

GOVERNO ELETRÔNICO: GRAUS DE DEMOCRACIA DIGITAL NO NORDESTE BRASILEIRO

Francisco Cristiano Lopes

Acadêmico de direito da UNIFOR e bolsista do PROBIC

Geovana Maria Cartaxo de Arruda

Professora e orientadora

INTRODUÇÃO

A democracia teve origem na Grécia Antiga, em Atenas, onde uma pequena parcela da população era considerada cidadã, podendo participar das tomadas de decisões políticas que eram realizadas em praça pública, conhecida como Ágora. Embora tenha sido o berço da democracia, a maioria da sociedade era composta de mulheres, estrangeiros, escravos e crianças que não participavam das decisões políticas da cidade.

Ao longo dos séculos, vários Estados se constituíram e passaram a empregar a democracia como forma de governo, de tal maneira que atualmente a democracia está presente nos ordenamentos jurídicos da grande maioria dos países. Exemplo disto é o Brasil, que se constitui Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, caput).

Com o advento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), sobretudo com a internet e o desenvolvimento do governo eletrônico (e-Gov), surge à necessidade da criação de novos institutos democráticos e sua adaptação em face da democracia eletrônica, ou cyberdemocracia, que deve ser compreendida em todas as suas dimensões tanto teleologicamente, como também observada a partir da emergência da internet e da participação direta do cidadão na política mediante o uso das novas tecnologias.

Conseqüentemente, “podemos dizer que quem não estiver conectado a essa rede mundial fica fora da vida social, econômica, científica, que desenrola em tempo real através dos caminhos da Internet” (ROVER, 2004, p.29).

É importante ressaltar que a falta de acesso à informação impede o pleno exercício da cidadania, pois a cidadania somente pode ser exercida de forma plena se for assegurado ao cidadão o acesso às novas tecnologias e à informação democrática e instantânea que no presente momento somente existe no ciberespaço.

De fato, o que nos interessa no que concerne à cyberdemocracia, é o fortalecimento da relação entre o governo e o cidadão, visto que o princípio basilar da democracia eletrônica está na possibilidade de ampliar, significativamente, a participação popular efetiva nas decisões governamentais (BIGLIAZZI GARCIA, 2008).

O governo eletrônico é hoje entendido como uma das principais formas de modernização do Estado. Trata-se de uma tendência global, em que os governos tentam concentrar seus esforços no desenvolvimento de políticas e definições padrões, os processos de assimilação de tecnologia da informação e comunicação (TIC), mudando a maneira com que o governo interage com outros governos, com empresas e com o cidadão.

Menezes e Fonseca (2005, p.333) ensinam que a noção de governo eletrônico se “constitui no uso, pelos governos, das novas tecnologias da informação e comunicação na prestação de serviços e informações para cidadãos, fornecedores e servidores”.

É importante ressaltar que este conceito não se limita unicamente em automatizar os processos ou disponibilizar serviços públicos através de serviços on-line, mas trata-se de uma mudança do modo com que o governo, através da TIC, atinge os seus objetivos para o cumprimento do papel do estado.

Observe-se, também que o governo eletrônico engloba, principalmente, três tipos de transações, que podem ser identificadas como: G2G (“*Government to Government*”), G2B (“*Government to Business*”) e G2C (“*Government to Citizen*”).

Neste sentido, escreve Fernandes (2005, p. 01):

“**G2G**, quando se trata de uma relação intra ou intergovernos; **G2B** caracterizado por transações entre governos e fornecedores e **G2C** envolvendo relações entre governos e cidadãos. Estas transações ocorrem não apenas por meio da Internet, mas também por meio de telefonia móvel, televisão digital, *call centers* e outros tipos de aplicações ligadas aos computadores pessoais”.

Destarte, e-gov é toda e qualquer interação por meio eletrônico que objetiva, “fornecer e obter informações, prestar serviços, bem como transacionar bens e serviços à distância, entre governo e cidadãos, e entre governo e empresas” (MENEZES, 2005, p. 336).

Assim, quando falamos em governo eletrônico, o que se buscamos é a maior participação do cidadão nos processos de produção de decisão política. Gomes (2005) e Silva (2005, p. 450-468) nos propõem a existência de cinco graus de participação popular no emprego das Tecnologias de Informação e Comunicação, que podemos considerar como diferentes compreensões da democracia.

O primeiro grau de democracia digital é o grau mais elementar que pode ser caracterizado pela ênfase na disponibilidade de informação e na prestação de serviços públicos. Segundo Wilson Gomes (2005, p. 21) é “aquele representado pelo acesso do cidadão ao cidadão aos serviços públicos através da rede”.

Neste primeiro grau, as TICs e o ciberespaço se apresentam como instrumentos democráticos na medida em que circulam informações genéricas governamentais, melhorando a prestação de serviços ao cidadão. Neste sentido,

“o pressuposto neste grau está alicerçado no fluxo de interação predominantemente de mão única: o governo disponibiliza informações ou torna a prestação de serviços mais eficiente, através do emprego destas tecnologias de comunicação” (SILVA, 2005, p.450-468).

