-a

como uma expansão quantitativa do modelo contemporâneo —a democracia representativa, de forma a promover seu aperfeiçoamento e complemento mediante o uso da internet, para aproximar cidadãos de seus representantes, e não como um modelo alternativo ao vigente. Para corroborar esta tese, utilizam-se as palavras de Picanyol (2008, p. 37), o qual defende que “a internet não é a oportunidade para erradicar a democracia representativa, senão para transformar e permitir sua melhoria”⁵¹.

Portanto, segue-se aqui o mesmo entendimento apresentando quando da análise dos modelos de democráticos, na qual as democracias participativas e deliberativas não visam à derrubada do modelo representativo, mas sua abertura para incluir novos atores no cenário político.

Segundo Gomes (2007, p.02), trata-se de uma abordagem prescritiva uma vez que não se reconhece toda e qualquer iniciativa digital, mas apenas a “ideia de democracia digital como forma de correção de déficits democráticos ou de implantação de formas e experiências democráticas em Estados e circunstâncias democraticamente deficitários”.

Assegurados os elementos conceituais básicos, a literatura sobre internet e participação política prossegue mediante extensas listas de vantagens e desvantagens sobre a realidade da apropriação das novas tecnologias nos processos democráticos. Tais discussões variam entre o olhar pessimista (pouca diferença que a internet trará à democracia) até os mais visionários. Em face disso, propõe-se a seguinte reflexão: Qual é a contribuição real da internet no processo democrático?

Na busca de teorias que respondam de forma concisa, dividiu-se a abordagem em duas perspectivas: a dos defensores e dos críticos. Este é o enfoque que segue.

2.3.1.1 A visão dos defensores

Inobstante a vasta gama de teóricos que se dedicam ao estudo, optou-se por apresentar um expoente da literatura internacional e outro da nacional, que discutem e apresentam as vantagens de forma sintética.

⁵¹ Tradução livre da autora de: “Internet no es, pues, la oportunidad para erradicar la democracia representativa, sino para transformala y permitir su perfeccionamiento”.

No âmbito da literatura internacional, vale citar o estudo de Pippa Norris (2000) sobre o *impacto da internet nos parlamentos mundiais*. Neste trabalho a cientista política propõe a classificação dos teóricos em “ciberotimistas” e “ciberpessimistas”.

Segundo a autora, os “ciberotimistas” acreditam que as novas tecnologias permitem aos cidadãos se tornarem mais conhecedores de assuntos públicos e mais estimulados a expressarem suas opiniões por e-mail, listas de discussão ou bate-papo *online*. Além disso, sugerem que a internet, como um novo canal de duas vias comunicação, pode funcionar para reforçar e enriquecer as relações entre cidadãos e organizações intermediárias, incluindo partidos políticos, movimentos sociais e grupos de interesse e as notícias mídia, bem como entre funcionários públicos e agências do governo local, nacional e global.

Para a autora, o denominador comum de todas as análises otimistas é que a informação, disponível na internet, viabiliza maior transparência política, enriquece a deliberação na esfera pública e produz uma política mais igualitária.

A partir da tese acima, infere-se que os cidadãos deixam de ser meros sujeitos passivos, consumidores de políticas, e assumem postura ativa, deliberando sobre as escolhas de seus representantes. Além disso, a abertura de novos *locus* de participação permite a transposição da superficialidade e sensacionalismo dos tradicionais meios de comunicação e, portanto, é possível almejar a tese habermasiana⁵² de esfera pública.

Na mesma linha de raciocínio encontra-se, no cenário nacional, o estudo de Gomes (2008, p. 307-313), o qual identifica sete fatores de sucesso. O primeiro trata da *superação dos limites de tempo e espaço para a participação política*. Refere-se aqui à característica viabilizada pela internet, a ubiquidade⁵³, a qual é responsável pela superação de limites temporais e geográficos, permitindo a comunicação dos cidadãos em tempo real, desde fóruns de discussão, até a comunicação com representantes e participação em plebiscitos virtuais.

⁵² A tese defendida por Habermas (1997, p.106) é de que: “um povo é tanto mais democrático quanto maior for o papel por ele atribuído ao raciocínio, à reflexão e ao espírito crítico na regulação de seus assuntos públicos”.

⁵³ O termo ubiquidade significa: “a qualidade de estar presente a todo o tempo em todo o lugar; onipresente” Luft (2002, p. 658).

A segunda vantagem é a *extensão da qualidade do estoque das informações online*, ou seja, ploriferação, na rede, das informações necessárias para que os cidadãos tomem conhecimento das ações governamentais; o aumento da fiscalização associa-se á cobrança pelo cumprimento das promessas políticas. Em seguida, apresenta a facilidade da *comodidade, conforto, convivência e custo*. Sabe-se da dificuldade de comparecimento dos cidadãos às assembléias presenciais, sendo, com a internet esse obstáculo superado. Aliado a isso Gomes (2008) aponta a *facilidade e extensão de acesso*, através da internet muitas informações e prestações de contas estarão disponíveis nos portais governamentais, o que facilita o acesso, pelos cidadãos, a documentos anteriormente indisponíveis.

Outra vantagem citada é a *inexistência de filtros e controles*. Trata-se do caráter aberto da internet, assim: “imune ao controle de conteúdo e de provimento, a rede seria uma zona protegida em que poderiam prosperar as liberdades básicas de expressão e opinião” (GOMES, 2008, p. 310). Dentre as vantagens, merece papel de relevo a “interatividade e interação”, onde reside o alicerce que garante a relevância da internet para o aumento da participação entre eleitores e seus representantes. O resgate da confiança política viabilizado pela interação é destacado por Gomes (2008):

A interação política é, nesse sentido, uma forma de incrementar o poder simbólico e material do público, como eleitor, mas também como sujeito constante de convicções, posições e vontade a respeito dos negócios públicos. Além disso, se a interação é capaz, pelo menos em princípio, de levar os agentes políticos a alterar suas posições políticas para melhor ajustá-las à disposição do público, é também, por consequência, capaz de produzir um efeito importante na cultura política, pois contribui, ao mesmo tempo para recompor a sensação de efetividade política da esfera civil e para produzir o sentimento de que os agentes políticos devem responder à cidadania pelas suas ações referentes aos negócios de interesse público. (GOMES, 2008, p. 311).

Como se nota, tal benefício é uma das características da sociedade informacional, da qual resulta a migração da lógica cidadão-consumidor, para a do cidadão-protagonista, que se vale da rede para exercer diversas atividades de sua vida; assim, com a democracia digital, pode se (re)aproximar de seus representantes. Não se pode olvidar que a interatividade requer o *feedback*, uma via de mão dupla entre cidadãos e sociedade política. Estes devem ser sensíveis à vontade dos cidadãos exarada em meio digital.

Por fim, o autor aponta o benefício da *oportunidade para vozes minoritárias ou excluídas*. A internet destaca-se não apenas por oferecer um meio de comunicação, mas por dar voz a “cidadãos” que estavam à margem do processo de participação política. Por meio dessa abertura é possível verificar na prática a ação de múltiplas minorias, as quais podem se valer da rede para mobilizações esporádicas ou intervenções pontuais, como o caso do Egito, anteriormente referido.

Se perdurasse a fase inicial de êxtase, a análise poderia findar aqui; no entanto, a cada dia surge uma literatura que se dedica a apontar as limitações da internet na superação dos *déficits* democráticos, como se observa abaixo.

2.3.1.2 A visão dos críticos

Entre a literatura que foca as limitações da internet para o aprimoramento democrático é possível identificar graus de crítica, indo desde os tecnofóbicos, passando pelos teóricos da conspiração (defendem que a internet serve ao capitalismo) até aqueles que a enxergam como um meio neutro, mas que peca por não colocar em prática as suas promessas (GOMES, 2008).

Na análise sobre os pessimistas, não se poderia olvidar o estudo de Norris (2000) que, além de apontar a perspectiva dos entusiastas, sintetizou a posição dos críticos. Segundo a autora, a visão dos “ciberpessimistas” é de que nada será alterado com o advento das novas tecnologias; antes pelo contrário, o uso desses meios servirá para reproduzir no ambiente virtual os padrões de comunicação e poder verificados atualmente. Em última instância, servirá para agravar as diferenças sociais, na medida em que amplifica a voz daqueles que tem interesse, habilidade e conhecimento para fazer uso das novas técnicas,

mas, em contrapartida, exclui aqueles que estão à margem desse processo.

Ao sintetizar a visão da crítica, Gomes (2008, p. 314) reitera os argumentos transpostos acima e aponta outras limitações, a começar pelo tipo de informação política que circula na rede. Trata-se aqui da discussão sobre quantidade em detrimento da qualidade; noutros termos, não basta apenas colocar na rede a informação política técnica⁵⁴, pois isso serve apenas para reiterar nos novos meios o antigo modo de gestão da “coisa” pública, pautado no sigilo, ou, quando muito, na liberação de informações distorcidas.

Outro item apontado como alvo de críticas é a “desigualdade de acesso”, a qual traz consigo o binômio inclusão *versus* exclusão. Qualquer modelo democrático pressupõe a inclusão e participação, todavia seu exercício na internet encontra a dificuldade de esse meio chegar a todas as classes sociais. A “cultura política” também se associa a esta limitação, visto que a simples mudança de informações dos meios tradicionais para o digital não resgatará o ativismo político.

Além disso, o autor refere que o “sistema político continua fechado”, ou seja, a crença de que a internet seria a panacéia para todos os *déficits* democráticos esbarrou na realidade de que a simples mudança de ambiente não serve para modificar o sistema político. Para ilustrar, cita o caso dos partidos políticos, os quais do mesmo modo que aproveitaram as brechas dos meios tradicionais para se promover, usam a internet para replicar a velha maneira de fazer política.

A lista de críticas prossegue em torno da questão “liberdade e controle”, na qual Gomes (2008) apresenta os paradoxos intrínsecos à internet: de um lado a abertura, liberdade e transparência e, de outro, o anonimato que dá margem para prática de condutas ofensivas à dignidade humana.

As condicionantes positivas e negativas do impacto tecnológico corroboram a tese segundo a qual a internet não pode ser vista como um fim, mas sobretudo como um meio que serve para diversos aspectos da vida social, dentre eles a democracia. Assim, não há garantia de êxitos, pois tudo depende da relação que será estabelecida entre os recursos

⁵⁴ Informação política técnica, no sentido de relatórios técnicos que tornam difícil o entendimento para as diversas camadas sociais, sobretudo as que estão à margem do processo de inclusão.

humanos e tecnológicos envolvidos. Como salienta Rover (2007, p, 291) essas limitações não poderiam ser diferentes, pois a rede é um “espaço de construção humana”, mas, “ao contrário das velhas tecnologias analógicas, estruturalmente determinadas pela escassez, exigindo a alienação de parcela expressiva da sociedade, a tecnologia digital cria um mundo de abundância e de acesso que pode ser universal”.

Nessa perspectiva, a despeito das posições analisadas, é notório que a internet exerce significativa influência na nova dinâmica da política; no entanto, não será ela a panacéia para todos os males. Portanto, considerando que a internet não é um fim político em si mesmo, mas sim uma ferramenta, não pode ela fornecer o conserto tecnológico para a crise da democracia.

Dessa forma, o lugar da internet na sociedade informacional não se alinha nem com os otimistas nem com os pessimistas, mas com os realistas. Sendo assim, afora essas condições, faz-se necessário um aprofundamento sobre os contributos para o atual modelo democrático.

A esse propósito, signatário da tese segundo a qual a discussão deve transcender o mero diagnóstico positivo ou negativo, Gomes (2007) postula a inserção no debate de uma perspectiva de responsabilidade e tarefa. Nesse sentido, propõe que agendas da democracia digital englobem tanto uma perspectiva horizontal quanto uma vertical, como refere:

Uma agenda geral deveria consistir em criar e explorar meios e oportunidades digitais, eficientes e extensivamente acessíveis, dedicados a facilitar, ampliar ou intensificar a democracia. Numa **perspectiva horizontal**, a agenda se materializa nas oportunidades de democratização da sociedade. Numa **perspectiva vertical**, esta agenda se materializaria como a busca de ampliar e/ou intensificar a influência e/ou o controle e/ou a intervenção da cidadania nas decisões sobre gestão, normas e leis no interior do Estado (GOMES, 2007, p. 22, grifo nosso).

Dessa forma, numa “agenda” sobre democracia digital, o enfoque deve recair na participação civil, seja no processo de elaboração de políticas, seja no controle da prestação de contas. Nessa perspectiva,

Gomes (2005) e Silva (2005) defendem que tal participação assume “graus”, indo desde o mais elementar –sem mudanças estruturais–até o mais avançado, que demanda uma revitalização completa do modelo democrático, conforme será descrito abaixo.

2.3.2 Graus de participação digital

No estudo sobre os graus de participação digital, cabe destacar as contribuições de Silva (2005) e Gomes (2005; 2007), os quais parecem satisfazer as tensões entre os diversos posicionamentos sobre a democracia digital. Segundo estes dois autores, democracia digital pode ser orientada por cinco graus, correspondentes ao nível de participação e modelo de democracia adotado. O primeiro grau é o mais elementar e se caracteriza pela prestação de informações e serviços públicos via rede. Neste nível a participação democrática consolida-se na medida em que a presença das administrações públicas na internet reduz a burocracia e otimiza a eficiência do aparato estatal.

A despeito das iniciativas sérias, o que prevalece neste nível é a figura do cidadão consumidor de serviços. Conforme Silva (2005, p. 454), dois papéis se sobressaem: “o papel de um governo que busca suprir necessidades de informação básica, serviços e bens públicos ao cidadão (...); e o papel de um cidadão que aguarda receber, sem transtornos e com rapidez (em casa, se possível) esses serviços”. Portanto, a produção de decisão está restrita à esfera pública; assim, no quesito participação este é o grau com menor relevância.

No segundo grau as TICs são consideradas instrumentos democráticos quando empregadas para sondagem de opinião. Este grau é constituído por um “Estado que consulta os cidadãos pela rede para averiguar sua opinião a respeito de temas da agenda pública e até, eventualmente, para a formação da agenda pública” (GOMES, 2005, p. 219). Neste nível, o avanço à participação política se dá de forma tímida através de uma relativa abertura à vontade popular; todavia, assim como no primeiro nível, o Estado não cria um diálogo efetivo com o cidadão.

Já no terceiro grau as TICs servem como instrumentos democráticos na medida em que viabilizam a *accountability*, primando aqui pelos princípios da responsabilidade e prestação de contas. Vale referir que a prestação de contas é uma espécie da disponibilização de

informações do primeiro grau; todavia difere deste grau, pois seu potencial democrático é mais efetivo, a informação possui valor agregado e possibilita o *empowerment* dos cidadãos.

Neste grau, o objetivo é usar a transparência das ações governamentais para acabar com a prática do segredo que permite a centralização do poder. No entanto, Silva (2005) destaca que, apesar da permeabilidade e abertura à participação popular no controle das contas, a decisão política ainda está concentrada na esfera política.

O quarto grau de democracia digital avança no critério participação ao se aproximar da democracia deliberativa. Assim, inspirado nos princípios habermasianos, visa à criação de espaços de deliberação e discussão para promover o convencimento mútuo e chegar a uma decisão política tomada pelo próprio público (SILVA, 2005, p. 456).

No que tange à democracia representativa, este é o grau que viabiliza uma participação popular mais intensa, pois, apesar de manter os representantes, estes estão mais abertos ao diálogo e a população tem espaços para reivindicar e debater sobre problemas comuns. Conforme Silva (2005, p. 486) “Diferentemente dos graus anteriores, este quarto grau tira a esfera civil do papel de consulta e a coloca, juntamente com a esfera política, como agente de produção da decisão política”.

Por fim, o quinto e último grau é o mais idealista, pressupõe a revisão do modelo democrático; neste nível, a internet possibilitaria a revitalização da democracia direta, sendo considerada a nova *àgora* grega, isto é, uma *àgora* digital. Para Gomes (2005, p. 215), “trata-se do modelo de *democracy plug’n play*, do voto eletrônico, preferencialmente on-line, da conversão do cidadão não apenas em controlador da esfera política, mas em produtor de decisão política sobre os negócios públicos”.

Vale referir que, enquanto no quarto grau os processos de deliberação mantêm a esfera política com sua função representativa, no quinto grau a esfera civil fica responsável pela decisão política, cabendo aos representantes as funções administrativas. Trata-se de um “Estado plebiscitário” (GOMES, 2005).

Como se nota, a proposta dos graus de democracia digital apresentada pelos autores busca orientar o debate sobre o uso das TICs nas democracias contemporâneas e as diversas maneiras de se empregar a expressão democracia digital. Nesse contexto, os autores apresentam

dois alertas: o primeiro, de que os diferentes graus se complementam, visto que as iniciativas nem sempre são homogêneas e, portanto, elas podem se localizar entre os níveis com características de ambos. O segundo alerta é que a presença de elementos configuradores de um determinado grau não implica necessariamente a sua existência. Para Silva (2005, p. 457) isso “significa que existem indícios ‘graduantes (e não determinantes) de um ideal democrático mediado por tecnologias da informação e comunicação”.

Tendo em vista que os pressupostos teóricos da participação digital não se esgotam nos autores acima mencionados, também se faz necessário considerar o método desenvolvido pela Organização das Nações Unidas – ONU, no relatório de 2010, para avaliar excelências de projetos de TICs. Neste relatório foi agregado ao índice de desenvolvimento de governo eletrônico o quesito participação eletrônica. Com base nisso, o índice visou medir basicamente três variáveis de envolvimento do cidadão: disseminação de informação eletrônica, consulta eletrônica e participação eletrônica na tomada de decisão. A difusão de informações na rede implica revitalização da comunicação entre governo e cidadão, visa a uma abertura das administrações para engajar os cidadãos nas políticas públicas e tornar acessível a consulta à legislação e aos regulamentos. O destaque é que tais iniciativas devem alcançar diversos segmentos sociais, para neles incluir zonas rurais e, inclusive, áreas isoladas.

Na consulta eletrônica, o enfoque está no *feedback*, abertura para a comunicação governo e cidadão, partindo do governo. Para sua eficácia, faz-se necessário que o *feedback* contenha respostas adequadas às demandas; como exemplo podem-se citar as petições eletrônicas e consultas online dirigidas aos cidadãos. Por último, a participação eletrônica na tomada de decisões implica uma maior comunicação entre cidadãos e governo e tem como resultado uma participação direta dos cidadãos nas políticas públicas (ONU, 2010).

Como se percebe, a participação é uma área que passa a receber atenção tanto dos teóricos quanto dos organismos responsáveis pela avaliação e desenvolvimento das TICs. Nestes trabalhos é consenso que, apesar da utilidade dos serviços *online*, faz-se necessário avançar em estratégias governamentais com foco no usuário. Isto é particularmente relevante no nível dos governos municipais, para o fortalecimento de

sua legitimidade e criação de novos canais de comunicação com o cidadão.

Sendo assim, considerando a noção de democracia digital adotada nesta dissertação, bem como os graus de democracia digital ora apresentados, buscou-se avaliar como os instrumentos disponibilizados pelas prefeituras das capitais brasileiras, em seus portais, repercutem na construção de novas práticas democráticas, e de que forma e em que medida repercutem sobre os processos políticos e decisórios.

No tocante à análise dos portais, utilizou-se como parâmetro um questionário específico elaborado dentro das atividades Programa Nacional de Cooperação Acadêmica – Ação Novas Fronteiras⁵⁵/PROCAD-NF, firmado entre a Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC e a Universidade de Fortaleza-UNIFOR.

A elaboração de tal questionário baseou-se em uma pesquisa realizada na UNIFOR, em 2007, no âmbito do projeto de pesquisa intitulado “*cyberdemocracia* ou democracia: consulta popular on-line e os novos caminhos para a participação”, doravante “Grupo de pesquisa em *cyberdemocracia*”. Além disso, teve como referencial teórico o modelo de graus de democracia de Silva (2005) e Gomes (2005), bem como os novos quesitos apresentados pelo relatório da ONU; todavia, em face dos objetivos e recortes almejados por esta dissertação, optou-se por seguir outra estrutura de questionamentos.

No próximo capítulo deste trabalho será apresentado o método e serão analisados os dados. Por fim, será apresentado o confronto entre os resultados obtidos e a teoria apresentada.

⁵⁵ O projeto apresentado no âmbito do edital PROCAD NF 21/2009, intitulado “Espaços democráticos emancipadores e inclusão – Modos de Efetivação dos direitos Humanos” foi aprovado pela comissão julgadora do PROCAD – NF e homologado pela CAPES.

3 DESAFIOS DA DEMOCRACIA DIGITAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

No primeiro e segundo capítulos desta dissertação foram levantadas questões referentes ao estado da arte da pesquisa em democracia digital, a emergência da sociedade informacional, da internet e da sua absorção pelas administrações, o que se convencionou chamar governo eletrônico. Seguiu-se com os modelos tradicionais de democracia até o modelo que emerge em face das novas tecnologias: a democracia digital.

Desta forma, a partir da revisão de literatura, construíram-se os pilares de análise que, reflexiva e criticamente interpretados, permitiram que deles se apreendesse o seu significado real e concreto.

Com base nesses aportes, buscou-se avaliar como as prefeituras das capitais brasileiras, em seus portais, utilizam as novas tecnologias para a construção de novas práticas democráticas.

Em seguida procedeu-se ao exame das políticas necessárias ao desenvolvimento dos programas de governo eletrônico, para, ao final, avançar rumo às medidas identificadas como necessárias ao desenvolvimento da democracia digital nos municípios. Esta é a análise que segue.

3.1 Estudo dos portais das capitais brasileiras

Neste item serão apresentados e caracterizados os métodos, análises e resultados da coleta de dados. No entanto, no que concerne ao recorte deste estudo, impõe-se evidenciar o escopo da pesquisa.

Primeiramente, o estudo recaiu sobre a replicação do paradigma de governo eletrônico nas administrações municipais das capitais do país. Além disso, dentre os impactos das novas tecnologias sobre as formas de interação social e participação na vida política, sabe-se que os portais governamentais são a alternativa mais recorrente nos atuais projetos de democracia digital, uma vez que “as cidades têm sido alvos frequentes de importantes projetos de ciberdemocracia no mundo” (SILVA, 2005, p. 458).

Dessa forma, num cenário de redução de espaço público tradicional de debate e interação, o Poder público encontra na internet⁵⁶ um mecanismo importante de interface política entre Estado e cidadão.

Em segundo lugar, o estudo se debruça sobre o Poder Executivo, pois além de representar uma das principais instâncias de decisão política, está mais próximo da população. Portanto, em que pese o fato de os poderes Legislativo e Judiciário também desempenharem importantes parcelas de intervenção política, é nos executivos municipais⁵⁷ que se pode verificar a aproximação efetiva entre cidadãos e representantes, e sua repercussão sobre processos políticos e decisórios.

Já a opção pelas capitais⁵⁸ brasileiras deu-se principalmente devido ao fortalecimento do poder local estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Aliada a isto está a necessidade de verificar o cumprimento das finalidades do governo eletrônico, de aperfeiçoamento e aprofundamento dos mecanismos de consulta popular *online*, radicalizados no exercício democrático, bem como na transparência devida ao Estado Democrático de Direito (art. 1º, CF/88).

⁵⁶ Alvin Toffler (2007), em um relato sobre a experiência de “municipalidades eletrônicas” em Columbus, Ohio, descreve a aplicação da realidade virtual, para o planejamento local, através do qual a população, por via eletrônica, pode votar de suas casas sobre diversos temas da agenda local, desde zoneamento até a construção de rodovias.

⁵⁷ No que tange ao estudo do Poder Executivo na internet, tem-se ciência da pesquisa que Tonhati (2007) elaborou em sua dissertação de mestrado, mas que está restrita à prefeitura de São Paulo. Já Silva (2005), Freire e Feitosa (2007) tratam em suas pesquisas dos portais das administrações municipais, estudos que serviram de inspiração para a presente dissertação.

⁵⁸ Os endereços dos portais examinados são: Aracaju: <http://www.aracaju.se.gov.br/>; Belém: <http://servicos.belem.pa.gov.br/>; Belo Horizonte: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/>; Boa Vista: <http://www.boavista.rr.gov.br/>; Brasília: <http://www.brasilia.df.gov.br/>; Campo Grande: <http://www.capital.ms.gov.br/>; Cuiabá: <http://www.cuiaba.mt.gov.br/>; Curitiba: <http://www.curitiba.pr.gov.br/>; Florianópolis: <http://portal.pmf.sc.gov.br/>; Fortaleza: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/>; Goiânia: <http://www.goiania.go.gov.br/site/index.html>; João pessoa: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/>; Macapá: <http://www.macapa.ap.gov.br/>; Maceió: <http://maceio.id5.com.br/prefeitura/>; Manaus: <http://www.pmm.am.gov.br/>; Natal: <http://www.natal.rn.gov.br/>; Palmas: <http://www.palmas.to.gov.br/portal/index/>; Porto Alegre: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/; Porto Velho: <http://www.portovelho.ro.gov.br/>; Recife: <http://www.recife.pe.gov.br/>; Rio Branco: <http://www.riobranco.ac.gov.br/v4/>; Rio de Janeiro: www.rj.gov.br; Salvador: <http://www.salvador.ba.gov.br/Paginas/Prefeitura.aspx>; São Luís: <http://www.saoluis.ma.gov.br/>; São Paulo: <http://www.capital.sp.gov.br/portalsmsp/homec.jsp>; Teresina: <http://www.teresina.pi.gov.br/portalpmt2010/index.php>; Vitória: <http://www.vitoria.es.gov.br/>

3.1.1 Método adotado na avaliação dos portais

Os critérios para a estruturação dos questionários foram baseados no referencial bibliográfico elencado no capítulo anterior, referente aos graus de democracia digital propostos por Silva (2005) e Gomes (2005), nos requisitos apresentados pelo relatório da ONU no ano de 2010, bem como nos questionários aplicados pelo “Grupo⁵⁹ de estudos em *Cyberdemocracia*” da Universidade de Fortaleza. Todavia, em face dos objetivos e recortes almejados por este estudo e pela mutação quase que diária dos portais, optou-se por seguir outra estrutura de questionamentos.

Dessa forma, as questões foram organizadas de modo a avaliar, quantificar e qualificar o tipo de participação política viabilizada pelos executivos das capitais brasileiras nos seus portais governamentais, detectando, desta feita, a presença ou ausência de elementos constituintes dos graus de democracia digital.

Nesse sentido, para realizar a coleta dos dados, foi elaborado um questionário⁶⁰ (apêndice 01) que, posteriormente, foi aplicado mediante navegação *online*. A referida planilha foi baseada em 27 questões objetivas (fechadas), com alternativas fixas, de modo a facilitar a tabulação e a análise dos dados.

O instrumento de coleta foi dividido em sete seções: uma correspondente à identificação da capital, outra concernente às instruções de preenchimento e as cinco restantes referindo-se aos graus de democracia digital. Dessa forma, seguiram-se de um extremo a outro cinco graus, correspondentes aos níveis de participação popular proporcionados pela infraestrutura da internet.

Além disso, cada uma das seções foi subdividida, constituindo, assim, um montante de 76 variáveis, as quais foram empregadas para a coleta e sistematização das informações, sobre diversos aspectos

⁵⁹ O referido grupo de estudos desenvolveu suas pesquisas no âmbito do projeto intitulado “*Cyberdemocracia* ou democracia: consulta popular on-line e os novos caminhos para a participação”.

⁶⁰ O referido questionário foi aplicado sistematicamente nos portais, em operação na rede, de 26 capitais brasileiras, sendo que o extrato completo de cada portal analisado, com suas respostas, avaliações dos graus e tabulação, está disponível para uma análise mais detalhada em: <<http://egov.ufsc.br/porta/conteudo/question%C3%A1rio-de-coleta-de-dados>>.

configuradores de cada grau de democracia digital, passíveis de serem localizados nos portais dos executivos brasileiros. A avaliação desses elementos foi conceituada de acordo com a presença ou ausência deles nos portais. O quadro a seguir resume a estrutura da ferramenta de coleta de dados.

Quadro 01: Questionário de coleta de dados- grau de maturidade do serviço prestado eletronicamente

Seção	Tópicos
Dados de identificação	Nome da capital/Estado, endereço do portal; período de aplicação (hora/dia/mês/ano), tempo de aplicação.
Instruções de preenchimento	1- para resposta positiva; 0- para resposta negativa
Primeiro Grau: Ênfase na Informação e Prestação de Serviços	Informações institucionais sobre: e-mail, endereço, telefone, horário de funcionamento. Informações noticiosas sobre fatos já decididos, a decidir e histórico de notícias. Tempo de resposta a e-mail enviado com pergunta <i>geral e específica</i> . Informação sobre a prestação de serviços Possibilidade de obtenção de serviços por intermédio de demanda <i>online</i> . Possibilidade de emissão (<i>download</i>) de documentos via portal.
Segundo Grau: Ênfase Sondagem de Opinião	Informações sobre programas de Inclusão Digital. Serviços de atendimento instantâneo: Ouvidorias e Fale conosco. Sondagem de opinião <i>com e sem</i> efeito deliberativo.
Terceiro Grau: Ênfase Transparência	Transparência pública quanto aos atos legislativos: lei de diretrizes orçamentárias, plano diretor municipal, contratos e licitações. Espaço para acompanhamento financeiro.
Quarto Grau: Ênfase na Interação e Transação	Pré-legislação com potencialidade de debate popular prévio. Consulta popular, <i>de caráter deliberativo</i> , sobre infraestrutura. Fóruns de discussão temáticos. Operação completa de serviços <i>online</i> , exemplo: <i>download e upload</i> de documentos.
Quinto Grau: Ênfase Plebiscitária	Constituição popular da agenda decisória.

Como recomenda a metodologia, o instrumento de coleta de dados foi submetido a um teste operacional, no mês de outubro de 2010, quando foram avaliados os portais de cinco capitais⁶¹ brasileiras. Após a validação do teste, algumas variáveis foram alteradas para aprimorar a pesquisa.

O questionário reformulado foi então aplicado, entre os dias 22 de novembro e 1º de dezembro de 2010, simultaneamente pela autora da dissertação e por dois alunos⁶² integrantes do “Grupo de pesquisa em Governo Eletrônico, Inclusão Digital e Sociedade do Conhecimento” da Universidade Federal de Santa Catarina, buscando com isso assegurar homogeneidade nas respostas.

Por fim, as ferramentas utilizadas para tratar os dados foram o Microsoft Excel versão 2007 para Windows XP e o SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*), *software* estatístico desenvolvido para a utilização em diversas áreas do conhecimento. Através deste aplicativo foi possível criar, definir e modificar variáveis, bem como realizar cruzamento, de forma a verificar a existência de associações entre estas. Para melhor compreensão deste *software*, uma vez que seu uso nas ciências jurídicas ainda é incomum, vale apresentar a explicação de Dancey e Reidy (2006):

O SPSS apresenta uma interface bastante amigável ao usuário facilitando análises estatísticas. O editor de dados (*Data View*) disponibiliza uma planilha de cálculo semelhante ao Excel que facilita a entrada de dados enquanto o editor de definição de variáveis (*Variable View*) disponibiliza uma planilha com várias opções para a definição das variáveis escolhidas para análise. Pode ainda importar dados de outras planilhas de cálculo, bases de dados ou outro tipo de arquivo para gerar relatórios, gráficos, estatísticas

⁶¹ Nesta fase elegeu-se aleatoriamente uma capital para representar cada uma das cinco regiões brasileiras, respectivamente: Manaus, Recife, Brasília, Belo Horizonte e Florianópolis.

⁶² Os alunos Lucas Nunes Quirino e Aline Boschi Moreira são bolsistas da CAPES no projeto: O endereço da transpersonalização dos atores políticos no processo de reconstrução do modelo de Estado de Direito no Brasil e voluntários do grupo de pesquisa em Governo eletrônico, inclusão digital e sociedade do conhecimento, da UFSC.

descritivas e análises estatísticas complexas. (DANCEY; REIDY, 2006, p. 39).

Isso posto, passou-se à operacionalização sistemática do questionário, a qual consistiu na descrição e análise dos dados extraídos a partir das principais experiências de participação e interação encontradas nos portais das capitais brasileiras. Este é o item que segue.

3.1.2 Análise dos graus de democracia digital nos portais das capitais brasileiras

O objetivo deste tópico é avaliar os dados colhidos durante a pesquisa. Buscou-se, com isso, verificar se os governos das capitais brasileiras estão empregando as novas tecnologias, notadamente a internet, e, em caso positivo, a forma como esta participação está ocorrendo. Para tanto, foram mapeadas, comparadas e cruzadas as informações de 26 capitais⁶³, visto que a cidade de Macapá estava, na época da avaliação, com a sua página em construção.

No que tange à ausência de portal na capital Macapá, cabe referir que a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) determinou, em seu artigo 48, a disponibilização, em meio eletrônico, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Portanto, além de estar na contra mão do avanço tecnológico e da prestação de serviços por via eletrônica (e-gov, e-serviços), a ausência de portal para a referida capital implica, no mínimo, o descumprimento da LRF, que já possui 10 anos de existência, ensejando, dessa forma, uma ação mais enérgica das autoridades competentes e fiscalizadoras para a implementação deste dispositivo legal.

É importante referir ainda que a avaliação de portais pode apresentar variações de acordo com a metodologia empregada, uma vez que o estudo pode se dirigir desde a aspectos formais (tecnologia,

⁶³ As 26 capitais brasileiras analisadas foram: Aracaju, Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Brasília, Cuiabá, Campo Grande, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Maceió, Manaus, Natal, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio Branco, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís, São Paulo, Teresina e Vitória.

estrutura, ferramentas) até a análise de conteúdo. Em face disso, visando a uniformizar a avaliação, optou-se pela classificação desenvolvida no item 2.3 desta dissertação, onde se apresentaram os graus de democracia digital.

Segundo pesquisas e discursos de Silva (2005) e Gomes (2007), elencados no capítulo anterior, os graus de democracia digital podem ser classificados da seguinte forma: primeiro grau – a ênfase está na disponibilidade de informação e na prestação de serviços públicos através da rede, servindo a internet para circular informação e melhorar a prestação de serviços públicos; segundo grau – a ênfase recai na coleta de opinião pública e no uso desta para a tomada de decisões políticas, mas sem caráter vinculativo.

O terceiro grau incorpora os princípios de transparência e prestação de contas (*accountability*). O objetivo é aumentar a permeabilidade popular e responsabilidade dos representantes. Em seguida, a classificação proposta pelos autores avança para o que se pode chamar de “democracia deliberativa” (quarto grau), a qual busca aumentar os mecanismos de discussão, mediante convencimento mútuo, com o intuito de se alcançar uma decisão tomada pela própria população, até se chegar ao antigo ideal da “democracia direta” (quinto grau). Neste último, a esfera política profissional se extinguiria, porque a decisão pública estaria centrada, fundamentalmente, nas mãos dos cidadãos.

Da análise feita, podem-se verificar indícios (sem que isso signifique o pleno funcionamento) do primeiro, segundo, terceiro e quarto graus, nada se constatando quanto ao quinto grau. O estudo dividiu-se, portanto, em quatro tópicos explicados a seguir.

3.1.2.1 Primeiro grau: ênfase na Informação e Prestação de Serviços

Neste item⁶⁴, a abordagem recai em dois aspectos básicos: 1) Primeiramente examinaram-se a presença dos portais e as informações neles contidas, a fim de verificar o grau mais elementar de democracia

⁶⁴ Este primeiro item corresponde ao primeiro grau de democracia digital, com ênfase em informação e prestação de serviço público, sendo composto por quinze questões, das quais as onze primeiras focaram no quesito informação; e nas questões doze a quinze o enfoque foi a prestação de serviços.

digital, configurado pela prestação de informações por parte dos executivos municipais aos cidadãos; 2) A segunda dimensão da abordagem constituiu-se na análise dos serviços disponibilizados pelas prefeituras para suprir as necessidades de saúde, educação, transporte, serviços básicos e facilidades para pagamento de impostos. Em síntese, o uso da rede para a desburocratização dos serviços, permitindo ao cidadão dispor destes serviços sem ter que se dirigir até as administrações municipais.

Para cada uma das questões, os pesquisadores registraram sim ou não, sendo que os dados resultantes da análise qualitativa⁶⁵ e quantitativa estão consolidados, respectivamente, nos Quadros 02 a 06 que seguem.

Quadro 02: Primeiro grau de democracia digital – informações

1º grau: ênfase em informações		
Questão	Sim (%)	Não (%)
O portal indica e-mail para comunicação com secretarias	20 76,9%	6 23,1%
O portal indica e-mail para comunicação com prefeitura	8 30,8%	18 69,2%
O portal indica e-mail para comunicação com prefeito	12 46,2%	14 53,8%
O portal apresenta endereço físico de secretarias /órgãos	24 92,3%	2 7,7%
O portal apresenta endereço físico de prefeitura	26 100%	0
Existe informação no portal sobre telefones de secretarias/órgãos	26 100%	0
Existe informação no portal sobre telefones de prefeitura	26 100%	0
O portal apresenta informações sobre horário de atendimento e funcionamento da prefeitura	4 15,4%	22 84,6%

⁶⁵ Segundo Mezzaroba e Monteiro (2009, p. 108-109), enquanto na pesquisa qualitativa é ponderada a qualidade dos serviços prestados, na quantitativa é feita uma descrição rigorosa das informações obtidas.

A partir do quadro acima, podem-se fazer as seguintes inferências: primeiramente há um predomínio do primeiro grau com ênfase na informação, visto que na maioria dos portais estudados os serviços estão funcionando ou em vias de consolidação.

Nesta perspectiva, os melhores resultados alcançados referem-se à presença de informações sobre endereço físico e telefones das secretarias e prefeituras. Apenas dois portais avaliados (Rio de Janeiro e Palmas) não informaram o endereço completo de todas as secretarias. A ausência desta informação, num cenário onde a maioria das capitais disponibiliza esse serviço (que é um dos mais elementares), é inexplicável, principalmente numa capital com as dimensões do Rio de Janeiro.

Outro item analisado foi a presença de e-mail para contato com as secretarias, prefeitura e prefeito. Para surpresa, dos 26 portais, 18 não dispunham de e-mail institucional das prefeituras e 14 não apresentavam e-mail para contato com o prefeito. Tais resultados, além de evidenciar a subutilização de uma das ferramentas mais básicas dispostas pelas TICs, implicam que o cidadão terá que dispor de telefone ou comparecer pessoalmente na administração municipal, em descompasso com a tendência mais elementar do governo eletrônico, qual seja, a de simplificar e facilitar as práticas e o acesso do cidadão aos serviços do governo.

Aqui se faz importante uma análise comparativa entre o estudo⁶⁶ realizado em 2007, pelo grupo de “Grupo de estudos em *Cyberdemocracia*”. Nesse trabalho os avaliadores obtiveram resultados semelhantes para as mesmas questões (dos 21 portais por eles avaliados, 12 não apresentavam e-mail para comunicação com o prefeito). Passados três anos desta avaliação, não se observa nenhuma evolução significativa neste item, ou seja, o conteúdo disposto nos portais possui uma visão interna, as informações são estáticas e desvinculadas das expectativas dos cidadãos.

Com os dados acima, comprovou-se a tese de Silva (2005) segundo a qual, neste primeiro grau de democracia digital, predominam dois papéis: “o papel de um governo que busca suprir as necessidades de

⁶⁶ Nesse estudo, realizado no ano de 2007, os pesquisadores aplicaram um questionário com 35 questões, buscando avaliar os portais dos executivos das capitais brasileiras (FREIRE; FEITOSA, 2008).

informação básica (...); e o papel de um cidadão que aguarda receber, sem transtornos e com rapidez (...), esses serviços” (SILVA, 2005, p. 254).

Ainda no que tange ao uso da internet com caráter informativo, avaliou-se o acesso aos assuntos da administração (quadro 03, abaixo), indo desde decisões políticas, jurídicas ou administrativas que já foram executadas⁶⁷ até as que serão implementadas. A importância desses espaços destinados inclusive às notícias, é apresentada por Freire e Feitosa (2007) como:

O espaço virtual oferece hoje uma profusão de fontes de dados e a capacidade dos indivíduos produzirem e trocarem informação em larga escala. Não obstante, no campo da política, ainda há a grande necessidade de informação produzida pelo Estado ou resultante da avaliação dos dados disponibilizados pela administração pública. As novas formas de conhecer e lidar com a informação possibilitariam a afirmação de outros padrões de relacionamento entre o cidadão e o Estado, favorecendo, em tese, a autonomia e o aumento da cultura política. (FREIRE; FEITOSA, 2007, p. 14).

Com base nesses aportes, o questionário aplicado direcionou três perguntas para verificar a disponibilidade deste tipo de informação, sendo que todos os portais apresentaram notícias sobre fatos decididos (leis, portarias, decretos) e apenas um – o de Maceió – deixou de apresentar notícias sobre ações político-governamentais que serão tomadas (projeto de lei encaminhado, obra pública que será implementada), conforme Quadro 03, abaixo.

Além disso, três portais (Boa Vista, João Pessoa e Maceió) não apresentaram histórico de notícias. Como se nota abaixo, a maioria dos portais mantém histórico de notícias, o que garante o cumprimento do

⁶⁷ À guisa de ilustração, buscaram-se quando da análise, os seguintes exemplos: Para *fatos decididos* (exemplos: projeto de lei aprovado; leis, estatutos, decretos, portarias, etc.; informações sobre obra pública concluída); para *medidas que serão tomadas*, (exemplo: projeto de lei encaminhado ou em debate no legislativo; obra pública que será implementada).

quesito transparência, elementar a qualquer serviço de e-gov. No entanto, constataram-se disparidades com relação ao período em que o histórico⁶⁸ de notícias ficava à disposição dos cidadãos, variando desde três dias (Teresina) até 10 anos e 8 meses (Manaus).

Quadro 03: Primeiro grau de democracia digital – notícias

1º grau: ênfase em informações		
Questão	Sim (%)	Não (%)
O portal apresenta notícias sobre fatos decididos (leis, estatutos, decretos, portarias)	26 100 %	0
O portal apresenta notícias sobre ações que serão tomadas (projeto de lei encaminhado ou em debate no legislativo; obra pública que será implementada).	25 96,2 %	1 3,8 %
O portal mantém histórico de notícias sobre políticas e decisões	23 88,5 %	3 11,5 %

Com relação aos dados sobre histórico de notícias, apesar de 88,5% dos portais o apresentarem, eles possuem características totalmente distintas, o que permite inferir que existe uma evolução diferenciada destes com relação às novas funcionalidades, visto que as informações variam de notícias políticas a meras informações turísticas da cidade, sem haver uma divisão entre notícias políticas e de caráter geral.

Por fim, o Quadro 04, abaixo, apresenta o último quesito com ênfase na informação e trata do *feedback* para indagação sobre serviços sobre tema genérico⁶⁹ (questão 01) e tema específico⁷⁰ (questão 02). Para a elaboração destas questões, seguiu-se o método estabelecido pelo autor Silva (2005) e os resultados foram surpreendentes, visto que a grande maioria dos e-mails enviados para as prefeituras ficaram sem resposta ou retornaram para o e-mail dos avaliadores por problemas de sistema.

⁶⁸ Uma das principais funções do histórico é a possibilidade de o cidadão se informar sobre as ações políticas dos prefeitos e poder acompanhá-las.

⁶⁹ E-mail enviado com pergunta *geral*: “Qual o endereço e horário de funcionamento da sede da prefeitura?”.

⁷⁰ E-mail enviado com pergunta *específica*: “Qual posto de saúde atende aos moradores do centro da cidade?”.

Dos e-mails respondidos, apenas cinco portais responderam a questão 01 no mesmo dia e outros três responderam a questão 02 no mesmo dia. Esses resultados indicam, no mínimo, falta de compromisso no cumprimento dos serviços dispostos *online* e desatenção com o cidadão que busca interagir com seus representantes por intermédio destas novas ferramentas. Além disso, corroboram com a tese segundo a qual os portais, na maioria dos casos, são usados para promoção pessoal, ou, nas palavras de Castells (2003, p.128): “como mural de recados”.

Convém referir ainda que este tipo de ‘deficiência’ também foi examinado em outra pesquisa, realizada no ano de 2004, por Silva (2005), na qual, para os mesmos questionamentos (e-mail com pergunta geral e específica), os resultados foram semelhantes, sendo que mais de 50% dos portais subutilizavam o *feedback* informativo. Nas palavras do autor: “a ênfase informativa e as potencialidades da comunicação horizontal da internet não têm repercutido efetivamente em uma horizontalidade no fluxo de informação entre estes cidadãos e seus respectivos governos” (SILVA, 2005, p. 459).

Sendo assim, transcorridos mais de cinco anos desde a pesquisa realizada por Silva (2005), o que se verifica é a dificuldade de configuração de alguns elementos do primeiro grau de democracia digital: interação e diálogo entre prefeitura e cidadãos.

Quadro 04: Avaliação de *feedback* informativo

1º grau: ênfase em informações			
Questão	Mesmo dia (%)	Mais de um dia (%)	Sem resposta e/ou o e-mail retornou (%)
<i>Feedback</i> para indagação sobre tema geral	5 19,2%	5 19,2%	16 61,5%
<i>Feedback</i> para indagação sobre tema específico	3 11,5%	3 11,5%	20 76,9%

Como referido no início da abordagem, o primeiro grau de democracia digital foi dividido em dois enfoques: informação e prestação de serviços. No que tange à prestação de serviços públicos, os quais são amplamente verificados nos portais analisados, observou-se o cumprimento das diretrizes do governo federal, bem como das

recomendações emitidas pelo relatório: 2 anos de governo eletrônico⁷¹. Neste documento, um dos fatores críticos de sucesso do e-gov constituía-se na prestação de serviços *online*. Sendo assim, para avaliar a evolução destes serviços, foram elaboradas questões (Quadro 05, abaixo).