Observemos que da relação entre Estado e Cidadão, neste primeiro grau de e-democracy, prevalece dois papéis importantes a serem destacado: o papel do Estado em suprir a necessidade de informação básica, serviços e bens públicos ao cidadão e o papel do cidadão que espera receber, com rapidez e eficiência estes serviços públicos oferecidos.

O segundo grau de democracia digital incide no emprego das TICs na coleta de opinião pública. Este grau, como ensina Wilson Gomes

“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).

Contudo, esta abertura do Estado à participação popular limita-se em criar apenas canais de sondagem de opinião sobre determinados assuntos públicos, “não significando necessariamente que esta opinião aferida será plenamente acatada em todos os campos da produção da decisão política” (SILVA, 2005, p.450-468).

De fato, o Estado não cria um dialogo efetivo com o cidadão, mas espera receber algum retorno nesta alternativa de sondagem de opinião.

O terceiro grau de democracia digital é representado por um Estado que se encontra num alto nível de transparência ao cidadão, cuja esfera política tenha por base o princípio da publicidade, na prestação de contas, serviços e informações.

É importante ressaltar que a publicidade de informações do terceiro grau de democracia digital é diferente da publicidade de informações do primeiro grau. Neste, o grau de democracia é mais elementar, a informação não se preocupa com a demonstração de transparência dos atos públicos. Já na publicidade do terceiro grau de democracia a informação tem como escopo principal o fortalecimento da cidadania, concentrando energias na configuração de uma esfera governamental disposta a “evitar” a prática do segredo. Neste caso, porém,

“o Estado presta serviços, informações e contas à cidadania, mas não conta com ela na produção da decisão política Neste modelo há um encaixe mais ou menos adequado entre fluxo de demanda de explicações cuja origem é, evidentemente, a esfera civil e a prestação de contas de um Estado, em todos os seus poderes, que se explica aos seus cidadãos” (GOMES, 2005, p. 219).

Destarte, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, art. 48) estabelecer que os governos executivos municipais e estaduais estão obrigados a disponibilizar em “meio eletrônico de acesso público” seus respectivos atos financeiros: “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”.

O quarto grau corresponde a algum modelo de democracia deliberativa, que pode ser combinada com o modelo de democracia participativa e com a democracia representativa. Assim, a esfera civil não deixaria suas funções na formação eleitoral da esfera política, mas de alguma forma participaria mais diretamente da tomadas de decisão política, fazendo valer nela os resultados da deliberação pública.

“A democracia deliberativa implica uma tomada de decisões políticas baseadas na troca de razões e argumentos, num processo em que todos os cidadãos participam, indo além dos seus interesses pessoais e pontos de vista, a fim de reflectir sobre o bem comum. Trata-se de articular formas de diálogo democrático que possam transformar as compreensões que os participantes têm de si mesmos, dos seus interesses e dos interesses dos outros, e desta forma criar as bases legítimas para um consenso democrático em torno das reivindicações em questão” (SILVEIRINHA, 2008).

De fato, este quarto grau de democracia que consiste na criação de processos e mecanismos de discussão, visando o convencimento mútuo para se chegar a uma decisão política tomada pelo próprio público, definindo práticas mais sofisticadas de participação democrática, requer mais interação democrática baseada no diálogo aberto e livre onde participantes propõem e desafiam reivindicações e argumentos sobre problemas comuns (SILVA, 2005, p.450-468).

É importante ressaltar que o estado continua ainda como agente importante nos processos de tomada de decisão, conservando o seu papel de representação política. Contudo, este quarto grau tira o cidadão do papel de consulta e a coloca-o, juntamente da esfera política, como agente produtor da decisão política. A participação popular torna-se fato em termos práticos

O quinto grau de democracia digital, evidentemente, representado pelo modelo de democracia direta, as Tecnologias de Informação e Comunicação teriam uma função fundamental: retomar o antigo ideal da democracia. Grossman (apud HALE et al., 1999, p. 97) explica que, no caso norte-americano, é possível localizar discursos sobre os quais as novas tecnologias da informação estariam aptas para transformar a natureza da atividade política, inspirando-se nos ideais da democracia direta das cidades-estados da Grécia antiga. Trata-se de uma nova Ágora.

Para Gomes (2005, p. 219),

“a esfera política profissional se extinguiria porque o público mesmo controlaria a decisão política válida e legítima no interior do Estado 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. O resultado do estabelecimento de uma democracia digital de quinto grau seria, por exemplo, um Estado governado por plebiscitos on-line em que a esfera política restaria exclusivamente as funções de administração pública”.

Na democracia do quinto grau o poder representativo é abolido; assim sendo, todas as leis são aprovadas diretamente pelos cidadãos (utilizando os meios tecnológicos ao dispor: internet, caixas de banca automática e outros); deixando o parlamento de existir como órgão legislativo.