Os números revelaram que os serviços, os quais podem ser solicitados pelo cidadão via internet, ainda são escassos, sobretudo quando comparados com serviços que visam atender às demandas da administração, como, por exemplo, os serviços de caráter tributário. Assim, dos 26 portais estudados, 92,3% permitiram a emissão de documentos para pagar tributos; 88,5% a consulta da situação tributária (Certidão Negativa de Débitos, Certidão Negativa de Imóveis); 96,2% a emissão da segunda via de IPTU e 84,6% o recolhimento de tributos relacionados com empresas (ISS).

Este mesmo questionamento foi proposto pelo “Grupo de Estudos em *Cyberdemocracia*” e os resultados alcançados foram semelhantes, ou seja, apesar da existência de ferramentas para melhorar a prestação de serviços, garantindo maior comodidade aos cidadãos, de fato a realidade é outra. Mesmo decorridos três anos desde a aplicação desta pesquisa, “o tipo de serviço encontrado com maior frequência nos sites das prefeituras não pode ser considerado como um instrumento de proteção de direitos do cidadão” (FREIRE; FEITOSA, 2007, p.19).

Quadro 05: Primeiro grau de democracia digital com ênfase na prestação de serviços

1º grau: ênfase em prestação de serviços		
Questões sobre a possibilidade de emitir (download) documentos, via portal, para:	Sim (%)	Não (%)
- Pagamento de tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria)	24 92,3%	2 7,7%
- Consulta situação tributária: certidão negativa (Pessoa Física, Jurídica, Imóveis)	23 88,5%	3 11,5%
- Obtenção da 2ª via IPTU	25 96,2%	1 3,8%
- Recolhimento de tributos relacionados a empresas (ISS)	22 84,6%	4 15,4%

⁷¹ Esse relatório foi elaborado pelo Ministério do Planejamento, sendo oportunamente estudado por ocasião do primeiro capítulo desta dissertação, p. 58.

Sabe-se que este grau mais elementar de democracia digital é representado por um governo de “mão única”, pois o governo se vale das novas tecnologias para disponibilizar informações ou prestar serviços de forma mais eficiente (SILVA, 2005). Esta, no entanto, deve ser entendida em sua acepção ampla, ou seja, serve tanto para o Estado quanto para o cidadão, como visto no Quadro 05. Quando os serviços são para fins arrecadatórios, notadamente, os índices foram elevados (a maioria dos portais analisados possuíam estes serviços). No entanto, quando a esfera sai das demandas da administração para a dos cidadãos, a realidade é outra, conforme Quadro 06, abaixo.

Corroborando a tese segundo a qual a prestação de serviços públicos ainda está voltada para a satisfação de demandas da administração, tem-se que apenas um portal (São Paulo) permite a solicitação *online*⁷² de serviços para pessoas portadoras de deficiência (Quadro 06).

Não se pode olvidar, aqui, as iniciativas pioneiras de agendamento na rede pública de saúde (por demanda *online*) nas cidades de Belo Horizonte e Salvador, bem como a possibilidade de acompanhamento de exames pela rede de saúde em quatro capitais; além da possibilidade da realização de matrícula escolar *online* disponível em dez capitais. Todavia, tais percentuais ainda são baixos, considerando que este é o primeiro grau de democracia digital.

Quadro 06: Primeiro grau de democracia digital com ênfase na prestação de serviços

1º grau: ênfase em prestação de serviços		
Questões com enfoque na obtenção de serviços públicos por intermédio de demanda <i>online</i> para:	Sim (%)	Não (%)
- Agendamento de consulta na rede pública de saúde	2 7,7%	24 92,3%
-Acompanhamento de resultado de exames	4 15,4%	22 84,6%
-Matrícula na rede pública de ensino;	10 38,5%	16 61,5%

⁷² Para verificar o serviço prestado, acessar:
<<http://sac.prefeitura.sp.gov.br/solicitacaoCadastro.asp>>.

- Troca de lâmpada	6 23,1%	20 76,9%
- Reparo de via pública	6 23,1%	20 76,9%
- Coleta de lixo	6 23,1%	20 76,9%
- Serviços de Defesa Civil	4 15,4%	22 84,6%
- Serviços relacionados à saúde	3 11,5%	23 88,5%
- Transporte escolar ou para portadores de deficiência	1 3,8%	25 96,2%
Emissão (download) de documentos via portal, para se obter alvará de construção	7 38,5%	16 61,5%
Emissão (download) de documentos via portal, para se obter certidão de habite-se	7 26,95	19 73,1%

De acordo com o relatório de e-gov da ONU (2010), vinte países se destacaram no *ranking* de desenvolvimento de e-gov, sendo que os três pioneiros foram, respectivamente, República da Coreia, Estados Unidos e Canadá. A principal lição desses países para o Brasil é que, além de investimentos em infraestrutura, são necessários o incentivo à utilização dos serviços eletrônicos e o foco cada vez maior nos cidadãos e suas necessidades. O traço característico dos três países acima é a organização de seus portais em subportais para vários públicos e assuntos; também de acordo com eventos da vida das pessoas (casamento, compra de automóvel, solicitação de cidadania, etc.) (CHAIN et al., 2004, p.19-23).

A partir desses parâmetros internacionais, cabe registrar o pioneirismo do portal da prefeitura de Belo Horizonte, o qual dispõe os serviços públicos por linha de vida do cidadão, tentando organizá-los por meio de cada estágio da vida: Cidadão (nascimento, infância e adolescência, maioridade, terceira idade e óbito), conforme Figura 02 abaixo.

Figura 02: Serviços⁷³ prestados por linha de vida, portal prefeitura de Belo Horizonte



Fonte: (BELO HORIZONTE, *online*).

Das avaliações feitas, o site da prefeitura de Belo Horizonte destacou-se por prestar todos os serviços questionados por intermédio de demanda *online*, salvo o transporte de portadores de deficiência, o qual somente é prestado pela prefeitura de São Paulo (Quadro 06).

A partir das informações apresentadas, já é possível fazer algumas inferências. A primeira e principal é a de que as capitais brasileiras (salvo Macapá), apesar de possuírem portais, utilizam-nos para disponibilizar informações; mas ainda subutilizam essas ferramentas quando o foco é a prestação de serviços aos cidadãos, ou seja, a questão não é meramente tecnológica, ela requer a “quebra de paradigmas”.

Com base nessas evidências, cabe a indagação: se a tecnologia existe, o que deve ser feito para que os governos migrem da *web 1.0*⁷⁴ (focada numa interface de leitura) para a *web 2.0* (caracterizada pela troca de informações e colaboração entre os usuários de internet)? Provavelmente a resposta perpassa por questões de ordem processual, cultural (usuários críticos), mas, sobretudo, por políticas públicas amplas e coordenadas, cujo foco sai do Estado/Administração para se pensar no cidadão que está recebendo os serviços. Aliás, esta, como visto no primeiro capítulo desta dissertação, foi uma das políticas

⁷³ Serviços disponíveis em:

<<http://portaldeservicos.pbh.gov.br/portalservicos/view/paginas/escolheHome.jsf;jsessionid=C562F32BC55550AA30C8D8A8FD621D5B.portal1>>. Acesso em: 07 dez. 2010.

⁷⁴ Tradução livre da autora de: “where as, web 1.0 focused on a read only web interface, Web 2.0 focuses on a read-write interface where value emerges from the contribution of a large volume of users” (LYTRAS, et al., 2009, p. 02).

previstas quando da transição para o governo Luiz Inácio Lula da Silva (do cidadão usuário /cliente para o cidadão produtor de produtos e serviços).

Noutras palavras, a primeira geração de e-gov reproduziu na *web* o modelo de administração descentralizada e estruturada em ‘ilhas’. No entanto, haja vista o atual estado da arte, as potencialidades e recursos viabilizados pelas TICs, não há por que estagnar nessa fase. Assim, novos planos de ação contendo a definição de onde querem chegar e o mapeamento de como vão fazer isso, são necessários para se galgarem estágios mais avançados de e-gov. Ademais, a pedra angular é o princípio de criar um “local” único onde se têm organizadas informações e serviços, com abertura para a interação do cidadão na revisão do *background*.

3.1.2.2 Segundo grau de democracia digital

No que tange ao segundo grau de democracia digital, para melhor visualização dos resultados, o questionário também foi subdividido em dois itens: Inclusão digital e Sondagem de opinião.

Com relação à inclusão digital (Quadro 07, abaixo), os dados obtidos revelaram que apenas um portal (Boa Vista) não apresentava informações sobre acesso à internet em espaços públicos, e outros sete não informavam sobre a inserção das escolas no Plano Nacional de Banda Larga.

A partir desses percentuais, pode-se inferir que houve uma evolução quanto à estrutura dos portais analisados, principalmente quando comparados com a pesquisa desenvolvida por Freire e Feitosa (2007). Neste estudo, dos 21 portais analisados, apenas 50% apresentavam informações sobre acesso à internet em locais públicos, enquanto mais de 70% não dispunham de acesso à internet nas escolas. Além de se evidenciar uma evolução deste quesito nos últimos três anos, comprovou-se que a criação do Portal de Inclusão Digital⁷⁵ pelo Governo Federal e a política do Plano Nacional de Banda Larga surtiram efeitos positivos.

⁷⁵ Para obter informação sobre o Portal Inclusão Digital, acesse: <<http://www.inclusaodigital.gov.br/>>.

A evolução também foi constatada nos dados sobre programas de internet municipal sem fio. Os dados revelaram que 15 portais possuíam informações sobre a inserção das capitais nos programas cidade digital. Tais iniciativas merecem destaque, pois os programas de inclusão digital são o baluarte de qualquer política de e-gov.

Quadro 07: Segundo grau de democracia digital com ênfase na inclusão digital

2º grau: ênfase em inclusão digital		
Questões com enfoque na existência de informações no portal sobre:	Sim (%)	Não (%)
- Prestação de serviços/programas de inclusão digital em espaços públicos	25 96,2%	1 3,8%
- Acesso à internet nas escolas ou inserção no plano nacional de banda larga	19 73,1%	7 26,9%
- Acesso domiciliar a programas de inclusão digital	9 34,6%	17 65,4%
- Serviço de internet municipal sem fio	15 57,7%	11 42,3%

A sondagem de opinião é outro elemento que configura o segundo grau (Quadro 08, abaixo). Neste quesito, 69,2% das capitais apresentaram *link* para ouvidoria, sendo que apenas 34,6% permitiam o acompanhamento *online* (via formação de processo) e 73,1% apresentavam o *link* fale conosco. No entanto, apesar de a maioria das capitais dispor destas ferramentas, não se pode afirmar que tais dispositivos surtam os efeitos esperados, visto que ainda se destinam a receber críticas e sugestões.

Dentro desse mesmo item, avaliou-se a presença de espaços destinados à sondagem popular, sem caráter deliberativo (apenas coleta de opiniões), seja sobre a forma de enquetes, ou até mesmo sobre propostas de políticas públicas (onde aplicar as verbas públicas). No entanto, apesar de potencialmente existirem mecanismos de aproximação com os cidadãos, na prática as ferramentas são subutilizadas, haja vista os resultados alcançados: 50% dos portais realizam enquetes⁷⁶ e apenas 19,2% dispõem de espaços para votações (Quadro 08). Sendo assim, não se pode afirmar que houve um efetivo

⁷⁶ Para Silva (2005), as enquetes não devem ser consideradas para preenchimento do segundo grau, pois não configuram “sondagens oficiais do tipo discursiva” (SILVA, 2005, p. 462).

impacto sobre os processos políticos e a formação conjunta de temas da agenda pública, tendo em vista a abertura limitada à participação popular.

Ademais, como oportunamente estudado no segundo capítulo desta dissertação, o segundo grau de democracia digital baseia-se na coleta de opinião popular, mas também no seu uso para decisões políticas, conforme pontua Gomes: “o segundo grau é constituído por um Estado que consulta os cidadãos pela rede para averiguar a sua opinião a respeito de temas da agenda pública e, até eventualmente, para a formação da agenda pública” (GOMES, 2005, p. 219).

Desta feita, a análise exposta abaixo revela a existência de elementos pouco significativos em termos de importância para configurar uma democracia digital de segundo grau, pois estes existem apenas em razão das ferramentas para receber críticas e sugestões.

Quadro 08: Segundo grau com ênfase na sondagem de opinião

2º grau: ênfase em sondagem de opinião		
Questão	Sim (%)	Não (%)
No portal existe ouvidoria	18 69,2%	8 30,8%
No link da ouvidoria há formação de processo para acompanhamento on-line	9 34,6%	17 65,4%
Existe no portal da administração municipal o link “Fale conosco”?	19 73,1%	7 26,9%
Existe no portal sistema de votação eletrônica voltado para a sondagem de opinião, <i>sem efeito deliberativo</i>	13 50%	13 50%
Existe no portal espaço para consulta popular sem caráter deliberativo sobre propostas de políticas públicas	5 19,2%	21 80,8%

Nesta senda, convém lembrar que os graus mais avançados supõem “um fluxo de comunicação cuja iniciativa está na esfera civil ou que produz efeito direto na esfera pública” (GOMES, 2005, p. 219). Com base nesses postulados, em seguida serão apresentados os resultados da pesquisa dos terceiro e quarto graus de democracia digital.

3.1.2.3 Terceiro grau de democracia digital

No terceiro grau, o enfoque recai na transparência. Diferentemente do primeiro grau, aqui o foco não está na participação cidadã, mas no empoderamento⁷⁷ da população e prestação de contas. É oportuno lembrar que o Estado brasileiro apresenta dispositivos constitucionais que garantem o acesso à informação (art. 5, XIV, CF/88), bem como a publicidade dos atos públicos (art. 37, caput, CF/88).

Intimamente relacionado com transparência e prestação de contas, está o termo *accountability*, concebido ora como “prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas”; ora como responsividade “sensibilidade dos representantes à vontade dos representados” (MIGUEL, 2005, p. 27-28). Outra característica complementar ao conceito refere-se aos postulados da eficiência, eficácia e moralidade na prestação dos serviços pela administração pública.

Dito isso, passa-se à análise do Quadro 09, do qual se extraem os seguintes dados: de todos os portais avaliados, 96,2% dispunham de informações sobre legislação financeira, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), sobre Plano Diretor Municipal (PDM) e sobre editais de Licitações, mas apenas 15,4% informavam sobre os Contratos que foram ou estavam sendo firmados pelas administrações.

Nesta perspectiva, foram elaboradas questões para mensurar a disponibilidade de orçamentos e balanços financeiros. Mais uma vez as respostas foram positivas: 88,5% dos portais possuíam Relatório de Gestão Fiscal⁷⁸ (RGF), 96,2% o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e 84,6% o Relatório Simplificado do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RSEO).

⁷⁷ Do inglês *empowerment*, empoderamento significa que, a partir de maior transparência, haverá maior permeabilidade de diversos segmentos sociais nas esferas decisórias, sobretudo na fiscalização dos gastos públicos.

⁷⁸ Para a análise destas informações tomou-se como referência o Relatório resumido da Execução Orçamentária: manual de elaboração. Disponível em: <<http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/Portaria%20441%20-%20manual.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2010.

Com a pesquisa descobriu-se que a quase totalidade dos portais informa a legislação e balanços orçamentários por meio de *links* para o Portal Transparência, ainda que em variados graus de aprofundamento. Mas, em contrapartida, a prestação de contas é realizada fundamentalmente para cumprir o disposto no art. 48 da LRF⁷⁹, que obriga a publicidade das contas em meios eletrônicos, sem haver preocupação com uma apresentação inteligível dos dados aos cidadãos.

Portanto, ainda que existam em alguns portais manuais e glossários, cabe salientar aqui a dificuldade de compreender e interpretar esses relatórios, os quais são apresentados em linguagem técnica e codificada, o que demanda conhecimento específico da matéria. Ainda, verificou-se que inexistente uniformidade quanto ao histórico dessas informações, pois alguns disponibilizam relatórios desde o ano da criação do portal, enquanto outros apenas do ano corrente.

Outro tema que contribuiu para a transparência é o Plano diretor municipal⁸⁰. Considerando-se a sua relevância, foi elaborada uma questão específica para verificar a existência de *link* direto para essa norma.

Com a análise, verificou-se que apenas três dos portais (Aracaju, Boa Vista e Campo Grande) apresentam *link* para o referido Plano, na página inicial. Essa informação salta à vista quando comparada com os resultados da pesquisa de Freire e Feitosa (2007), na qual o Plano diretor foi identificado na página inicial de 13 capitais. Os dados atuais revelam, além do retrocesso, que os portais, ao dificultarem o acesso à norma, desconsideraram a potencialidade do Plano diretor como um

⁷⁹ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, **inclusive em meios eletrônicos de acesso público**: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I-.....

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, **em tempo real**, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

⁸⁰ O Plano diretor municipal é regulamentado pelo Estatuto da cidade, Lei nº 10. 257/01, conforme se estudará no item 3.2.

instrumento de participação popular e fiscalização do planejamento urbano, e que este poderia ser feito em meio digital.

Quadro 09: Terceiro grau de democracia digital com ênfase na transparência

3º grau: ênfase na transparência		
Questões com enfoque na existência de:	Sim (%)	Não (%)
Legislação financeira: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA)	25 96,2%	1 3,8%
<i>Link</i> específico para Plano Diretor do município	25 96,2%	1 3,8%
<i>Link</i> para o Plano Diretor na página inicial	3 11,5%	23 88,5%
Informações sobre os contratos firmados pela administração	4 15,4%	22 84,6%
Informações sobre editais de licitações	25 96,2%	1 3,8%
Relatórios de Gestão Fiscal (RGF)	23 88,5%	3 11,5%
Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO)	25 96,2%	1 3,8%
Demonstrativos Simplificados do RREO	22 84,6%	4 15,4%

Os índices acima expostos confirmam as pesquisas de Silva (2005), nas quais o terceiro grau de democracia digital nas capitais brasileiras existe basicamente devido a um “mecanismo constitucional obrigatório e não por um projeto de governo preocupado claramente com a transparência e que disporia todos os instrumentos possíveis para facilitar a compreensão e o uso público dessa prestação de contas” (SILVA, 2005, p.463).

Dessa forma, apesar da existência de legislação financeira e dos relatórios de execução fiscal ser item significativo para a configuração do primeiro requisito da *accountability* (a prestação de contas), isso não é o suficiente para que se afirme existir um terceiro grau de democracia digital, pois para se assegurar a *accountability* é necessário preencher o segundo requisito, a responsividade, ou seja, as informações devem estar decodificadas em linguagem acessível para que o público em geral possa utilizá-las no controle dos gastos públicos.

3.1.2.4 Quarto e quinto graus de democracia digital

Os últimos objetos de avaliação nos portais foram o quarto e quinto graus de democracia digital. Enquanto o primeiro demanda uma participação popular densa, efetiva (decisão política tomada pelo próprio público) e em tempo real, o segundo já está mais no plano ideal, impondo inclusive mudanças na base do modelo de democracia.

No quinto grau, além da deliberação popular, é necessário que o povo decida, como refere Silva (2005): “a tomada de decisão não passa por uma esfera política representativa: a esfera civil ocupa lugar da esfera política” (SILVA, 2005, p. 456); ou conforme afirma Gomes (2005), o Estado é governado por plebiscito. Portanto, neste último grau, as TICs teriam uma função fundamental: retomar o antigo ideal de democracia direta. Todos os portais avaliados apresentaram resposta negativa com relação ao quinto grau de democracia digital (Quadro 10, abaixo), isso significa que as ferramentas existentes não são utilizadas com ênfase plebiscitária.

Um Estado que emprega TICs (notadamente a internet) para aumentar a participação popular na gestão dos negócios públicos deve assegurar transparência, *accountability* e interação/transação. No quarto grau de democracia digital, as tecnologias devem servir como instrumento para que a combinação com os modelos de democracia deliberativa e participativa contribuam para o aprimoramento da democracia representativa. Com relação à interação e transação, Gomes (2005) esclarece que:

A esfera política se mantém, mas o Estado se torna mais poroso à participação popular, permitindo que o público não apenas se mantenha informado sobre a condução dos negócios públicos, mas também que possa intervir deliberativamente na produção da decisão política. (GOMES, 2005, p. 219).

Vale referir que o termo interação teve origem na física, mas foi incorporado por diversos ramos, tais como a psicologia e sociologia até chegar à informática passando a ser chamado de interatividade (SILVA, 2002). Segundo o autor a interatividade pode ser definida como a ação

articulada entre emissão e recepção na perspectiva da co-criação da mensagem.

Dessa forma, para explicar os fundamentos da interatividade Silva (2002, p. 102-130) destaca três binômios imbricados⁸¹: a “Participação-Intervenção”, a “Bidirecionalidade-Hibridação” e “Permutabilidade-Potencialidade”. No primeiro “Participar” é mais do que escolher uma opção dada (sim ou não), participar equivale a modificar e interferir na mensagem.

No segundo binômio o termo “Hibridação” é adotado para referir que a emissão se confunde com recepção e vice-versa. Dessa forma, comunicar pressupõe recorrência da emissão e recepção. A comunicação é uma produção conjuntada emissão e da recepção, assim, o emissor é receptor em potencial e o receptor é emissor em potencial, os dois pólos codificam e decodificam.

Por fim, o último binômio apontado por Silva (2002) trata da “Permutabilidade”, pressupondo que a mensagem disposta na rede não pode ser fechada, ao contrário deve oferecer informação em redes de comunicações permitindo ao receptor ampla liberdade de associação e significações.

A explicação de tais conceitos não seria necessária se a interatividade já estivesse sendo usada, plenamente, pelos governos nos seus portais executivos. A partir dessas considerações, passa-se à descrição dos dados levantados (Quadro 10).

Da análise, verificou-se que apenas os portais de Brasília e Campo Grande se valem da internet para consulta popular de caráter deliberativo sobre Projetos de Lei.

A experiência de Brasília refere-se à Audiência Pública Virtual⁸² (APV), a qual, segundo propaganda do portal, foi desenvolvida para abrir mais um canal de comunicação direto com a população. Neste portal é possível, mediante cadastro prévio, o acompanhamento de audiências públicas por assunto. Cada tema é dividido em capítulos com espaço para a aposição de comentários pelos usuários. Todavia, com a avaliação, notou-se que não existe *feedback*, tampouco evidências de

⁸¹ Imbricados, pois os termos não se substituem, nem se sobrepõem, mas dialogam e se complementam.

⁸² Para maiores informações sobre APV acesse:

<http://www.df.gov.br/074/07404003.asp?ttCD_CHAVE=21>

que as sugestões populares foram encaminhadas ou influenciaram as políticas públicas.

Vale destacar que apenas o portal de Campo Grande apresentou espaço para sugestões populares sobre o Plano diretor municipal. No *link* para o Orçamento comunitário, a população pode sugerir sobre a prioridade de investimentos, sendo que as três propostas mais votadas vão para análise e aprovação do legislativo municipal (CAMPO GRANDE, *online*). Como se nota aqui há indícios do segundo tripé da interatividade, trata-se da “Bidirecionalidade-Hibridação”, pois a política local é uma produção conjunta do poder público (emissor) e do cidadão (receptor).

Tal iniciativa vai ao encontro das diretrizes do Plano diretor, que deve ser elaborado e revisado com base em critérios estabelecidos pela população. Por essa razão, será dado um maior aprofundamento à questão no item 3.2 desta dissertação.

Ainda no que tange à consulta popular de caráter deliberativo com enfoque em infraestrutura, duas capitais se destacaram: Belo Horizonte e Recife⁸³ (Quadro 10). Nesta última, as oportunidades de contribuir com o processo do Orçamento Participativo podem ser feitas mediante urnas eletrônicas para que as pessoas votem numa das 10 obras mais bem colocadas nas plenárias regionais. Todavia o processo ainda é incipiente, restringindo-se apenas à votação por meio da internet.

Já em Belo Horizonte, o processo conhecido como Orçamento Participativo Digital mostra-se mais consolidado, pois foi estruturado em 16⁸⁴ etapas. Dentre elas, destaca-se a obtenção de dados junto ao

⁸³ Informação disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/op/passos2.php>>. Acesso em 07 dez. 2010.

⁸⁴ Etapas do Orçamento Participativo digital: 1. Constituição de um Grupo Técnico; 2. Obtenção da base de dados do TRE; 3. Escolha, pela prefeitura, das obras colocadas em votação; 4. Estruturação dos mecanismos de segurança para votação; 5. Criação do aplicativo de votação; 6. Estruturação do banco de dados, a partir da base eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral; 7. Contratação de empresa para produção do site; 8. Contratação de empresa para votação por telefone; 9. Inclusão Digital (Mapeamento dos Pontos Públicos de votação na cidade; Capacitação dos monitores do OP Digital; 10. Plano de mobilização do OP Digital; 11. Plano de divulgação do OP Digital; 12. Abertura oficial da votação; 13. Reuniões de avaliação do processo durante todo o período de votação; 14. Fechamento oficial da votação; 15. Divulgação do resultado oficial; 16. Inclusão do empreendimento eleito no Plano Municipal de Prioridades Orçamentárias.

Tribunal Regional Eleitoral (TRE). Por este mecanismo somente estão habilitados a votar os cidadãos maiores de 16 anos, com domicílio eleitoral em Belo Horizonte. Nesta experiência, participar equivale a modificar e interferir na mensagem e, portanto, consolida o primeiro tripé da interatividade, a “Participação-Intervenção”.

Estas iniciativas apresentadas demonstram que é possível promover maior “interatividade” nos portais, aproximando cidadãos e representantes, mas a abertura ainda é tímida, sendo identificada em apenas quatro portais.

Quadro 10: Quarto e Quinto graus de democracia digital

4º grau: ênfase na interação e transação		
Questões sobre a existência no portal de espaço para:	Sim (%)	Não (%)
- Consulta popular, de caráter deliberativo, sobre projetos de lei e <i>Plano Diretor municipal</i> .	2 7,7%	24 92,3 %
- Consulta popular, de caráter deliberativo, sobre infraestrutura	2 7,7%	24 92,3 %
- Debate público para comunicação bidirecional: Meio Chat	2 7,7%	24 92,3 %
- Debate público para comunicação bidirecional: Meio Blog	3 11,5%	23 88,5 %
- Debate público para comunicação bidirecional: Meio Twitter	20 76,9%	6 23,1 %
- Outros meios de comunicação bidirecional	8 30,8%	18 69,2 %
- <i>Download</i> e <i>upload</i> de formulários, taxas de depósito on-line ou para emissão de licenças	16 61,5%	10 38,5 %
- Operação completa de transações financeiras	0	26 100 %
5º grau: ênfase plebiscitária		
Questão sobre a existência no portal de espaço para:	Sim (%)	Não (%)
- Votação eletrônica plebiscitária com efeito vinculante e oficial, para a decisão		100 %

Outra característica que configura o quarto grau de democracia digital é a possibilidade de o cidadão ter “voz e vez”, independentemente do lugar em que esteja, fomentando a capacidade de tomada de decisões em diversos fóruns eletrônicos (redes sociais⁸⁵) uma vez que com estas iniciativas pode-se alcançar o terceiro tripé da interatividade qual seja, a “Permutabilidade-Potencialidade”.

As redes sociais representam hoje um fenômeno mundial na prática da comunicação a distância, alterando inclusive o *modus operandi* da sociedade contemporânea, sendo identificada pelos autores como “instrumento de agregação de valor às relações entre sociedade civil organizada e o Estado” (DZIEKANIAK, 2009, p. 402), ou ainda, como um movimento que se alia ao processo de reconstrução da democracia. Para Santaliestra (2007):

As redes sociais representam um importante aspecto das relações entre sociedade civil e Estado e fazem parte dos esforços pela democratização do país, empreendidos por amplos setores desde o final da ditadura militar. Trata-se, portanto, de um movimento social significativo, com implicações em nossa estrutura de relações sociais e, inclusive, em doutrinas jurídicas como no caso do tema da infância. (SANTALIESTRA, 2007, p. 18).

Em face da possibilidade de uso das redes sociais pelos governos, como forma de envolver os cidadãos no universo político, tornando-os partícipes e igualmente responsáveis na gestão governamental, buscou-se verificar se as práticas de e-gov das capitais brasileiras incorporaram essa filosofia, desfrutando da comunicação em tempo real.

Com relação ao uso das redes sociais, chama a atenção a presença do *Twitter*, identificado no portal de 76,9 % das capitais. Em face desse elevado índice, os avaliadores criaram um *twitter*⁸⁶ especialmente para

⁸⁵ As redes sociais existentes atendem a diversos interesses e objetivos e, com isso, favorecem desde relacionamentos (Orkut, Facebook), até o desenvolvimento cultural, social e político, como é o caso dos Blogs, Chats e até mesmo do *Twitter*.

⁸⁶ O *login* utilizado foi: *transparenciasc* que seguiu o portal de 20 capitais: Aracaju, Belém, belo horizonte, Boa Vista, Cuiabá, campo grande, Curitiba, Florianópolis, fortaleza, João

“seguir” as prefeituras das 19 capitais e avaliar o conteúdo e interação proporcionada por essa ferramenta.

De um modo geral, a utilização do *Twitter* pelas capitais é satisfatória, mas funciona mais como uma ferramenta de primeiro grau (via de mão única) do que de quarto grau. Entre as capitais, a frequência de atualização do serviço é bastante desigual. Observa-se que a capital que mais frequentemente faz uso da ferramenta é João Pessoa.

Com relação ao conteúdo, há predomínio de notícias, constando desde a divulgação de licitações e concursos públicos, alertas sobre o pagamento de impostos, decisões já tomadas ou que serão tomadas em diversas áreas da administração (saúde, infraestrutura, habitação, meio ambiente, segurança etc.), mas a maioria se refere à programação cultural.

A utilização bilateral da ferramenta foi pouco constatada. Nem todas as prefeituras se preocupam em responder aos *twits* apresentados em relação às notícias divulgadas, ou mesmo em relação a dúvidas gerais por parte daqueles que seguem o *Twitter* da administração, com exceção de algumas capitais, por exemplo, João Pessoa. O que se notou, todavia, é que as atualizações são decididas muitas vezes pelas secretarias de comunicação, carecendo de maiores respostas aos leitores. A partir disso, pode-se inferir que o internauta não se sente convidado a participar enviando mensagens ao canal de sua prefeitura, pois se enviadas estas perguntas não serão respondidas; ou, se atendidas, carecerão de remetente, tratando-se de respostas gerais.

Além do *Twitter*, duas capitais dispuseram da ferramenta de comunicação bilateral tipo Chat (Belo Horizonte e Curitiba), três apresentaram Blog (Aracaju, Maceió e São Paulo) e oito portais, outras ferramentas (Orkut, Facebook).

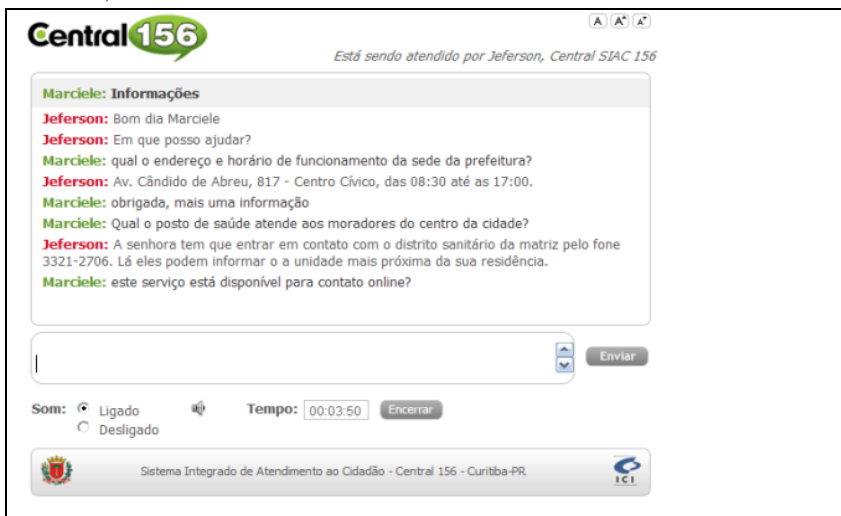
Dentre estas iniciativas apresentadas, uma merece relevo. Trata-se da *Central de Atendimento e Informações-156*⁸⁷ presente no portal de Curitiba. No intuito de testar o funcionamento deste meio, procedeu-se a

Pessoa, Maceió, Manaus, Palmas, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luis, São Paulo, Vitória.

⁸⁷ A Central de Atendimento e Informações - 156 é o Contact Center desenvolvido e gerenciado pelo [ICI \(Instituto Curitiba de Informática\)](#), e tem por objetivo “viabilizar um sistema de comunicação ágil e eficiente entre o cidadão e a Prefeitura de Curitiba, permitindo o atendimento da demanda de informações e solicitações da população, com segurança, confiabilidade e, principalmente, qualidade” (CURITIBA, *online*).

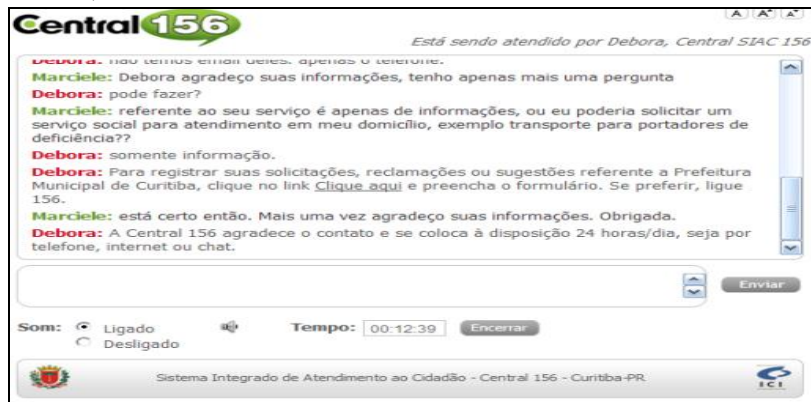
um teste. O referido mecanismo funciona como um Chat, pois quando indagados sobre questões de cunho geral e específico (as mesmas utilizadas para aferir o primeiro grau de democracia digital, apresentadas acima), imediatamente se obtiveram as informações, conforme Figura 03 abaixo.

Figura 03: Extrato do primeiro diálogo com a central de informações de Curitiba, atendente Jeferson



O mecanismo de interação bidirecional da prefeitura de Curitiba é uma experiência ímpar identificada nos portais das capitais. No entanto, apesar de ser uma ferramenta que atende aos princípios do e-gov, funcionando 24 horas/dia, é subutilizada, pois usada apenas como balcão de informações, não servindo para solicitação de serviços em tempo real, via *site*, como se percebe na Figura 04 abaixo.

Figura 04: Extrato do segundo diálogo com a central de informações de Curitiba, atendente Débora



Buscou-se, com esta avaliação, verificar o preenchimento do requisito do quarto grau de democracia digital e o uso dos meios para que a interatividade popular efetivamente influencie nas decisões políticas. Como visto, no Plano diretor digital de Campo Grande e no Orçamento participativo digital de Belo Horizonte, tal requisito foi preenchido.

Nas demais capitais analisou-se o uso das redes sociais, no entanto, os meios que se destacam (Chat e *Twitter*) ainda se limitam a informações (via de mão única). Essas iniciativas, como visto, poderiam ser empregadas para alcançar o terceiro tripé da interatividade, qual seja a “Permutabilidade”, mas para tanto a mensagem disposta na rede deve ser aberta, permitindo ao receptor ampla liberdade de associação e significações.

Por fim, um último item para aferir o quarto grau de democracia digital foi extraído do relatório da ONU (2010), sendo dois os requisitos: espaço para operações financeiras completas via internet (transferência de dinheiro para uma conta segura do governo) e espaço para *download/upload* de documentos. O primeiro requisito não foi constatado nos portais; já o segundo foi identificado no *link* da Secretaria da Fazenda de 16 capitais (15 portais se referiam ao serviço de Notas Fiscais Eletrônicas e um portal, a prefeitura de Porto Alegre, se

referia ao serviço de Declaração de Operações Imobiliárias do Município).

A Nota Fiscal Eletrônica – NFe é um documento fiscal eletrônico que permite aos contribuintes do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) efetuar suas declarações e emitir guias de recolhimento *online*. Esse programa, vinculado à Receita Federal, permite a exportação de arquivos gerados eletronicamente no computador do contribuinte para a base de dados da prefeitura. Já a Declaração de Operações Imobiliárias do Município (DOIM) é um recurso eletrônico desenvolvido “para que os cartórios e tabelionatos informem à Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) todas as transações envolvendo imóveis em Porto Alegre” (PORTO ALEGRE, *online*).

Não obstante, o já bem-sucedido uso de aplicativos de e-gov na área fazendária, verificado no terceiro grau de democracia digital (legislação e relatórios), o uso para entrega de declarações e até no cálculo e pagamento de impostos *online*, comprova a tese de que a tecnologia continua sendo empregada para atender às demandas de controle gerencial da administração em detrimento de áreas prioritárias do e-gov –educação e treinamento, saúde pública, justiça e segurança pública–, setores fundamentais para a ação do poder público, que podem ter grande impacto sobre o bem-estar dos cidadãos e, eventualmente, sobre a distribuição de renda.

Nesta perspectiva, enquanto os três países pioneiros no *ranking* de e-gov da ONU (2010) – Coreia, Estados Unidos e Canadá – se destacam pela prioridade em disponibilização de serviços *online* para a satisfação de demandas dos usuários, o Brasil ocupa o 61º lugar no ranque, sendo que suas grandes inovações municipais têm sido, fundamentalmente, “estar” na rede e atender às demandas da administração.

Após a apresentação da metodologia e avaliação dos dados coletados, passa-se ao terceiro momento, qual seja, a síntese dos resultados, a partir da ordenação dos portais quanto aos graus de democracia digital.

3.1.3 Síntese dos resultados

Inspirado nas pesquisas de Freire e Feitosa (2007) e tendo como base teórica o modelo dos graus de democracia digital de Silva (2005),

Gomes (2005) e relatório de e-gov da ONU (2010), o presente item busca apresentar o resultado da análise dos dados com relação ao grau de participação e interação popular promovido pelas administrações municipais das capitais do país.

Apesar de disponibilizarem informações sobre os mesmos serviços, os 26 portais possuem características distintas. Percebeu-se uma evolução individualizada destes com relação a seus propósitos, as suas realizações e, reflexamente aos graus de democracia digital. Os portais assemelham-se quanto à presença de tecnologia para desenvolver políticas de e-gov. No entanto, diferenciam-se quanto à abertura das administrações municipais para a transparência, participação e interação cidadã.

Considerando que a análise dos dados obedeceu a uma avaliação objetiva, para a apresentação dos resultados também seguiu-se esse critério. A partir dessa situação é apresentado um Índice de Democracia Digital das capitais brasileiras, doravante IDD, sintetizado no Quadro 11, abaixo. Sem pretender estabelecer um critério de valores, este índice apenas ordena os portais quanto aos graus de democracia digital.

Para a avaliação elegeram-se cinco⁸⁸ questões mais significativas do questionário, de cada um dos graus e, para a classificação dos portais, as categorias adotadas foram: Insatisfatório (de 0 a 1 questões), Regular (de 2 a 3) e Satisfatório (de 4 a 5). Para o índice, considerou-se a soma das questões alcançadas em cada grau e, a partir disso, os resultados obtidos foram classificados da seguinte forma: Insatisfatório (de 0 a 6), Regular (de 7 a 13) e Satisfatório (de 14 a 20).

Além disso, no Quadro 11, abaixo, considerou-se o Índice de Desenvolvimento Humano⁸⁹ (IDH) dos municípios, visando cruzar os dados e aferir se as capitais mais desenvolvidas em termos de emprego

⁸⁸ O inteiro teor das questões escolhidas pode ser localizado no Apêndice 01 e estas foram respectivamente: **1º Grau:** Q 3.2, Q 4.2, Q 8, Q 12.3, Q 15.5; **2º Grau:** Q 16.2, Q 16.4, Q 17.1, Q18.1, Q19; **3º Grau:** Q 20.1, Q 20.3, Q 20.4, Q 21.1, Q 21.3; **4º Grau:** Q 23; Q 24; Q 25.1; Q 26.1; Q 26.2.

⁸⁹ O IDH baseou-se nos relatórios das pesquisas do Índice FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) de Desenvolvimento Municipal- IFDM, edição 2010, relativo aos dados oficiais do ano 2007. Informação disponível em: <<http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CE9229431C90122A3B25FA534A2.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

& renda, educação e saúde apresentam as melhores práticas de serviços dispostos *online* e graus elevados de democracia digital.

Quadro 11: Posição IDH e Índice de Democracia Digital (IDD) das capitais

Posição IDH	Capital	1º Grau	2º Grau	3º Grau	4º Grau	IDD
		Categoria				
1º 0,86	Curitiba	S	S	S	R	S
2º 0,86	Vitória	S	R	S	I	R
3º 0,84	São Paulo	S	S	S	I	S
4º 0,83	Campo Grande	S	I	R	R	R
5º 0,83	Florianópolis	S	R	S	I	R
6º 0,82	Rio de Janeiro	S	S	R	I	R
7º 0,82	Goiânia	S	I	I	I	R
8º 0,81	Brasília	S	S	S	I	S
9º 0,81	Porto Alegre	S	R	S	I	S
10º 0,81	Belo Horizonte	S	S	S	R	S
11º 0,79	Natal	S	R	S	I	R
12º 0,79	Teresina	S	S	S	I	R
13º 0,79	São Luís	S	I	S	I	R
14º 0,78	Recife	S	S	S	R	S
15º 0,77	Cuiabá	S	R	S	I	R
16º 0,76	Aracaju	S	R	S	I	R
17º 0,76	Palmas	S	I	S	I	R
18º 0,75	Boa Vista	R	R	R	I	R

19º 0,75	Belém	S	R	S	I	R
20º 0,74	João Pessoa	S	S	S	I	R
21º 0,74	Salvador	S	I	R	I	R
22º 0,74	Manaus	S	R	S	I	R
23º 0,73	Fortaleza	S	R	S	I	R
24º 0,72	Maceió	R	R	R	I	R
25º 0,71	Porto Velho	S	R	S	I	R
26º 0,69	Macapá	-	-	-	-	-
27º 0,69	Rio Branco	S	R	S	I	R
Graus de Democracia Digital (%) de Satisfação		88,46 %	30,76 %	80,76 %	0%	

Legenda: Satisfatório (S); Regular (R); Insatisfatório (I)

3.1.3.1 Percentual de satisfação do primeiro grau de democracia digital

A ponderação do primeiro grau de democracia digital foi dividida em duas ênfases: informação e prestação de serviços. O primeiro grau com ênfase em informações está presente em todos os portais avaliados. As informações encontram-se bem estruturadas na maioria dos portais, apesar de algumas plataformas serem utilizadas para autopromoção dos governos.

Já a prestação de serviços ocorre de maneira variada nos portais, com predomínio daqueles destinados às atividades arrecadatórias, com dois atores específicos: Fazenda Pública e contribuinte. Em face disso, raramente são encontrados *links* para a prestação de serviços de primeira ordem, tais como saúde e educação. Como visto no Quadro 06, apenas é possível obter serviço público domiciliar, com pedido inicial realizado no portal, nas capitais Belo Horizonte, Salvador e São Paulo, sendo que esta última foi a única em que se identificou *link* para solicitação no site de transporte público para portador de deficiência.

No Quadro 11, a média apresentada evidenciou que 88,46% dos portais avaliados possuem um índice satisfatório para o primeiro grau de

democracia digital. Tais portais servem como instrumentos democráticos uma vez que circulam informações governamentais genéricas e, na medida do possível, prestam serviços aos cidadãos.

3.1.3.2 Percentual de satisfação do segundo grau de democracia digital

O segundo grau de democracia digital também foi dividido em dois itens: inclusão digital e sondagem de opinião. No Quadro 07, os resultados evidenciaram um avanço no quesito inclusão digital. Todavia, a despeito desta aparente evolução, notou-se que o conteúdo exposto nos portais sobre os programas de inclusão digital rondam em torno da disponibilização de ferramentas (modos de uso) em desatenção ao quesito que versa sobre a finalidade do uso (razão de se usar).

Como se percebe, a filosofia dos governos continua sendo, prioritariamente, a de aparelhar, quando na verdade o processo de inclusão digital engloba outros fatores, tais como refere Sorj (2003) treinamento para uso do computador e internet; capacitação e inserção do usuário para efetivo aproveitamento das informações e desenvolvimento e uso de conteúdos adequados à realidade dos usuários.

Outro item que compõe o segundo grau é a sondagem de opinião. Neste quesito, os percentuais foram elevados para serviços como ouvidorias e fale conosco. No entanto, os índices reduziram quando os serviços eram para promover consulta aos cidadãos sobre temas da agenda pública.

No Quadro 11, os percentuais revelam que o segundo grau de democracia digital só é satisfatório em 30,76% dos portais, o qual comprova que a existência de ferramentas para receber críticas e opiniões é pouco significativa para configurar uma democracia digital de segundo grau.

3.1.3.3 Percentual de satisfação do terceiro grau de democracia digital

O terceiro grau de democracia digital requer a *accountability*, o que significa maior transparência e responsividade. O resultado da avaliação feita revelou que 80,76% dos portais apresentam índice satisfatório para o terceiro grau. Todavia, o elemento que sustenta a aparente democracia nos portais decorre de dispositivo legal que obriga

a disposição de legislação, balanços financeiros e documentos de arrecadação fiscal em meios eletrônicos. Portanto, apesar dos percentuais, estes não podem ser vistos como sinônimo de empoderamento, compreensão e uso público desta prestação de contas.

Com relação às pesquisas realizadas em anos anteriores por Freire e Feitosa (2007) e Silva (2005), os portais das capitais avançaram relativamente pouco, visto que a prestação de contas não permite que os cidadãos comentem, nem enviem sugestões aos planos de ações governamentais. A perpetuidade dessa postura pode indicar o entendimento dos governos acerca do termo cidadania, ou seja, informações e facilidades para aperfeiçoar a arrecadação fiscal.

Não se pode olvidar aqui a análise feita sobre a presença de *link* para o Plano diretor na página inicial dos portais, em que se constatou o retrocesso da iniciativa, quando comparada com a pesquisa de Freire e Feitosa (2007).

3.1.3.4 Percentual de satisfação do quarto grau de democracia digital

Sabe-se que as TICs têm como característica inerente o avanço acelerado, que permite a comunicação e interação entre cidadão e governo. Isso é o que a tecnologia promete e pode cumprir.

Quando se migra para a esfera político-governamental, as iniciativas de uso das ferramentas para desenvolvimento de redes sociais e promoção de espaços coletivos para deliberação e efetiva comunicação entre os cidadãos e governos, e os índices de satisfação para o quarto grau de democracia digital são de zero pontos percentuais.

Vale lembrar que, neste estudo, o foco recaiu na atuação dos governos, em seus portais. A forma de agir do cidadão internauta, como este usa e interage com seus governos via internet, não foi objeto de análise.

Portanto, sem desconsiderar teses que questionam a eficácia da interatividade/deliberação em meio digital, visto que a participação popular ainda não se consolidou nem na sua forma mais tradicional, a presencial (PINHO, 2008), o fato é que a tecnologia existe, os cidadãos já se comunicam eletronicamente e possuem hábitos já mapeados de acesso à internet.

Logo, a problemática que circula em torno da significativa ausência do quarto grau de democracia digital nos portais é que, embora

haja práticas de interatividade mediante Plano diretor digital (apenas uma capital) e Orçamentos Participativos (apenas duas capitais), uso de redes sociais (destaque para o *Twitter*) e possibilidade de *Download* e *upload* de documentos para fins arrecadatórios, as potencialidades da internet não estão sendo utilizadas pelas administrações brasileiras de forma a envolver os cidadãos no universo político, tornando-os partícipes de suas decisões.

Comprova-se, com os percentuais acima, que, quando se trata de ativar a arrecadação de tributos, as tecnologias são usadas com propriedade, mas em outros casos faz-se praticamente tabula rasa.

3.1.3.5 Resultado do cruzamento entre índice de desenvolvimento humano e Índice de Democracia Digital por capital

Partindo-se do pressuposto de que nos Estados mais desenvolvidos encontram-se melhores condições (educação, saúde, trabalho & renda) para implementar portais de qualidade, cruzaram-se os dados do IDH das capitais com as médias alcançadas por elas nos índices de democracia digital. Por mais surpreendente que seja, com os resultados da avaliação concluiu-se que o índice de desenvolvimento das capitais não possui relação direta com a quantidade e qualidade dos serviços disponíveis.

Dessa forma, quando comparadas as cinco primeiras capitais do IDH com suas respectivas médias no Índice de Democracia Digital, os resultados comprovaram que, apesar de bem posicionadas no IDH, isso não significa automaticamente Índices mais elevados de democracia digital.

Neste viés, vale referir que apenas duas capitais (São Paulo e Curitiba) apresentaram média satisfatória para o Índice de Democracia Digital, enquanto outras capitais que alcançaram a mesma média (Brasília, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife) não estão entre as cinco mais bem posicionadas no IDH.

Esses resultados mostram que não existe relação entre IDH e Índices de Democracia Digital, pois mesmo as capitais mais desenvolvidas estão longe de serem exemplos de uma cultura de comunicação dialógica. Em síntese, a pouca abertura para o acompanhamento das ações governamentais denota como os governos, mesmo aqueles que possuem recursos para investir em políticas de e-

gov, ainda se comportam de maneira tecnocrata (grupo de técnicos se reúne e, posteriormente, apresenta à sociedade um pacote completo e fechado de tecnologia).

Com base nesses resultados, pode-se inferir que o e-gov não se restringe à internet. A *web* 1.0 (infraestrutura e serviços) já não é suficiente, dado o atual contexto de avanço tecnológico. Impõe-se com urgência o uso da *web* 2.0 (redes sociais, comunicação, interatividade e aplicações). A partir disso, a grande questão que fica é: como colocar o cidadão no contexto do e-gov? Como mudar a postura centralizadora e tecnocrata dos governos, de utilizar as tecnologias em seu proveito, mas considerando os reais interesses do cidadão? No próximo item se buscarão possíveis respostas a essas questões.

3.2 Políticas necessárias ao desenvolvimento da democracia digital nos municípios

Não venho aqui com um plano fácil para a constituição do amanhã. Desconfio daqueles que acham que já têm respostas, quando nós ainda estamos formulando as perguntas. (TOFFLER, 2007, p. 409).

A construção teórica e a análise prática desenvolvidas nesta dissertação buscaram agrupar elementos para responder ao problema desta pesquisa, qual seja: O uso da internet, materializada nos projetos de governo eletrônico dos portais das capitais brasileiras, contribui ou não para o aprimoramento da democracia?

O estudo permitiu verificar que existe uma separação entre os postulados teóricos e a prática. Para Rover e Mezzarobra (2010, p. 31), o e-gov possui “duas faces”: a primeira atende a uma demanda interna, de modernização das estruturas estatais, buscando eminentemente a informatização e a prestação de serviços públicos mais céleres; a segunda projeta-se ao exterior, voltando-se para a sociedade, e permite um avanço da cidadania (direitos civis, políticos e sociais), o que materializa os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito. Com a análise dos portais dos executivos brasileiros, verificou-se que a “primeira face” encontra-se consolidada, enquanto que a “segunda face” demanda aperfeiçoamento.

Não há dúvida de que os projetos de e-gov podem contribuir para a qualidade da democracia brasileira, destacando-se, entre os benefícios, a redução das oportunidades de corrupção, mais transparência e, sobretudo, o auxílio ao cidadão no controle social dos programas governamentais. Este corpo de objetivos baseia-se nas características de comunicação e interação viabilizadas pelas TICs, sendo isso o que a tecnologia promete e pode cumprir, ou seja, é ilusório esperar que a mera informatização de antigas estruturas burocráticas resolvam, por si só, os *déficits* democráticos.

De fato, o desenvolvimento desses programas reacende as esperanças de cumprimento do sistema democrático previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/88), o qual prevê, em seu primeiro⁹⁰ artigo, o modelo misto de democracia representativa e direta que deveria vigorar no país. Neste caso, a internet pode ser vista como uma ferramenta poderosa para efetivar a democracia direta, mediante o seu uso para a realização de referendos, plebiscitos e iniciativa popular *online*, subsidiando a tomada de decisões mais eficazes e próximas da vontade popular.

No entanto, a análise dos portais das capitais brasileiras, apresentada no item acima, revelou que o aprimoramento e desenvolvimento de novas práticas democráticas não dependem da tecnologia, e sim dos processos implementados nos governos. Com base nos resultados alcançados, pode-se afirmar que o que impera nos portais é o uso meramente informativo, essas práticas revelam nada mais que uma falsa democracia digital. Corroborando este entendimento, Rover e Mezzaroba (2010, p. 33) afirmam que: “a simples publicidade de atos em hipótese alguma supre a necessidade de se garantir a legitimidade de uma ação política”.

Com efeito, um projeto de democracia digital requer a construção coletiva de decisões e programas governamentais, ou seja, o cidadão deve ser coautor deste processo, de forma que a vontade pessoal de cada

⁹⁰ De acordo com o artigo 1º da CF/88: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

indivíduo espelhe a vontade coletiva. Assim, proporcionalmente ao aumento da comunicação e interação, aumenta a democracia e esta consolida seus postulados de legitimidade e representatividade (ROVER; MEZZARROBA, 2010).

A partir da compreensão de que o problema atual não é mais de tecnologia, mas de deveres políticos, uma pergunta que surge é: Como utilizar estas ferramentas para atender às demandas dos cidadãos de forma a emancipá-los e integrá-los nos projetos políticos?

A busca de respostas a esta questão possui caráter emergencial, pois se baseia em desafios que já estão sendo encontrados pelos Estados e, no caso deste estudo, pelos portais municipais brasileiros. A esse propósito Knight et al. (2007, p.25) propõem um decálogo⁹¹ aos responsáveis pelo desenvolvimento de programas de governo eletrônico. Segundo os autores, para o “candidato e-Brasil”⁹² desenvolver o governo eletrônico na direção do crescimento e amadurecimento da democracia, é necessário que haja uma sinergia entre políticas públicas de e-gov e projetos transversais, dentre os quais pela relevância a esta dissertação, se destacam a Inclusão e Alfabetização digital.

Após apresentar a relevância destas políticas públicas de e-gov, o estudo se dirige rumo a medidas identificadas como necessárias ao desenvolvimento da democracia digital nos municípios, buscando com isso alternativas aptas a tornar significativa a interação entre cidadãos e seus representantes.

3.2.1 Políticas públicas de governo eletrônico

As políticas públicas são temáticas comuns da agenda da ciência política. Sendo assim, qual a relevância deste tema para o estudo

⁹¹ O decálogo é formado por dez elementos são eles: “Inclusão digital e e-Desenvolvimento, e-Educação e treinamento ao longo da vida, e-Segurança pública, e-Saúde, e-Serviços públicos e gestão, Compras governamentais eletrônicas, e-Justiça, e-Comércio, Fomento ao setor de tecnologia de informação e comunicação, Estratégia, coordenação e liderança”. (KNIGHT; FERNANDES; CUNHA, p. 26-29).

⁹² O candidato e-Brasil, seja ele presidente da república, governador de estado ou **prefeito municipal**, é aquele que se compromete em transformar suas promessas de campanha em realidade, o “perfil deve ser de líder visionário, mobilizador, capaz de (...) obter sinergia do trabalho conjunto dos ministérios ou secretarias para realizar um programa de metas previamente anunciado” (KNIGHT; FERNANDES; CUNHA, p. 25-26, grifou-se).

jurídico? Segundo Bucci (2001), a inserção das políticas públicas na seara jurídica faz parte de um movimento interdisciplinar do direito. Portanto, considerando que esta dissertação se alicerça na sociologia e ciência política, o estudo de políticas públicas se justifica pelo fato de que elas “buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais” (BUCCI, 2001, p. 07).

Os direitos sociais que incluem o direito de participação e inclusão política estão consubstanciados na CF/88 e, a despeito da previsão formal, demandam eficácia material, substantiva. Ou seja, para evitar que estes direitos sejam letra morta, constituindo aquilo que Fernand Lassale chamou de “folha de papel”, faz-se necessária a sua materialização na vida dos cidadãos. Hodiernamente a concretização destes direitos passa a contar com novos aliados, os programas de governo eletrônico, todavia a implementação destas práticas requer o desenvolvimento de políticas públicas.

E o que se entende por políticas públicas? Segundo Bucci (2002, p. 241): “políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Noutros termos, pode-se entender que as políticas públicas são mecanismos para operacionalizar as normas positivadas no direito pátrio.

De acordo com a autora, a elaboração destas políticas deve se pautar em alguns elementos, dentre os quais se destacam: o “planejamento orçamentário” e a “escolha de prioridades e identificação de interesses públicos” (BUCCI, 2002, p. 258; 264). Sendo assim, é com base nestes elementos que devem ser estruturadas as políticas de e-gov no Brasil.

Nesta perspectiva, Barbosa et al. (2007) referem que as políticas de e-gov devem guardar sinergia com as estratégias de governo (plano de governo e plano plurianual⁹³), bem como devem ser consideradas pelos gestores públicos para planejar o uso das tecnologias nos serviços

⁹³ O destaque à questão orçamentária deve-se a sua importância na implementação dos programas de e-gov. A esse propósito pontua Fernandes (2007, p. 502): “A implementação do governo eletrônico foi também severamente afetada por restrições orçamentárias, de forma que mesmo projetos formalmente definidos como prioritários são submetidos a constrangimento de recursos com forte impacto sobre sua viabilização”.

públicos, visando com isso à concretização dos postulados constitucionais da eficiência, eficácia e efetividade.

Antes de adentrar nos objetivos das políticas públicas de e-gov, vale mencionar a auditoria realizada, em 2005, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), sobre as ações do Programa de governo eletrônico brasileiro. Após a apresentação do resultado desta auditoria, foi possível identificar o caminho a ser trilhado pelos gestores no desenvolvimento de políticas públicas de governo eletrônico.

A auditoria do TCU baseou-se em três questões, sendo a primeira relacionada com as ações de coordenação e articulação do Programa, a segunda com os mecanismos de monitoramento e avaliação como meio de aprimoramento da prestação dos serviços eletrônicos e a última com a prestação de serviços públicos eletrônicos orientados diretamente ao cidadão que tem acesso à Internet (BRASIL, 2006).

A última questão (foco no cidadão) interessa a esta dissertação. Em face disso, doravante, são apresentados apenas os resultados concernentes a esta temática. Segundo o relatório do TCU, no que tange à prestação de serviços com foco no cidadão, foram verificados o desconhecimento, por parte dos gestores, do público-alvo dos serviços; o baixo percentual de serviços transacionais executados diretamente pelo cidadão; além da inobservância de recomendações propostas pelo Programa e da diretriz que visa à centralização e simplificação do acesso à internet (BRASIL, 2006).

Após a avaliação, o TCU apresentou os resultados à Casa Civil da Presidência da República, consolidados numa súmula de recomendações constantes do Acórdão⁹⁴ n°: 1386/2006.

O estudo realizado pelo TCU se justificou pela necessidade de consolidação das políticas públicas de governo eletrônico no Brasil, de modo a abranger não apenas a “face interna” (modernização da administração), mas, sobretudo, a “face externa”, no sentido de utilizar estas ferramentas para aprimorar a participação cidadã.

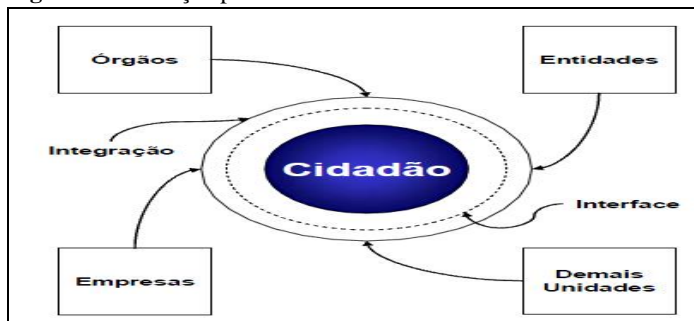
⁹⁴ Tal Acórdão foi acolhido e levado a plenário em 09 de agosto de 2006, sendo aprovado em 10 de agosto do mesmo ano. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/comunicacoes/voto%20e%20acordao%201386.2006%20programa%20governo%20eletronico.pdf> . Acesso em: 20 fev. 2011.

Com base nisto, os teóricos do governo eletrônico passaram a elencar quais as metas a serem seguidas pelos referidos programas, conforme sugerem Barbosa et al.:

As políticas de governo eletrônico e de TIC devem ter como meta:

- implementar práticas de gerenciamento de projetos de TIC;
- ter o cidadão como foco da prestação de serviços públicos;
- capacitar e desenvolver os servidores profissionais para funções de governança de TIC;
- estimular a inovação, com o uso das TICs, nos processos de negócio do setor público para transformá-los, com ganhos de eficiência e redução de despesas;
- integrar os vários órgãos envolvidos coma prestação de um serviço público;
- introduzir e consolidar um modelo coordenado de governança de TIC, que permita planejar, organizar, gerir e monitorar suas atividades. (BARBOSA et al. , 2007, p. 527):

Além destas diretrizes, os autores sugerem ações para implementar tais políticas públicas, das quais se destacam: o desenvolvimento de projetos com foco no cidadão e a construção de um marco legal e normativo para o funcionamento do e-gov. A primeira ação (serviços com foco no cidadão) tem sido alvo das estratégias de engenharia e gestão do conhecimento e podem ser visualizadas na figura 05 abaixo:

Figura 05: Serviços públicos centrados no cidadão

Fonte: São Paulo (2006, p. 05).

A figura acima deve servir como um espelho a orientar a elaboração das políticas públicas, na construção de um novo conceito de e-gov. Segundo Barbosa et al., neste novo conceito, as ações governamentais, em rede, têm como cerne o cidadão e “este se torna o centro da oferta de serviços públicos, alterando a forma como os diferentes órgãos e entidades do governo se relacionam com o cidadão, orientando a entrega dos serviços públicos” (BARBOSA et. al. 2007, p. 526).

Vale referir que tal perspectiva, além de ser o foco atual das pesquisas de governo eletrônico elaboradas pelas Nações Unidas⁹⁵ (ONU, 2010), também faz parte da Carta Ibero-Americana de Governo Eletrônico⁹⁶, assinada em 2007, da qual o Brasil é signatário. Esta Carta “ressalta que a perspectiva da qual deve ser abordado o emprego das TICs na Gestão pública é a do **cidadão e seus direitos**” (CARTA

⁹⁵ No relatório da ONU de 2010, a perspectiva foi a de que os sites governamentais devem transcender a lógica da transparência (que se baseia na prestação de informações de mão-única, do Governo para o cidadão) e avançar rumo a participação eletrônica, neste modelo são oferecidos recursos e facilidades que permitam ao cidadão maior participação e engajamento, existe uma prioridade na interação de modo a permitir que os cidadãos não sejam apenas consumidores passivos do governo, mas sim participantes ativos na produção e geração de informações (ONU, 2010).

⁹⁶ A Carta foi assinada no dia 01 de junho de 2007, na cidade de Pucón, Chile. Na ocasião o Estado brasileiro foi representado pela figura do ministro do Planejamento Paulo Bernardo Silva, segundo o documento “os signatários da carta deverão realizar os esforços necessários para garantir que os princípios democráticos da mesma sejam traduzidos em ações concretas” (Preâmbulo, CARTA IBERO-AMERICANA DE GOVERNO ELETRÔNICO, 2007).

IBERO-AMERICANA DE GOVERNO ELETRÔNICO, 2007, grifou-se).

Além disso, o segundo capítulo da referida Carta, intitulado: Direito ao governo eletrônico, prevê o direito de se relacionar eletronicamente e elenca no seu sétimo parágrafo os seguintes direitos:

A implantação do governo eletrônico pressupõe o reconhecimento pelos Estados Ibero-Americanos do direito dos cidadãos a se relacionar eletronicamente com os seus Governos e Administrações Públicas, com a suposição de que as administrações estão inter-relacionadas entre as mesmas a fim de simplificar os procedimentos. As Leis de acesso à informação pública estabelecidas em alguns países da Região apontam nesse sentido. (CARTA IBERO-AMERICANA DE GOVERNO ELETRÔNICO, 2007).

Neste caso, para que tal dispositivo seja cumprido é necessária a criação de um Marco Legal⁹⁷ de governo eletrônico brasileiro. Segundo Barbosa et al. (2007, p. 529), este Marco Legal deve servir tanto para atualizar os documentos legais vigentes, quanto para instruir a criação de normas cujo foco seja o “cidadão, empresas, órgãos e entidades transversais ao governo e ao seu funcionalismo”. Como exemplos podem-se citar o trâmite obrigatório de documentos pela via eletrônica e mecanismos de assinatura digital.

Como visto, as políticas públicas devem fazer parte da agenda de prioridade dos governos federal, estadual e **municipal**, sobretudo, após o compromisso assumido pelo Estado brasileiro, com a assinatura Carta Ibero-Americana de Governo Eletrônico, a qual impele aos signatários a adoção de medidas aptas a garantir a efetivação de seus postulados.

⁹⁷ Vale referir que já tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 2710/2007, o qual versa sobre a implantação do Portal Único de Ações Governamentais e Serviços Eletrônicos com o objetivo de integrar sistemas e disponibilizar na internet os programas públicos nas esferas Federal, Estadual e Municipal. O inteiro teor do referido projeto encontra-se disponível em:

< <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/534231.pdf> >.

Acesso em: 20 mar. 2011.

Neste sentido, alguns setores estratégicos assumem papel de relevo, pois seu desenvolvimento surte impactos nas políticas públicas de e-gov, conforme se observará.

3.2.2 Setores estratégicos: Inclusão e Alfabetização Digital

Os setores estratégicos são definidos como “áreas ou atividades com inúmeras especificidades e certa autonomia na sua conformação como políticas públicas e ações de governo” (KNIGHT et al. 2007, p. 19). Estes setores que podem abranger várias áreas, tais como saúde, educação, segurança, justiça e inclusão digital, são relevantes para o desenvolvimento dos programas de governo eletrônico, visto que podem ser usados para a oferta de serviços públicos melhores ou novos. Na sequência, serão abordadas duas áreas: a inclusão e a alfabetização digital, pois estas são as bases para o desenvolvimento de qualquer programa de governo que usa as tecnologias em benefício da democracia e participação.

3.2.2.1 Inclusão Digital

Como visto acima, não há dúvida de que, com o investimento em políticas públicas de e-gov, é possível desburocratizar as estruturas administrativas inovando a prestação de serviços públicos e a forma de governar. Todavia, ainda que haja investimento nestas políticas, os portais governamentais só alcançarão seus objetivos de aprimorar a participação se forem úteis tanto para a administração, quanto para seus usuários.

Mais uma vez vale referir que não será a tecnologia que criará a participação e mais envolvimento social. Sendo assim, as políticas de e-gov devem sempre estar associadas a setores estratégicos e nestes se inserem a Inclusão e a Alfabetização digital.

No que concerne à inclusão digital, Oliveira et al. (2007) esclarecem que não existe governo eletrônico se o cidadão não tem acesso à internet, ou seja, o desenvolvimento destes programas requer o investimento paralelo em inclusão digital.

A afirmação acima pode ser confirmada pela pesquisa sobre o uso das TICs no Brasil, realizada pelo Comitê Gestor da Internet-CGI⁹⁸, no ano de 2009, a qual evidenciou que sem fortes políticas de inclusão digital será impossível avançar em estágios mais elevados de governo eletrônico.

O texto intitulado “Análise dos Resultados da TIC Domicílios 2009: Série história”, apresenta a evolução do acesso às TICs e evidencia que o grande desafio para as políticas públicas de inclusão digital está na “apropriação efetiva das TICs que permita, inclusive, trilhar novos caminhos e produzir idéias inovadoras que gerem novas oportunidades e benefícios para o governo, para o mercado e para o cidadão” (BARBOSA, 2010, p. 115).

A temática do acesso à internet traz consigo o debate sobre a exclusão digital⁹⁹. Nesse sentido, relevante é o questionamento de André Lemos e Pierre Lévy (2010, p. 152): “como lidar com a exclusão digital em um país como o Brasil, que conta com altos índices de pobreza e analfabetismo e uma enorme desigualdade econômica e social em suas regiões?”

Ao responder ao questionamento, os autores salientam que sem desconsiderar a urgência e necessidade de investimentos na inclusão social (dos marginalizados e analfabetos), paralelamente deve-se investir em inclusão digital, sob pena de esta gerar uma nova categoria de excluídos, os excluídos digitais. Corroborando esta tese, os autores pontuam que “enquanto o ‘fosso digital’ não esteja resolvido, a ideia de ciberdemocracia continuará uma letra morta” (LEMOS; LEVY, 2010, p. 150).

A Carta Ibero-Americana de Governo Eletrônico também se preocupou com a inclusão digital, a ponto de destinar um item

⁹⁸ O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) foi criado pela Portaria Interministerial nº 147, de 31 de maio de 1995 e alterada pelo Decreto Presidencial nº 4.829, de 3 de setembro de 2003, para coordenar e integrar todas as iniciativas de serviços Internet no país, promovendo a qualidade técnica, a inovação e a disseminação dos serviços ofertados. Disponível em: < <http://www.cgi.br/sobre-cgi/index.htm>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

⁹⁹ Por exclusão digital entende-se: “a falta de capacidade técnica, social, cultural, intelectual e econômica de acesso às novas tecnologias e aos desafios da sociedade da informação. Essa incapacidade não deve ser vista de forma meramente técnica ou econômica, mas também cognitiva e social” (LEMOS; LÉVY, 2010, p. 153).

específico para regulamentar a matéria, como se pode extrair do seu artigo 27:

O desenvolvimento e a consolidação do Governo Eletrônico na Ibero-América passa porque os Estados estabeleçam políticas, estratégias e programas de inclusão digital, para combater a infoexclusão, diminuindo a brecha digital e eliminando as barreiras existentes para o acesso aos serviços eletrônicos. (CARTA IBERO-AMERICANA DE GOVERNO ELETRÔNICO, 2007, p. 17).

Como se nota, além de ser um requisito essencial para o estabelecimento e desenvolvimento das políticas de e-gov, a inclusão digital possibilitará ampliação do acesso à informação e exercício do direito de cidadania e, portanto, da democracia digital. No entanto, vale referir que a inclusão digital não se restringe à banda larga e acesso a equipamentos; ela pressupõe o desenvolvimento de habilidades e utilização destas ferramentas como espaço de produção de conhecimento.

Diante deste quadro, vale referir o estudo de Mark Warschauer sobre tecnologia e inclusão social. Na obra o ponto fundamental da argumentação do autor se refere à constatação de que: “o que é mais importante a respeito da TIC não é tanto a disponibilidade do equipamento de informática (...), mas sim a capacidade pessoal do usuário de *fazer uso* desse equipamento e dessa rede, envolvendo-se em práticas sociais significativas” (WARSCHAUER, 2006, p. 63-64).

Nesta mesma perspectiva, inserem-se os ensinamentos de André Lemos e Pierre Levy (2010), os quais alertam quanto à necessidade de uma compreensão da temática da inclusão digital no sentido amplo (considerando a complexidade que o processo de inclusão digital demanda), ou seja, o sentido estrito de mero acesso técnico é importante, mas é apenas uma etapa do processo. Assim, defendem que a inclusão digital deve considerar quatro indicadores: cognitivo, social, intelectual e técnico.

O aspecto *cognitivo* é apresentado como a aptidão para se apropriar dos recursos tecnológicos de forma crítica; o *social* se refere

ao meio de os indivíduos acumularem benefícios com base na força de seus relacionamentos e da associação em redes; já o *intelectual* se refere ao uso dos recursos para transformar a informação em conhecimento; enquanto o *técnico* se restringe às operações básicas de manuseio dos programas e acesso à internet (LEMOS; LEVY, 2010).

Com relação a estes indicadores expostos pelos autores, pode-se inferir que a inclusão digital é um processo com várias etapas, sendo que o aspecto tecnológico é a primeira parte. O passo seguinte se refere às habilidades e competências para utilizar a tecnologia.

Portanto, além de o governo estar na rede, para que haja uma verdadeira democracia digital é necessário o investimento rumo à materialização das outras etapas. Dessa forma será possível transcender a lógica do cidadão-usuário, para a do cidadão-produtor, capaz de produzir conteúdo e serviços, ampliando seus espaços de participação cidadã. Neste sentido, paralelamente às estratégias de inclusão digital, ganham prioridade as estratégias de alfabetização digital.

3.2.2.2 Alfabetização digital

A concepção de que a alfabetização e inclusão digital são setores estratégicos das políticas de governo eletrônico fez parte do Programa da Sociedade da Informação brasileiro. Este Programa, desde a sua elaboração, reconheceu que a alfabetização é um elemento central para a democratização do acesso ao conhecimento e requisito indispensável para que os cidadãos se tornem aptos a lidar com os novos ambientes de participação e interação (TAKAHASHI, 2000).

No caso da alfabetização digital, a meta do programa não se limitava ao simples treinamento das pessoas, antes pelo contrário, previa o desenvolvimento de competências que permitissem ao cidadão transformar todas as informações em conhecimento. Este processo estava associado às metas Educação continuada que não deviam ser reduzidas à capacitação tecnológica.

Segundo o Livro Verde, educar na sociedade informacional significa:

capacitar as pessoas para a tomada de decisões e para a escolha informada acerca de todos os aspectos na vida em sociedade que as afetam, o

que exige acesso à informação e ao conhecimento e capacidade de processá-los judiciosamente, sem se deixar levar cegamente pelo poder econômico ou político (TAKAHASHI, 2000, p. 45).

Conforme se percebe, na seara da tecnologia e inclusão digital existe diferença entre informação e conhecimento; assim a alfabetização digital foi reconhecida como etapa indispensável para transformar a primeira na segunda.

A partir desta perspectiva, é que as tecnologias de informação e comunicação, internet, poderão fortalecer a cidadania e auxiliar nos processos democráticos. Em outras palavras, a partir do desenvolvimento das competências supracitadas, é que os cidadãos poderão se apropriar destes meios de forma a controlar as ações de governo e participar mais ativamente nas instâncias cabíveis.

De fato, muitos brasileiros já se apropriaram destas tecnologias e as utilizam para interagir com outros cidadãos e, até mesmo, com o setor privado¹⁰⁰ onde se observa muitos casos de sucesso.

No entanto, na seara governamental, os recursos da internet ainda são pouco experimentados. A avaliação feita nesta dissertação comprova esta tese, pois verificou-se que o grau de democracia digital promovido pelos municípios, por meio de seus portais, é consideravelmente baixo, especialmente em se tratando de oferecer possibilidades para que a sociedade atue nos processos decisórios governamentais.

Diante deste cenário, em que se observa um avanço das potencialidades dos recursos tecnológicos e seu uso cada vez maior por parte cidadãos, vale levantar o seguinte questionamento: qual a razão da subutilização destes recursos pelas estruturas governamentais?

¹⁰⁰ Com relação ao setor privado vale destacar a construção do “carro- conceito”, projeto da Fiat Mio. Valendo-se do blog, *Making of Fiat Mio*, a empresa abriu ao público a discussão sobre o modelo do carro, assumindo o compromisso de materializar as idéias dos usuários no carro que se chamaria Mio (Meu). Segundo informações extraídas do site no total “foram mais de 11.000 ideias enviadas por mais de 17.000 participantes de todo o mundo”. Com base nas sugestões e necessidades dos usuários a Fiat foi a primeira empresa a lançar um carro colaborativo. (FIAT, *online*). Informação disponível em: <http://www.fiatmio.cc/pt/ideias/> Acesso em: 21 fev. 2010.

Segundo Gomes (2005), um dado que deve ser considerado quando se analisa a esfera pública é que, apesar da abertura propiciada pela internet, as discussões políticas, na rede, são dominadas por uns poucos, geralmente pelos interessados por política em geral.

Além da cultura política, não se pode olvidar dos setores estratégicos, inclusão e alfabetização digital, pois mesmo que as informações governamentais estejam na rede, para todos os que a ela têm acesso, é preciso competência para transformar toda a informação disponível em conhecimento. Como pontua Gomes (2005, p. 221): “o acesso à informação política não nos torna automaticamente cidadãos mais informados e mais ativos”.

Portanto, na seara pública, o potencial da internet no fortalecimento da democracia encontra limites. Segundo Gomes (2005), o primeiro é que as democracias contemporâneas são pouco abertas à participação dos cidadãos nos processos de decisão política. Já o segundo se refere à falta de cultura política, revelada através do baixo envolvimento dos cidadãos nos debates e programas de governo.

Este cenário referenda a tese de que a internet é um instrumento e, como tal, não se basta para o estabelecimento de uma verdadeira democracia digital. Para tanto, é necessária a comunicação aberta e horizontal entre todos os membros do sistema, pois, como pontua Rover (2010), de nada adianta os governos estarem na rede, nos blogs, *twitter*, se os representantes não interagem, se não estão abertos a possíveis críticas e sugestões.

3.2.3 A contribuição do plano diretor para a democracia digital nos municípios

Conforme já referido em outra oportunidade, o foco deste estudo recaiu no Poder Executivo municipal, pois é neste *locus* que se verifica uma efetiva aproximação entre cidadãos e representantes.

Além disso, acredita-se que é no âmbito dos municípios que se podem vislumbrar os “espaços vivos de ação”, entendidos por Coleman (2003) como locais onde o cidadão exerce a democracia deliberando sobre suas necessidades locais e recebendo informações de seus representantes. Tais espaços, segundo o autor, são indispensáveis para que a democracia deixe de ser simbólica (com participação do cidadão

apenas no processo eleitoral) e se torne real, mais participativa, a partir do uso de serviços de governo eletrônico para criar novos serviços.

Nesta perspectiva, considerando que neste item se buscam estratégias de âmbito municipal, convém apresentar o norte a orientar tais políticas. Para tanto, colacionam-se os ensinamentos de Coleman (2003, p. 159-160), o qual refere que uma efetiva política pública de democracia digital deve tomar como diretriz os seguintes princípios: Criar novos espaços públicos de interação política e deliberação; Proporcionar um multidirecional de comunicações, para conectar os cidadãos, representantes do executivo; Integrar processos de democracia digital no âmbito mais amplo das estruturas constitucionais; Certificar-se de que a interação entre os cidadãos, os seus representantes eleitos e governo é significativa.

Sendo assim, buscar-se-á, neste tópico, além de promover uma síntese acerca das reflexões lançadas em outras oportunidades, avançar rumo a uma proposta de estratégias (re)criadoras das relações entre Estados e cidadãos mediante os portais dos executivos municipais e, reflexamente, em graus mais elevados de democracia digital.

Vale lembrar, desde já, que essas estratégias só poderão ser delineadas com o advento de uma nova ótica, pautada não apenas na tecnologia, mas na vontade dos atores sociais, cujas opiniões e deliberações influenciem o processo real de tomada de decisão.

Nesta perspectiva, serão listados elementos jurídicos e práticas indispensáveis ao aprimoramento da democracia, mediante a participação/deliberação popular *online*, a partir do Plano Diretor Municipal.

3.2.3.1 Participação popular *online* a partir do plano diretor municipal

Antes de adentrar no tema, convém relembrar que a Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios um *status* privilegiado, reservando-lhes a competência para legislar sobre planejamento local (art. 30, I, CF/88). A referida Carta destina ainda ao poder público municipal a competência para executar a política urbana, sendo o plano diretor “o instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana” (art. 182, § 1º, CF/88), (DI SARNO, 2003).

Os referidos dispositivos constitucionais foram regulamentados pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, autodenominada Estatuto da

Cidade-EC, norma de ordem pública e, portanto, de observância obrigatória pelo poder público municipal no exercício de suas competências de regulamentação da política urbana, em prol do bem coletivo, segurança e bem-estar dos cidadãos (art. 1º, parágrafo único, Lei 10.257/01).

O Estatuto está dividido em capítulos: I – Diretrizes gerais; II – Instrumentos da política urbana; III – Plano diretor; IV – Gestão democrática da cidade; V – Disposições gerais. Interessa a esta dissertação, em especial, os capítulos III e IV, no aspecto que se referem à democratização da política urbana. Para tanto, toma-se por base o Plano diretor e os instrumentos de Gestão democrática, buscando verificar a possibilidade de aliar a internet ao funcionamento e aplicação destes dispositivos e, ao fim, aprimorar a democracia.

A Gestão democrática da cidade foi considerada pelo Estatuto como princípio e como diretriz de operação. A diretriz principiológica é estabelecida pelo inciso II do artigo 2º, ao prever que a Gestão será exercida mediante a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos comunitários na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Segundo Bucci (2003), tal dispositivo reafirma a disposição constitucional de que todo o poder emana do povo. Assim, na medida em que o planejamento urbano é realizado em coautoria com os cidadãos, haverá uma legitimação das decisões políticas que espelharão a vontade popular, uma vez que não serão elaboradas em gabinetes ao arbítrio dos administradores.

Como diretriz operacional, o Estatuto prevê capítulo próprio para a Gestão democrática da cidade, relacionando, no artigo 43, alguns instrumentos específicos. No inciso I estabeleceram-se os órgãos colegiados de política urbana. Em nível municipal, tais órgãos devem ser compostos pelo poder público e sociedade civil, permitindo igualdade de poderes e participação, o que para Bucci (2003) é uma situação nova para o Estado e a administração, que geralmente concentram o poder decisório.

O inciso II apresenta como instrumentos da gestão democrática a realização de debates, audiências e consultas públicas. Esta disposição normativa deve ser analisada em conjunto com a previsão do inciso III,

que indica a realização de conferências sobre assuntos de interesse urbano.

Como se percebe, são quatro os elementos-chave: debates, audiências, consultas e conferências públicas. Tais instrumentos podem ora servir para informar a população, ora para propiciar poderes decisórios à sociedade civil (BUCCI, 2003).

O inciso IV inova ao prever a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Este dispositivo dota a população de poder para interferir nas decisões políticas em curso ou propor ações que sejam do seu interesse direto. À guisa de ilustração, Bucci (2003, p. 337) cita: “o caso de operação urbana consorciada, em que poderá caber a iniciativa popular proposta alternativa de ‘programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação’”.

Ainda com relação à operacionalização, o artigo 44 do Estatuto dispõe sobre a gestão orçamentária participativa, que se trata de instrumento de planejamento municipal. O dispositivo prevê que o orçamento participativo deve incluir debates, audiências e consultas públicas sobre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária. O destaque recai na parte final do artigo, que dispõe ser obrigatória a realização de tais mecanismos para a aprovação do orçamento pela Câmara de Vereadores.

Como exemplo, pode-se citar o caso dos orçamentos participativos, em que a população vota em qual investimento deve ser destinado o recurso. Esse dispositivo pode ser realizado inclusive em meio digital, conforme se verificou na seção anterior (item 3.1), quando se descreveu as possibilidades de interatividade (“Participação-Intervenção”) viabilizadas pelo Orçamento Participativo Digital dos portais executivos de Belo Horizonte e Recife.

Tais iniciativas, como visto, são pontuais e ainda incipientes, todavia se bem estruturadas criam outras vias de participação e maior transparência e aprimoram a democracia. Nesta perspectiva, vislumbra-se aqui a possibilidade de o Estatuto prever a obrigatoriedade desta

consulta ser feita inclusive em meio digital, assim como já se fez em outros dispositivos legais, v.g, a Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰¹.

Outro capítulo do Estatuto que interessa a esta dissertação se refere ao Plano diretor, considerando que tal dispositivo tem destacada importância para a gestão democrática. De acordo com o artigo 40 do Estatuto, é o plano diretor o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Trata-se, portanto, de uma das mais importantes leis de competência municipal. E como tal, deve estar em sintonia com as diretrizes de política municipal e de planejamento urbano: a participação popular.

A participação popular, no que se refere ao plano diretor, é constante: primeiro porque abrange não somente a elaboração como também a implementação do plano (artigo 40, § 4º); segundo, porque o plano deve ser revisto no mínimo a cada dez anos (artigo 40, § 3º). Ou seja, a cada dez anos o plano deve ser atualizado, e esta deve ser fruto de planejamento permanente entre os atores civis.

Essa abertura materializa a gestão democrática e garante “não apenas o governo ‘do povo’ e ‘pelo povo’, mas também o governo da cidade ‘para o povo’” (BUCCI, 2003, p. 325).

Nesta perspectiva, o Estatuto incumbe, tanto ao Poder Executivo quanto ao Poder Legislativo, a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas (artigo 40, § 4º, I). Vale ressaltar que, para uma efetiva gestão democrática, é importante que as demandas populares sejam refletidas no plano diretor.

Além disso, o referido dispositivo legal também obriga a publicidade e acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (art. 40, § 4º, II e III). Estas medidas destinam-se a manter a população totalmente informada a respeito de pesquisas,

¹⁰¹ Art. 48, parágrafo único, inciso II da Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, *in verbis*:

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:
II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, **em meios eletrônicos de acesso público.**

estudos produzidos para a elaboração do plano e, inclusive a evitar a restrição de acesso aos documentos a líderes comunitários, partidários.

Câmara (2007, p. 318) lembra que permitir o acesso significa a ampla disponibilização das informações ao público, o que, segundo o autor pode ser feito por diversas formas, “inclusive via internet”.

Na mesma esteira Freire (2008) acredita que as novas tecnologias podem influir no processo de gestão democrática. Nesse sentido, a autora afirma que o uso da internet contribui tanto para ampliar o acesso ao debate quanto para viabilizar novos meios de deliberação e de tomada de decisão.

Diante desse quadro, mais uma alternativa de aprimoramento da democracia se desvela, trata-se da disponibilização dos projetos de lei dos planos diretores nos portais dos executivos municipais, para a aposição de comentários e sugestões pela população local, tanto nas fases de elaboração (artigo 40, §4º), quanto na de revisão (artigo 40, §3º).

Entretanto, é necessário que a íntegra do plano diretor esteja disponível na internet, incluindo espaços para a população (eleitores do município) votar sobre as mais diversas temáticas, tais como: instrumentos de intervenção urbana, organização espacial, educação, saúde, saneamento básico; o que pode incluir desde imagens até mapas locais, de forma a garantir o monitoramento constante dos processos.

Dessa forma, a disponibilização do plano diretor *online* ajudará a universalizar as diretrizes estabelecidas e as sugestões populares servirão de base para a futura discussão destes temas no âmbito do Legislativo municipal.

Vislumbra-se, desse modo, que o plano diretor digital, além de assegurar a diretriz da gestão democrática, será mais um canal para evitar improvisações, a estagnação econômica, as calamidades públicas, o uso indevido de instrumentos urbanísticos e o desperdício de recursos. Nesta perspectiva, acredita-se que o emprego das tecnologias para a elaboração e a revisão do plano diretor municipal servirá para aprimorar a democracia, e, assim, será possível galgar graus mais elevados de democracia digital.

Contemplando o raciocínio em tela, vale referir a experiência do Plano Diretor Participativo da prefeitura de Campo Grande. Na página inicial da prefeitura de Campo Grande existe um *link* para o Orçamento comunitário. Mediante prévio cadastro, o cidadão informa seus dados,

nome, bairro, e o próximo passo será a escolha da prioridade da obra ou serviço (assistência social, cultura, educação, emprego, esportes, habitação, infraestrutura, saúde, etc.).

Dessas opções, as três prioridades mais votadas *online* pela população vão para os conselhos regionais (órgãos responsáveis por acompanhar a aplicação das diretrizes do plano diretor), que em reunião pública deliberarão sobre as prioridades do município. Por fim, o resultado da discussão é o encaminhamento do plano diretor consolidado para a análise e aprovação do legislativo municipal (CAMPO GRANDE, *online*).

Trata-se de um projeto pioneiro, que busca usar as tecnologias para ampliar a participação popular e viabilizar a gestão democrática na medida em que o somatório dos votos pode influir no direcionamento dos investimentos públicos em prol dos municípios. Como se nota, neste caso a emissão se confunde com recepção e vice-versa, dessa forma, tal iniciativa se mostra apta a, contribuir para consolidar a interatividade, no quesito “Bidirecionalidade-Hibridação”, estudado no item 3.1.

De acordo com o estudo realizado, verificou-se que a iniciativa da prefeitura de Campo Grande não resulta de previsão expressa do Plano Diretor do Município. A partir disso, pode-se inferir que tal estratégia é fruto de políticas do atual governo operacionalizadas mediante parcerias firmadas com o Instituto de Planejamento Urbano (PLANURB¹⁰²).

Nesse sentido, diante da relevância de tal iniciativa, a sua regulamentação e incorporação nos portais das administrações municipais mostra-se como um caminho necessário que o gestor deve percorrer para elaborar adequadamente o Plano Diretor.

Dessa forma, defende-se aqui a necessidade de criação de Projeto de Lei ao Estatuto da Cidade, no dispositivo referente ao Plano Diretor (art.40), de modo a tornar obrigatória a sua disponibilização em tempo

¹⁰² O PLANURB tem como atribuições: “elaborar, acompanhar, avaliar e atualizar a política urbana de Campo Grande e de seu Plano Diretor,(...) , além da gestão democrática da cidade, nos termos da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001” Informação disponível em: < <http://www.pmcg.ms.gov.br/planurb>> Acesso em: 20 mai. 2010.(CAMPO GRANDE, online).

real via internet, para o acompanhamento pela sociedade, tanto nas etapas de **elaboração** quanto na de **revisão**.

Ademais, além do estabelecimento de obrigações é imperioso que o referido Projeto de Lei preveja sanção pelo seu descumprimento, haja vista a necessidade de monitorar e avaliar o desenvolvimento das políticas através dos portais.

Cumpra observar que não se trata simplesmente de obrigar as administrações a adotar determinadas práticas. Refere-se aqui a uma norma que auxilie o administrador a implementar o planejamento urbano, com maior abertura à participação popular através da internet.

Tal Projeto de Lei se justifica, pois é uma política que pode garantir que a interatividade (Participação-Intervenção; Bidirecionalidade-Hibridação; Permutabilidade-Potencialidade) seja alcançada e a gestão democrática, prevista no Estatuto da Cidade, efetivada de forma permanente.

Além disso, referenda o argumento de Coleman (2003), segundo o qual a conexão direta entre cidadãos e políticos poderá ajudar estes a formular legislações e políticas públicas mais próximas da demanda popular.

A recompensa, segundo o autor, pode ser o estabelecimento de um novo vínculo entre cidadãos e seus representantes oriundo de um fluxo multidirecional de comunicação, aumentando tanto a confiança nas instituições quanto a relegitimação do próprio Estado.

Conforme Mezzaroba (2010), o resultado esperado pode ser a aproximação de um sistema político ao modelo rousseauiano de vontade geral. Esta, no contexto da sociedade informacional, deve ser entendida como o uso da internet para se construir as decisões políticas coletivamente e não apenas para escolher os decisores políticos.

Quebrar a resistência secular das administrações que se fecham em seus gabinetes e entregam blocos fechados de leis, transformar a cultura popular de apatia política e romper o paradigma de que a democracia se restringe a escolha de seus representantes em votações esporádicas é uma tarefa árdua.

O começo dela pode estar no uso racional dos portais de governo eletrônico dos municípios brasileiros, ao criar serviços inovadores e sobretudo integrados à realidade dos cidadãos. Dispor da internet como instrumento de mão dupla e espaço onde o povo é convidado a ser coprodutor das políticas públicas é um dos passos a se tomar. Essa é

uma das formas capazes de garantir que a potencialidade da internet, materializada nos modelos de democracia digital, efetivamente contribua para o aprimoramento da democracia.

CONCLUSÃO

Este trabalho de Dissertação não poderia ser encerrado sem um voto de reconhecimento àqueles teóricos e estudiosos que, por sua atuação pessoal, por seu esforço em estabelecer e manter vivos espaços de debates, pela busca de uma identidade mais profunda e humanizada do conceito de Democracia, têm considerado em seus discursos todos os aspectos das Novas Tecnologias, notadamente a internet, e a despeito da crítica, têm empenhado seus esforços para a multiplicação de novos conceitos e práticas.

Na introdução deste estudo, propôs-se analisar se o uso da internet, materializado nos portais de governo eletrônico das capitais brasileiras, está intensificando a participação popular e aprimorando o sistema democrático brasileiro.

Nesse contexto, para assentar as bases teóricas desta dissertação, considerou-se necessária a incursão nos novos cenários desafiados pela Sociedade Informacional, para que, desse modo, fosse compreendido o eixo de transformações paradigmáticas da sociedade contemporânea.

Dessa forma, após a abordagem histórico-conceitual, avançou-se rumo ao paradigma tecnológico sobre o qual está alicerçada a base material da Sociedade Informacional.

Para tanto, verificou-se que este paradigma se caracteriza pela informação e convergência das tecnologias de informação e comunicação para um sistema integrado, a rede. A partir disso, pode-se constatar que a Sociedade Informacional demanda um novo modo de pensar e perceber a realidade, a partir de um todo integrado e não como partes dissociadas.

Passou-se então a estudar as transformações decorrentes das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), apresentando, além das categorias conceituais e fases de desenvolvimento, a opinião dos teóricos, pois ao lado das interações e oportunidades de uma sociedade mais aberta, participativa e democrática, também existem riscos que se relacionam com as questões do controle, da privacidade e da segurança.

Da análise, observou-se que, a despeito da divergência doutrinária sobre os riscos e benefícios tecnológicos, na prática ambos os desenvolvimentos podem ser encontrados na atualidade. E, portanto, as TICs (internet) criam opções e abrem oportunidades, cabendo à

sociedade definir o seu uso. Nesta perspectiva, não se pode olvidar que a internet não é um fim político em si mesmo, mas sim uma ferramenta de abertura democrática.

Por conseguinte, tornou-se imprescindível a discussão e a análise da incorporação da internet pelas estruturas governamentais passando pelo movimento de reforma do setor público, denominado *New Public Management*, até se chegar aos programas de governo eletrônico, que ingressaram nas agendas governamentais com o escopo de melhorar a prestação de serviços e transformar os mecanismos de relacionamento do cidadão com o governo.

No estudo do cenário brasileiro, verificou-se que o programa de governo eletrônico teve duas etapas: uma inicial, dirigida para a demanda interna, de modernização das estruturas estatais, concebendo o usuário como consumidor. E, em seguida, com a mudança de governo, a meta se dirigiu para a demanda externa, buscando conceber o cidadão como produtor de produtos e serviços.

Nesta perspectiva, verificou-se que, apesar das dificuldades de viabilizar a participação eletrônica, ou seja, colocar o cidadão como produtor de produtos e serviços, as perspectivas de mais abertura e participação cidadã nas administrações públicas se apresentam como oportunidade de superar as deficiências enfrentadas pelos sistemas representativos atuais.

Em face disso, considerou-se necessário o estudo dos sistemas representativos modernos para verificar seus limites e as novas possibilidades representadas pela introdução das TICs na dinâmica das democracias contemporâneas. Tal escopo foi desenvolvido em três etapas. Primeiramente, foram apresentados os modelos democráticos atuais: o hegemônico (liberal-representativo) e os não-hegemônicos (participativo e deliberativo) para verificar, no interior de cada um, as formas de participação popular. A partir da análise, pode-se verificar que os modelos de democracia que surgem após a teoria hegemônica não visam à derrubada da democracia representativa, mas à sua abertura para incluir novos atores no cenário político.

Em seguida o estudo recaiu sobre o contraste entre os ideais democráticos e a compreensão realista do seu funcionamento. A partir da abordagem feita, constatou-se que as causas ensejadoras do *déficits* democráticos se devem ao fato de que a democracia representativa não foi capaz de associar os anseios da população às decisões políticas

tomadas pelos representantes eleitos, o que resulta na descrença nos sistemas democráticos, apatia política e diminuição da participação popular.

Diante deste quadro, identificou-se a necessidade de se criar novos espaços de interação popular, os quais, além de transparência, (re)signifiquem a relação entre governo e cidadãos. Desse modo, na busca de oportunidades, encontrou-se na doutrina da democracia digital o respaldo teórico para postular o uso da internet como um caminho que a democracia deve seguir para sobreviver no contexto da Sociedade Informacional.

Por conseguinte, demonstrou-se que não se trata de criar um novo modelo democrático, mas de aproveitar as potencialidades das TICs para recriar as formas tradicionais de participação popular no poder público. Dessa forma, foi proposto o seguinte questionamento: como usar as TICs para gerir a democracia?

Na procura de respostas ao questionamento, promoveu-se o diálogo entre os teóricos defensores e os críticos da democracia digital. Assim, a despeito das posições apresentadas, neste trabalho perfilhou-se o entendimento de que a internet, por si só, não representa o conserto tecnológico da democracia representativa. Portanto, no estudo, defendeu-se a tese segundo a qual a discussão transcende o mero diagnóstico positivo ou negativo. Ou seja, o debate deve recair nos contributos, na abertura da comunicação viabilizada pela internet, a qual, em última instância, significa um oportunidade de maior participação civil, seja na elaboração de políticas públicas, seja no controle da prestação de contas.

Satisfeita esta tensão entre os diversos posicionamentos acerca da democracia digital, adotou-se a teoria dos “graus de democracia digital” idealizada por Silva (2005) para esclarecer que a participação civil no ambiente digital, pode ser orientada por cinco graus: o primeiro grau caracteriza-se pela prestação de informações e serviços públicos; o segundo grau pela sondagem de opinião; o terceiro grau pela transparência; o quarto grau pela deliberação; e o quinto grau pela democracia direta.

Dessa forma, a este aporte teórico agregou-se o método desenvolvido pela ONU (2010) para aferir o quesito participação digital, e elaborou-se um questionário específico para avaliar se e como os instrumentos disponibilizados pelas prefeituras das capitais brasileiras,

em seus portais, repercutem em novas práticas democráticas. Com base nisso foi possível levantar elementos necessários para confrontar a teoria com a prática.

Diante disto, no terceiro capítulo, foram analisados os portais executivos das capitais brasileiras, através do questionário de coleta de dados, de forma a verificar, dentro do modelo de análise, os graus de participação que os portais viabilizaram aos cidadãos e se as ferramentas são empregadas de forma a aprimorar o modelo democrático vigente.

Pelos resultados alcançados, constatou-se que ainda é relativamente¹⁰³ escasso o uso dos portais executivos, o que pode ser atestado por vários indicadores, conforme se transcreve abaixo.

Verificou-se que o nível de participação que a maioria das capitais exercita limita-se ao grau mais elementar (primeiro grau), baseando-se na informação ou prestação de serviços. No primeiro caso, observou-se que muitas vezes a informação é veiculada como forma de autopromoção dos governos; já no segundo caso, verificou-se uma concentração na prestação de serviços relacionados a atividades arrecadatórias, atendendo sobretudo à demanda interna da administração.

Analisando o quesito sondagem de opinião (segundo grau), pode-se inferir que, a despeito da aparente evolução no que tange aos serviços relacionados à inclusão digital, este elemento é pouco significativo para configurar o segundo grau, visto que para configurar este grau de participação é indispensável a presença de campanhas nos portais que estimulem a coleta de opiniões do cidadão.

O resultado da avaliação feita sobre a transparência (terceiro grau) revelou que o elemento que sustenta a aparente democracia de terceiro grau decorre de dispositivo legal que obriga a disposição de balanços financeiros e documentos de arrecadação fiscal em meios eletrônicos. Portanto, apesar das contas públicas estarem disponíveis, isso não significa um imediato empoderamento dos cidadãos destes dados. Ademais os recursos tecnológicos são subtilizados, pois não se identificaram meios que permitam aos cidadãos comentarem ou enviarem sugestões sobre os planos de ações governamentais.

¹⁰³ Vale referir que a prefeitura de Macapá não conta com portal, isso além de ir na contra-mão do avanço tecnológico afronta do dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal que obriga a divulgação das contas públicas em meio digital.

No que tange ao enfoque deliberacionista (quarto grau), encontraram-se duas estratégias isoladas. Trata-se do orçamento participativo digital e do plano diretor municipal. Porém, não se constataram indícios de participação popular mais sofisticada que sinalize o emprego das TICs como um meio para a participação civil na produção de decisão política.

Por fim, verificou-se que, a despeito de algumas capitais possuírem um Índice de Desenvolvimento Humano elevado, isso não significa necessariamente que possuam Índices satisfatórios de participação digital. Com exceção de algumas políticas pontuais, no geral as capitais possuem o mesmo tipo de uso dos seus portais e conseqüentemente as oportunidades de participação popular são bastante similares.

A partir dessas constatações, concluiu-se que os programas de governo eletrônico das capitais não podem ficar limitados à informação e prestação de serviços. Um efetivo aprimoramento da democracia somente será verificado quando a prestação de serviços tiver como cerne o cidadão.

Neste viés, um caminho parece oportuno para esses casos. Trata-se da adoção de políticas públicas de governo eletrônico, das quais se destacam: o desenvolvimento de projetos com foco no cidadão, a construção de um marco legal e normativo para o funcionamento do e-gov e projetos transversais, tais como a inclusão e a alfabetização digital. Essas políticas são o pano de fundo necessário para o estabelecimento de qualquer programa de e-gov.

Além disso, para avançar no desenvolvimento da democracia no âmbito dos municípios, é imprescindível o desenvolvimento de estratégias alternativas que tornem significativa a interação entre cidadãos e os representantes. Em face disso, como estratégia de âmbito local, sugere-se a participação popular *online* a partir do Plano Diretor municipal. Tal iniciativa, como visto, já é adotada de forma incipiente pela prefeitura de Campo Grande, no entanto ela não resulta de previsão expressa do Plano Diretor do Município, mas de política do atual governo.

Dessa forma, fica claro que um dispositivo legal obrigando a presença dos Planos diretores em meio digital, os quais permitam a participação popular tanto na sua fase de elaboração quanto de revisão, em muito enriquecerá o processo democrático. Razão pela qual se

justifica a tese levantada neste estudo da necessidade da criação de Projeto de Lei ao Estatuto da Cidade, no dispositivo referente ao Plano Diretor (art.40) tornando obrigatória a sua disposição na internet e, inclusive impondo sanções pelo seu descumprimento.

Acredita-se que a abertura desses novos canais de deliberação contribuirá para uma constante interatividade popular na elaboração de legislações e políticas públicas; ao contrário do que se verifica hoje, quando o cidadão só expressa suas vontades políticas no período eleitoral.

A hipótese central dessa dissertação, portanto, confirmou-se, pois, ao longo deste estudo, constatou-se que a internet constitui-se um instrumento apto a promover, além da interatividade digital, o aprimoramento do sistema democrático brasileiro. Contudo, certamente essa conquista não será espontânea; antes se faz necessário atentar-se para os paradoxos decorrentes da potencialidade das tecnologias e o que se pratica nos portais, visto que representa, em última instância, um caminho inverso ao modelo adotado pelas administrações municipais em seus portais.

Com efeito, um verdadeiro projeto de democracia digital requer a abertura de novos espaços de deliberação, mas, também, a inclusão e alfabetização digital para que o cidadão tenha motivação política para utilizar estes recursos.

Esse é o caminho necessário para que no planejamento e operacionalização de projetos de democracia digital se criem os chamados “espaços vivos de ação”, os quais efetivamente podem contribuir para o aprimoramento democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASCENSÃO, José de Oliveira. **Direito da Internet e da Sociedade da Informação**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

AKUTSU, Luiz. **Portais de governo no Brasil: *accountability* e democracia delegativa**. In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Disponível em: <
<http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/akutsu.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BARBOSA, Alexandre Fernandes; FARIA, Fernando Inácio de; PINTO, Solon Lemos. Governança eletrônica no setor público. In: KNIGHT, Peter Ticomb; FERNANDES, Ciro Campos Chirsto; CUNHA, Maria Alexandre (Orgs.). **e-desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios para o programa e-Brasil**. São Caetano do Sul-SP: Yendis Editora, 2007, p.512-537.

BARBOSA, Alexandre (coord.). **Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Brasil: TIC Domicílios e TIC Empresas 2009**. São Paulo: Comitê Gestor de Internet no Brasil, 2010.

BARQUERO, Marcelo. Democracia, cultura e comportamento político. In: PERISSINOTTO, Renato M.; FUKS, Mário (Orgs.). **Democracia teoria e prática**. Rio da Janeiro: Relume, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: As conseqüências humanas**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BELL, Daniel. **O advento da Sociedade Pós-Industrial**. São Paulo: Cultrix, 1973.

BRAGATTO, Raquel. **Política e Internet: oportunidades de a participação democrática nos portais dos executivos nacionais dos seis maiores países Sul-Americanos**. Curitiba, 2008. 132 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995. Disponível em:
<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planoDiretor.pdf>>
>. Acesso em: 07 set. 2010.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Yussef Said Cahali. 10. ed. São Paulo: RT, 2008.

_____. Civil da Presidência da República Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria Executiva. **2 Anos de Governo Eletrônico-Balço de Realizações e Desafios Futuros**. Brasília, 2002. Disponível em:
<<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>>. Acesso em: 21 ago. 2010.

_____. Presidência da República. **Decreto de 18 de outubro de 2000**.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Dnn9067.htm>. Acesso em: 10 de ago de 2010.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 de ago de 2010.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 de fev de 2011.

_____. **Princípios e Diretrizes do Governo Eletrônico**. Disponível em:

<<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios>>. Acesso em: 10 de ago de 2010.

_____. **Proposta de Política de Governo Eletrônico**. Grupo de Trabalho

Novas Formas Eletrônicas de Interação. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>>. Acesso em: 10 de ago de 2010.

_____. **Sumários Executivos**. Nova Série Avaliação do Programa Governo Eletrônico. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/747278.PDF>>. Acesso em: 10 de fev. 2011.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia** uma defesa das regras do jogo. tradução de marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/mariadallari.htm>. Acesso em: 20 fev. 2011.

_____. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. Gestão democrática da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade** Comentários à Lei Federal 10. 257/2001. 1 ed. 2ª Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 322-341.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**. Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARDOSO, Gustavo. **A mídia na sociedade em rede**: filtros, vitrines, notícias. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

CASTELLS . Manuel. **A sociedade em rede**. 2. ed. Traduzido por Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

_____. **A galáxia da Internet**: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade. Traduzido por Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

_____. **O poder da identidade.** Tradução de Klauss Brandini Gerhardt. V.2. 6.ed. São Paulo: Paz e terra, 20082.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e democracia.** São Paulo: Max Limonad, 1997.

CAMPOS, Ana Maria. **Accountability:** Quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública. Vol. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor (art. 39 a 42). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade** Comentários à Lei Federal 10. 257/2001. 1 ed. 2ª Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 61-70.

CARTA IBERO-AMERICANA DE GOVERNO ELETRÔNICO. Aprovada pela IX Conferência Ibero-Americana de Ministros da Administração pública e Reforma do estado. Pucón, Chile, 31 maio e 1 junho de 2007. Disponível em: http://www.clad.org/siare_isis/innotend/gobelec/cartagovernoeletronico.pdf. Acesso em: 12 fev. 2011.

COSTA, E. Classificação de serviços de governo eletrônico. In: FERRER, Florência; SANTOS, Paula (Orgs.). **E-Government.** São Paulo: Saraiva, 2004.

COLEMAN, Stephen. The Future of Internet and Democracy Beyond Metaphors Towards Policy. In: **OECD. Promise and problems of e-democracy:** challenges of online citizen engagement. Paris: OECD, 2003.

CHAIN, Ali; CUNHA, Maria Alexandra, KNIGHT, Peter; PINTO, Solon. **E-gov.br** a próxima revolução brasileira. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997, p. 25-62.

_____. **Sobre a democracia**. Traduzido por Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DANCEY, Christine P.; REIDY, John. **Estatística sem Matemática para Psicologia: Usando SPSS para Windows**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DE MASI, Domenico. A sociedade pós-industrial. In: _____.(Org.). **A sociedade pós-industrial**. 3. ed. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000, p. 11-98.

Di SARNO, Daniela. Competências urbanísticas (art. 3º e 51). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade** Comentários à Lei Federal 10. 257/2001. 1 ed. 2ª Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 61-70.

DIAS, Isabel de Meiroz; REINHARD, Nicolau. Governo eletrônico e a sociedade da informação. In: POLIZELLI, Demerval; OZAKI, Adalton.(Org). **Sociedade da Informação** os desafios da era da colaboração e gestão do conhecimento. São Paulo: Saraiva, 2008.

DZIEKANIAK, Gisele. Redes sociais no governo eletrônico. In: HOESCHL, Hugo; BUENO, Tânia Cristina; BEDIN, Sonali. (Orgs.). **Redes sociais e governo eletrônico**. Anais da V Conferência Sul-

Americana em ciência e tecnologia aplicada ao governo eletrônico. Florianópolis: Digital Iuris, 2009, p; 397-409.

DUARTE, Claudine. Desenhando portais. In: CHAIN, Ali; CUNHA, Maria Alexandra, KNIGHT, Peter; PINTO, Solon. **E-gov.br** a próxima revolução brasileira. São Paulo: Prentice Hall, 2004. p. 327-336.

DRUCKER, Peter. **Sociedade Pós Capitalista**. Traduzido por Nivaldo Montigelli Junior. São Paulo: Pioneira, 1994.

EPSTEIN, Isaac. O paradoxo de Condorcet e a crise da democracia representativa. In: **Revista de Estudos Avançados 11**, n. 30, 1997, p. 273-291.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, n. 49, 2000, p. 47-68.

FERGUSON, Martin. Estratégias de governo eletrônico. O cenário internacional em desenvolvimento. In: EINSEMBERG, José. CEPIK, Marco. (Orgs.). **Internet e Política**. Teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

FERRER. Florencia. Melhor Governo, Melhor Gestão, Mais Cidadania. **Palestra evento 38º Simpósio Nacional TIC Para Gestão Pública-SECOP**. Fortaleza. 20. de ago. 2010.

FERNANDES, Ciro Campos Chirsto. Governo eletrônico e a transformação da administração pública. In: CHAIN, Ali; CUNHA, Maria Alexandra, KNIGHT, Peter; PINTO, Solon. **E-gov.br** a próxima revolução brasileira. São Paulo: Prentice Hall, 2004, p. 102-115.

FERNANDES, Ciro Campos Chirsto. Organização do governo eletrônico no Brasil: situação atual, problemas e propostas. In: KNIGHT, Peter Ticomb; FERNANDES, Ciro Campos Chirsto; CUNHA, Maria Alexandre (Orgs.). **e-desenvolvimento no Brasil e no mundo subsídios para o programa e-Brasil**. São Caetano do Sul-SP: Yendis Editora, 2007.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal- IFDM**, edição 2010, relativo aos dados oficiais do ano 2007. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CE9229431C90122A3B25FA534A2.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira. Cyberdemocracia: limites e fragilidades do governo eletrônico na construção da democracia. In: **VI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. 29 de julho a 01 de agosto de 2007, Unicamp, Campinas, SP. Anais de evento.

FREIRE, Geovana. Direito à cidade sustentável. In: **XVII Congresso Nacional do CONPEDI – Brasília**. 20, 21 e 22 de novembro de 2008, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/brasil/integra.pdf>> . Acesso em: 20 fev. 2011.

KNIGHT, Peter Ticomb; FERNANDES, Ciro Campos Chirsto; CUNHA, Maria Alexandre (Orgs.). **e-desenvolvimento no Brasil e no mundo subsídios para o programa e-Brasil**. São Caetano do Sul-SP: Yendis Editora, 2007.

KUMAR, Krishan. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. 2. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

GALINDO, Fernando. MARCO Francisco Javier García; CALLEJA, Pilar Lasala. **Electronic government**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2009.

GRANDE, Ignacio Criado; ARAUJO, María Carmen Ramilo; SERNA, Miquel Salvador. La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora. In: **XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico"**. Caracas, 2002. Disponível em: <<http://www.unal.edu.co/iepri/webconectividad/Documentos/teoriaegov.pdf>> Acesso em: 23 ago. 2010.

GOMES, Wilson. Internet e participação política. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley. **Comunicação e democracia: problemas & perspectivas**. São Paulo: paulus, 2008.

_____. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras-estudos midiáticos**, 2005, v.7, n.3, p. 214-222.

_____. Democracia digital: que democracia? In: **II Encontro Anual da Compolítica**, 2007, Belo Horizonte. Anais do II Encontro Anual da Compolítica, 2007. Disponível em: <www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/gt_ip-wilson.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2010.

GUIDI, Leda. Democracia eletrônica em Bolonha. A rede Iperbole e a construção de uma comunidade participativa on-line. In: EISENBERG, José. CEPIK, Marco (Orgs.). **Internet e política**. Teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 174-190.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua nova**, Cedec, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**– entre facticidade e validade. v.1. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Martins. Belo horizonte: Paidéia, 1987.

LA FONTAINE, Celine. **O império cibernético** das máquinas de pensar ao pensamento máquina. Lisboa: Instituto Piaget, 2004.

LEMOIS André; LÉVY. Pierre. **O futuro da internet**. Em direção a uma ciberdemocracia planetária. São Paulo: Paulus, 2010.

LESSIG, Lawrence. **Code version 2.0**. Basic Books: New York, 2006.

LÉVY, Pierre. **O que é virtual?** São Paulo: editora 34, 1996.

_____. **Cibercultura**. Traduzido por Carlos Irineu da Costa . São Paulo: Ed. 34, 1999.

_____. **A inteligência coletiva** por uma antropologia do ciberespaço. Traduzido por Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Edições Loyola, 1998.

_____. **Ciberdemocracia**. Tradução de Alexandre Emílio. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

LYTRAS, Miltiadis, DAMIANI, Ernesto; PABLOS, Patrícia. **Web 2.0** the business model. New York: Springer, 2009. Livro digital.

Disponível em:

<http://books.google.com/books?id=CyyvA5bbZWEC&printsec=frontco>

[ver&dq=lytras&hl=pt-BR&cd=1#v=onepage&q&f=false](#). Acesso em 10 fev. 2011.

LOJKINE, Jean. **A revolução informacional**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1999.

MAIA, Rousiley. Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximação às condições de deliberação. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley. (Orgs). **Comunicação e democracia**. Problemas & perspectivas São Paulo: Paulus, 2008. p. 277-292.

MANAIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista da Anpocs**. n.29, 1995.

MATTELART Armand. **Historia de La sociedad de La información**. 1 ed. Buenos Aires: Paidós, 2002.

MATURANA, Humberto. **A ontologia da realidade**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. transdisciplinariedade e cognição. In: **1º Encontro Catalisador do CETRANS - Escola do Futuro - USP**, São Paulo: TRIOM, 1999. Disponível em: <www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/T1SF/Akiko/08.doc> Acesso em: 27 ago. 2010.

MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco. **A árvore do conhecimento** as bases biológicas da compreensão humana. Traduzido por Humberto Mariotti e Lia Diskin. 5 ed. São Paulo: Palas Atena, 2005.

MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. 2.ed. rev. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

_____. **Estado Rede**. Florianópolis. 04 nov. 2010. Palestra proferida no 10º Encontro Ibero Americano de Governo Eletrônico. Disponível em: <<http://airesrover.blogspot.com/2010/11/video-10o-encontro-ibero-americano-de.html>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

_____. **Governo Eletrônico: o desafio da democracia contemporânea**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

_____; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria democrática atual: esboço de mapeamento**. Campinas: Unicamp, 2000.

_____. Impasses da *accountability*: deliemas e alternativas da representação política. In: **Revista de Sociologia política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

MIGLIANO, Arnaldo. **Democracia como difusão do poder**. In: IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional. Curitiba: Conceito, 2010.

NEGROPONTE, Nicholas. A vida digital. Traduzido por Sérgio tellaroli. 2. Ed. São Paulo: Companhia das Letras. 1999.

NORRIS, Pippa. Digital Divide? The impact of the internet on Parliaments worldline. In: **Annual Meeting of the Political Studies Association of the UK, London**

School of Economics and Political Science, April 2000. Disponível em: < <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/psa2000dig.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2010.

OLIVEIRA, Joaquim Castro; LEÃO, Paulo Alcântara Saraiva; FILHO, João C. Magalhães. Governo eletrônico e reforma da administração pública. In: KNIGHT, Peter Ticomb; FERNANDES, Ciro Campos Chirsto; CUNHA, Maria Alexandre (Orgs.). **e-desenvolvimento no Brasil e no mundo**: subsídios para o programa e-Brasil. São Caetano do Sul-SP: Yendis Editora, 2007, p. 639-653.

ONU. Department of Economic and Social Affairs. **E-Government Survey 2010** – Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis. United Nations New York, 2010. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2010.

OTTESEN, Karin. Flexibel representation genom rostdelegering. 2003. Arquivo digital Disponível em: <http://demoex.net/files/Ottesensuppsats.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2011. PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992.

PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **.Ciberciudadaní@ o ciudadani@.com?** Barcelona: Editorial Gedisa, 2004.

PESSI, patrícia. Serviços públicos por meios eletrônicos- uma visão orientada ao cidadão. In: CHAIN, Ali; CUNHA, Maria Alexandra, KNIGHT, Peter; PINTO, Solon. **E-gov.br** a próxima revolução brasileira. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

PIANA, Ricardo Sebastian. **Gobierno Electrónico**. Gobierno, Tecnologías y Reformas. Buenos Aires: Edulp, 2007.

PICANYOL, Jordi Sanchez. **La democracia electrónica**. Barcelona: UOC, 2008.

PINHO, José Antônio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro n. 42(3), p. 471-93, maio/jun. 2008.

RESNICK, Philip. **La democracia del siglo XXI**. Traduzido por Ángeles Cruzado Rodriguez. Barcelona: Antrophos, 2007.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Tendências da Gestão Pública nos Países da OCDE**. Palestra proferida no ciclo de palestras do Programa Avançado em Gestão Pública Contemporânea em 19 mar. 2004. Disponível em: <
http://www.fundap.sp.gov.br/escola/PAvGestaoPublica/material/Texto_Flavio%20da%20Cunha%20Rezende.doc> Acesso em: 12 Ago. 2010.

ROBERT, Fisk. Internet teve papel vital nos protestos no Egito. **PCdoB online**, São Paulo, 29 janeiro 2011. Disponível em:<
http://www.pcdob.org.br/noticia.php?id_noticia=146401&id_secao=9>. Acesso em: 02 fev 2011.

RONCOLATO, Murilo. Twitter é bloqueado em protestos no Egito. **Jornal Estadão online**. São Paulo, 25 janeiro 2011. Disponível em:<
<http://blogs.estadao.com.br/link/twitter-e-bloqueado-em-protestos-no-egito/>>. Acesso em: 29 jan. 2011.

ROVER, Aires José. O governo eletrônico e a inclusão digital: duas faces da mesma moeda chamada democracia. In: _____. (Org). **Inclusão digital e governo eletrônico**. Zaragoza: Prensas Universitárias, 2008, 322p.

_____. Do governo eletrônico à democracia digital. In: **Revista de La Facultad de ciencias Jurídicas y Sociales**. La Plata. Año 5, n. 38, 2007, p. 282-295.

_____. **Governo eletrônico uso de mapas como metáfora de acessibilidade**. Florianópolis 04 nov. 2010. Palestra proferida no 10º Encontro Ibero Americano de Governo Eletrônico. Disponível em: <<http://airesrover.blogspot.com/2010/11/video-10o-encontro-ibero-americano-de.html>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

ROVER, Aires; MEZZARROBA, Orides. @Democracia: fundamentos para a sua compreensão. In: GALINDO, Fernando, MEZZARROBA, Orides (Orgs.). **Democracia Eletrônica**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010, Lefis Series 11, p. 15-36.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. **Governo Eletrônico no Estado de São Paulo**. São Paulo: Série didática nº 7, 2003.

SANTALIESTRA, Rodrigo. **A formação de redes sociais eletrônicas e o papel estruturante do software livre de código aberto: o caso da Fundação Telefônica**. São Paulo, 2007. 106 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas), Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa

(org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

SANTOS, Roberval de Jesus Leone. **Governo Eletrônico**: o que se deve fazer e o que não se deve fazer. XVI Concurso de Ensayos e Monografías del CLAD sobre a Reforma del Estado y Modernización de la Administración Publica. Caracas: 2003. Disponível em: <www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001843.pdf> Acesso em: 12 dez 2009.

SANTOS, Paloma Maria; BERNARDES, Marciele Berger; ROVER, Aires José . **Governo Eletrônico no Brasil: et. al. Análise dos Fatores Críticos de Sucesso e dos Novos Desafios**. In: **39 JAIIO - Simposio Argentino de Informática y Derecho**, 2010, Buenos Aires. Anales del SID 2010: Simposio Argentino de Informática y Derecho. Buenos Aires, 2010. p. 2045-2057.

SÃO PAULO. **Políticas de governo eletrônico e de tecnologias de informação e comunicação**. São Paulo 2006. Disponível em<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Pref_de_Sao%20Paulo-Politica_e-Gov_e_TIC_1252697032.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2011.

SARTORI. Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. Vol. 1 o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

_____. **Partidos e Sistemas partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia política**: política e sociedade na modernidade tardia. Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. In: **Revista Opinião Pública**, Campinas, V. XI, n. 2, out. 2005, p. 450-468.

SILVA, Marcos. **Sala de aula Interativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

SORJ, Bernardo. **Brasil@povo.com**. A luta contra a desigualdade na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2003.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

TAKAHASHI, Tadao. **Sociedade da informação no Brasil**: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TOFFLER, Alvin. **A terceira onda**. Tradução de João Távora. 29. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y la Cultura. **Informe Mundial de la UNESCO**. Hacia las sociedades del conocimiento. UNESCO, 2005a. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>>. Acesso em 18 ago 2010.

UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y la Cultura. **Informe Mundial de la UNESCO**. Defining e-governance. 03. ago. 2005b. Disponível em: <http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-url_id=4404&url_do=do_topic&url_section=201.html>. Acesso em: 31. Ago. 2010.

VASCONCELLOS, Maria José Esteves. **Pensamento Sistêmico: O novo paradigma da ciência** 8. ed. São Paulo: Papirus, 2002.

VALENTI, Pablo; ANTA, Rafael; BENDERSKY, Matías. **manual.gob estrategias de gobierno electrónico en los países de la región 1: la definición de un modelo de análisis y estudio de casos**. Disponível em: <<http://esterkaufman.com.ar/wp-content/uploads/2010/02/manualgob-bid.pdf> > Acesso em: 23 abr. 2010.

VIRILIO, Paul. **Velocidade e política**. Traduzido por Celso M. Paciornik. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

ZUGMAN, Fábio. **Governo eletrônico**. Saiba tudo sobre essa revolução. São Paulo: Livro Pronto, 2006.

WARSCHAUER, Mark. **Tecnologia e inclusão social**. A exclusão digital em debate. Traduzido por Carlos Szlak. São Paulo: Senac, 2006.

Sites consultados

<http://www.aracaju.se.gov.br/>;

<http://servicos.belem.pa.gov.br/>

<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/>;

<http://www.boavista.rr.gov.br/>;

<http://www.brasilia.df.gov.br/>;

<http://www.capital.ms.gov.br/>;

<http://www.cuiaba.mt.gov.br/>;

<http://www.curitiba.pr.gov.br/>;

<http://portal.pmf.sc.gov.br/>;

<http://www.fortaleza.ce.gov.br/>;

<http://www.goiania.go.gov.br/site/index.html>;

<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/>;

<http://www.macapa.ap.gov.br/>;

<http://maceio.id5.com.br/prefeitura/>;

<http://www.pmm.am.gov.br/>;

<http://www.natal.rn.gov.br/>;
<http://www.palmas.to.gov.br/portal/index/>,
http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/;
<http://www.portovelho.ro.gov.br/>;
<http://www.recife.pe.gov.br/>;
<http://www.riobranco.ac.gov.br/v4/>;
<http://www.rio.rj.gov.br> ;
<http://www.salvador.ba.gov.br/Paginas/Prefeitura.aspx>;
<http://www.saoluis.ma.gov.br/>;
<http://www.capital.sp.gov.br/portalpmsp/homec.jsp>;
<http://www.teresina.pi.gov.br/portalpmt2010/index.php>;
<http://www.vitoria.es.gov.br/>
<http://www.inclusaodigital.gov.br/>
<http://www.central156.org.br/>

APÊNDICE
QUESTIONÁRIO¹⁰⁴ DE COLETA DE DADOS
GRAU DE MATURIDADE do serviço prestado eletronicamente
 Aplicação direcionada aos portais institucionais oferecidos pelas
 prefeituras das capitais brasileiras

IDENTIFICAÇÃO	
Nome da capital/Estado: Endereço do portal: Período de aplicação (hora/dia/mês/ano): Tempo de aplicação:	
INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO	
Marque: 1- para SIM 0- para NÃO Questões que perguntam dia ou data: A resposta é o próprio número. Questões 9 e 10: 1-Resposta no mesmo dia; 2- Mais de um dia; 3- Sem resposta.	
PRIMEIRO GRAU (COM ÊNFASE NA INFORMAÇÃO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS)	
1. O portal apresenta links separados de:	1.1. () Secretarias/órgãos 1.2. () Prefeitura/ no caso é da governadoria
2. O portal indica e-mail para comunicação com:	2.1. () Secretarias 2.2. () Prefeitura/governadoria 2.3. () Prefeito no caso é do governador
3. O portal apresenta endereço físico de:	3.1. () Secretarias/órgãos 3.2. () Prefeitura/governadoria
4. Existe informação no portal sobre telefones de:	4.1. () Secretarias/órgãos 4.2. () Prefeitura/governadoria

¹⁰⁴ A elaboração do presente questionário baseou-se em uma pesquisa realizada na UNIFOR, em 2007, no âmbito do projeto de pesquisa intitulado “*cyberdemocracia* ou democracia: consulta popular on-line e os novos caminhos para a participação”, e teve como referencial teórico o modelo de graus de democracia de Silva (2005), Gomes (2005), bem como os quesitos apresentados pelo relatório da ONU no ano de 2010. Todavia, em face dos objetivos e recortes almejados por este estudo, optou-se por seguir outra estrutura de questionamentos.

<p>5. O portal apresenta informações sobre horário de atendimento e funcionamento de:</p>	<p>5.1. () Secretarias/órgãos 5.2. () Prefeitura</p>
<p>6. O portal apresenta notícias, sobre fato decidido, referentes a: Decisões políticas, jurídicas ou administrativas (já executadas).</p> <p>Ex: -Projeto de Lei aprovado; -Leis, estatutos, decretos, portarias, etc. -Informações sobre obra pública concluída.</p>	<p>6. ()</p>
<p>7. O portal apresenta notícias sobre ações que serão tomadas, referentes a: Ações político-governamentais</p> <p>Ex: -Projeto de Lei encaminhado ou em debate no Legislativo; -Obra pública que será implementada.</p>	<p>7. ()</p>
<p>8. O portal mantém histórico de notícias sobre políticas e decisões que foram tomadas ou que serão adotadas?</p>	<p>8. ()</p> <p>Em caso afirmativo, informar o período das informações contidas:</p> <p>8.1. notícia mais antiga -data: 8.2. notícia mais recente- data:</p>
<p>9. Análise do <i>feedback</i> informativo do portal.</p> <p>Resposta a e-mail enviado com pergunta <i>geral</i>:</p> <p>“Qual o endereço e horário de funcionamento da sede da prefeitura?”</p>	<p>Tempo de resposta:</p> <p>9.1. Mesmo dia () 9.2. Mais de um dia () 9.3. Sem resposta ()</p>
<p>10. Análise do <i>feedback</i> informativo do portal.</p> <p>Resposta a e-mail enviado com pergunta <i>específica</i>:</p> <p>“Qual posto de saúde atende aos moradores do centro da cidade?”</p>	<p>Tempo de resposta:</p> <p>10.1 Mesmo dia () 10.2. Mais de um dia () 10.3. Sem resposta ()</p>

<p>11. O portal apresenta informação sobre:</p> <p>11.1. Transporte público (linhas, horário, itinerário);</p> <p>11.2. Outro. Exemplo: Ferramenta dinâmica Google Maps.</p>	<p>11.1. ()</p> <p>11.2. () Qual? _____</p>
<p>12. É possível obter serviço público por intermédio de demanda on-line para:</p> <p>12.1. Agendamento de consulta na rede pública de saúde;</p> <p>12.2 Acompanhamento de resultado de exames;</p> <p>12.3. Matrícula na rede pública de ensino;</p> <p>12.4. Outro. Exemplo: Possibilidade de obter algum desses serviços por outro meio (como, por exemplo, via celular).</p>	<p>Tipo:</p> <p>12.1. ()</p> <p>12.2. ()</p> <p>12.3. ()</p> <p>12.4.(.) Qual? _____</p>
<p>13. É possível obter serviço público <i>in locu</i>, com pedido inicial realizado no portal para:</p> <p>13.1. Troca de lâmpada;</p> <p>13.2. Reparo de via pública;</p> <p>13.3. Coleta de lixo – ou retirada de animal atropelado;</p> <p>13.4. Serviços de defesa Civil (vistoria de favelas, em zonas especiais de interesse social);</p> <p>13.5. É possível acompanhar a solicitação do serviço via portal?</p>	<p>Tipo:</p> <p>13.1. ()</p> <p>13.2. ()</p> <p>13.3. ()</p> <p>13.4. ()</p> <p>13.5. ()</p>
<p>14. É possível obter serviço público <i>domiciliar</i>, com pedido inicial realizado no portal para:</p> <p>14.1. Serviços relacionados à saúde (serviço social, psicológico, médico etc.);</p> <p>14.2. Transporte escolar ou para portadores de deficiência;</p>	<p>Tipo:</p> <p>14.1. ()</p> <p>14.2. ()</p>

14.3. Outro.	14.3. () Qual? _____
15. É possível a emissão (<i>download</i>) de documentos via portal, para:	Tipo:
15.1 Pagamento de tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria);	15.1. ()
15.2. Consulta situação tributária: certidão negativa (Pessoa física, Jurídica, Imóveis);	15.2. ()
15.3. Obter alvará de construção;	15.3 ()
15.4. Obter certidão de habite-se;	15.4 ()
15.5. Obter 2ª via IPTU;	15.5. ()
15.6. <i>Download</i> de guias para recolhimento de tributos relacionados a empresas (ISS, ISSQN...).	15.6. ()
SEGUNDO GRAU: ÊNFASE SONDAAGEM DE OPINIÃO	
16. Existe no portal informações sobre prestação de serviços/programas de inclusão digital (fazer busca sobre “inclusão digital”):	Tipo:
16.1. Informação sobre a disponibilidade desse serviço em espaços públicos (como centros comunitários, telecentros, bibliotecas, etc.)?	16.1. ()
16.2. Existe informação sobre acesso à internet nas escolas ou inserção no plano nacional de banda larga?	16.2. ()
16.3. Existe informação sobre acesso domiciliar (programa para facilitar acesso para pessoas de baixa renda, compra de computadores para professores, alunos etc);	16.3. ()
16.4 Existe informação sobre serviço de internet municipal sem fio (programas cidade digital)?	16.4. ()
17.1 No portal existe ouvidoria (espaço para: Reivindicação, Denúncia, Elogio, Reclamação, Solicitação, Sugestão, etc.)?	17.1. ()

<p>17. 2. No link da ouvidoria há formação de processo para acompanhamento <i>online</i>?</p> <p>17.3. Existe no portal da administração municipal o link “Fale conosco”?</p> <p>17.4 Existe, no portal, link para atendimento <i>online</i>, instantâneo (mediante chat ou ferramenta similar)?</p> <p>17.5 Existe, no portal, espaço para denúncia de danos contra o patrimônio (deprecação de praças, monumentos, prédios públicos etc).</p> <p>17.6 Existe, no portal, espaço para denúncia de crimes de corrupção, desvio de verba pública e outros crimes contra a administração.</p>	<p>17.2. ()</p> <p>17.3. ()</p> <p>17.4. ()</p> <p>17.5. ()</p> <p>17.6. ()</p>
<p>18. Sistema de votação eletrônica voltado para sondagem de interesse geral:</p> <p>18.1 Existe no portal sistema de votação eletrônica voltado para sondagem de opinião <i>sem efeito deliberativo</i>?</p> <p>Em caso positivo:</p> <p>18.2 - Publica opiniões?</p> <p>18.3 - Publica resultados? Exemplo: Enquete sobre índice de satisfação.</p>	<p>18.1. ()</p> <p>Em caso positivo:</p> <p>18.2. ()</p> <p>18.3. ()</p>
<p>19. Existe no portal espaço para consulta popular <i>sem caráter deliberativo</i> (objetivo é sondagem de opinião) sobre:</p> <p>19.1 propostas de políticas publicas</p> <p>Em caso positivo:</p> <p>19.2. Publica opiniões?</p> <p>19.3. Publica resultados? Exemplo: projetos de leis não votados com possibilidade de receber opinião do cidadão sobre o assunto, etc.</p>	<p>19.1. ()</p> <p>Em caso positivo:</p> <p>19.2. ()</p> <p>19.3. ()</p>

TERCEIRO GRAU: ÊNFASE TRANSPARÊNCIA	
<p>20. Existe no portal espaço para consulta¹⁰⁵ popular sobre:</p> <p>20.1 Legislação financeira: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA).</p> <p>20.2 O portal apresenta <i>link</i> específico para Plano Diretor do município?</p> <p>Em caso positivo: 20.2.1. O <i>link</i> está na página inicial?</p> <p>20.3 O portal apresenta informações sobre os contratos firmados pela administração</p> <p>20.4 O portal apresenta informações sobre editais de licitações.</p>	<p>20.1. ()</p> <p>20.2. ()</p> <p>Em caso positivo: 20.2.1. ()</p> <p>20. 3. ()</p> <p>20. 4. ()</p>
<p>21. Existe no portal espaço para acompanhamento financeiro¹⁰⁶ sobre:</p> <p>21.1.- Dados da arrecadação, movimentação do erário (receitas e despesas)?</p> <p>21.2 - Disponibilidade sobre aplicação de recursos públicos (balancetes, balanços financeiros).</p> <p>Em caso positivo: 21.3 Os balanços financeiros disponíveis são simplificados;</p>	<p>Tipo:</p> <p>21.1. ()</p> <p>21.2. ()</p> <p>Em caso positivo: 21.3. ()</p> <p>21.4. ()</p>

¹⁰⁵ Base: Art. 48, parágrafo único, inciso I da Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, *in verbis*:

Art. 48.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

¹⁰⁶Base: Art. 48, parágrafo único, inciso II da Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, *in verbis* II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

21.4 O balanços financeiros disponíveis são completos.	
22. Há indicação do responsável pelos atos administrativos relacionados a finanças? (procurar no link da Secretaria de Finanças).	22. ()
4º GRAU: ÊNFASE NA INTERAÇÃO E TRANSAÇÃO	
23. Existe no portal espaço para consulta popular, <i>de caráter deliberativo</i> , sobre projetos de lei e Plano Diretor do município? Em caso positivo: 23.1. As consultas são feitas em relação a apenas uma parte da agenda (alcance restrito); 23.2 As consultas são feitas em relação a toda a agenda governamental (alcance amplo).	23. () Em caso positivo: 23.1. () 23.2 ()
24. Existe no portal espaço para consulta popular, <i>de caráter deliberativo</i> , sobre infraestrutura (decisão sobre aplicação de recursos. Exemplo: construção de praça pública, de escola, de hospital)? Em caso positivo: 24.1. As consultas são feitas em relação a apenas uma parte da agenda (alcance restrito); 24.2 As consultas são feitas em relação a toda a agenda governamental (alcance amplo).	24. () Em caso positivo: 24.1. () 24.2 ()
25. Existe no portal espaço de debate público para discussão entre os cidadãos e entre estes e seus representantes (comunicação bidirecional)? Meios: 25.1. Chat; 25.2. Blog; 25.3. Twitter; 25.4. Outros.	Meios: 25.1. () 25.2. () 25.3. () 25.4. () Qual? _____
26. Existe no portal espaço para operação completa de serviços sobre: 26.1. <i>download</i> e <i>upload</i> de formulários,	26.1. ()

taxas de depósito <i>online</i> ou emissão de licenças;	
26.2. transações financeiras, ou seja, transferência de dinheiro ao governo através de uma rede segura.	26.2. ()
5º GRAU: ENFASE PLEBISCITÁRIA	
27. Existe no portal espaço de votação eletrônica <i>plebiscitária</i> com efeito vinculante e oficial para a decisão?	27. ()