O modelo da democracia direta, neste grau já nasce com sérios problemas pragmáticos e teóricos para sua implementação. Moorea (2008) adverte que esta forma de democracia a princípio parece muito atraente, contudo a exacerbação de alguns elementos pode gerar um tipo de autoritarismo sustentado pela demagogia ou populismo político. De fato, a democracia digital direta, além de utópica, propicia perigos como um público mal informado, propenso a um novo tipo de populismo tecnológico ou, ainda, poderia gerar uma “democracia de apertar botão” (SILVA, 2005, p.450-468).

OBJETIVOS

O objetivo principal da pesquisa é tentar averiguar se e como as Tecnologias de Informação e Comunicação estão sendo empregadas pela prefeitura das capitais do nordeste brasileiro para fomentar a participação democrática, a partir das potencialidades da Internet e da percepção de graus de democracia digital.

METODOLOGIA

Os resultados desta pesquisa foram obtidos com base em um levantamento bibliográfico, feito na Biblioteca da UNIFOR, que nos possibilitou o estudo de obras que apontam o caminho a ser trilhado neste trabalho, além da consulta à Internet, estudos em grupo e questionários elaborados pelos orientadores da pesquisa em andamento, tornando possível a leitura e a análise de artigos de opinião que foram de fundamental importância para a construção deste artigo.

RESULTADOS

Ao tomamos por base a análise destes graus e de questionário desenvolvido pela orientação da pesquisa, é possível detectar a existência de três graus de democracia digital: o primeiro, segundo e terceiro grau. Contudo, não foi possível encontrar elementos caracterizadores do quarto e do quinto grau.

Primeiramente, é notória a existência predominante e clara do primeiro grau com aspecto “informativo”. É bem verdade, que este grau, é o único que se encontra mais ou menos estruturado, quase que consolidado. É possível encontrar nos portais das prefeituras, informações como: endereço físico e telefones, bem como, informações sobre a existência de correio eletrônico e horário de funcionamento da prefeitura e secretarias. Presença de legislação e possibilidade de “inserção de dados” pelo usuário e conseqüente obtenção de informação do tipo “consulta automatizada”.

As capitais nordestinas com portais em operação na rede, mantêm histórico de notícias no site sobre políticas e decisões, mas o que se percebe é que há um cunho propagandista por trás das notícias.

Embora não haja um atendimento *on-line* instantâneo e seja possível encontrar *feedback* pra indagações sobre temas genéricos e específicos, vimos através de teste, que consistia no envio de mensagens solicitando informação sobre tema que envolvia a atuação da prefeitura e secretarias, sendo encaminhadas para o e-mail geral da administração ou formulário existente no portal para este fim, que boa parte dos governos das cidades analisados não tem preocupação em manter um canal eficiente de comunicação direta com o cidadão solicitante, visto que alguns *e-mails* foram se quer respondidos.

Com relação ao segundo e terceiro graus, é possível afirmar que não possuem uma existência estruturada nos portais das cidades analisadas, elementos com solidez contestável em termos de importância, quando se observa suas peculiaridades políticas.

No segundo grau o que existe é basicamente é um espaço voltado, através da disponibilização de ferramenta, para receber críticas, reclamações ou sugestões sem que estas sejam publicadas no portal. Como não há informação prévia sobre políticas ou projetos de leis com possibilidade de debate e espaço para recepção de opinião ou existência de projetos de lei com ou sem espaço para coleta de opinião. Não há sondagens temáticas ou “enquetes” sobre assunto de interesse.

No caso do terceiro grau, que tem como elemento basilar, a disponibilidade de balanços financeiros e documentos de arrecadação fiscal, é mais sério ainda. Embora exista, na maioria dos sites, ouvidoria em funcionamento e com página ativa, para coleta de reclamações, críticas e sugestões, estas não são mostradas no portal.

Há também possibilidade de acompanhamento financeiro (disponibilidade de documentos governamentais de arrecadação, movimentação de erário e aplicação financeira dos recursos públicos – balancetes, balanços financeiros). Porém, o que se percebe é que esta disponibilização não é acompanhada de mecanismos que facilitem a compreensão ou o acesso (inclusão digital) do cidadão para utilizar tais informações, no sentido de controlar as contas do governo (SILVA, 2005, p. 463).

Não existe consulta sobre forma e destinação da aplicação de recursos, como também não há informação sobre a implementação das políticas-decisões no site. Não há informação sobre estrutura que permita fazer consulta popular em terminais de auto-atendimento sem efeito deliberativo.

Com relação ao quarto e quinto graus de democracia digital nada foram encontrados, como elementos tipificadores destes dois graus, visto que não há informação sobre sistema de consulta popular com efeito deliberativa, com limitação de votação (um voto um cidadão, por exemplo, através de coleta do CPF) ou espaço de deliberação com efeito vinculante e oficial para a decisão. Embora, encontremos informações sobre processos deliberativos através de um sistema chamado de “orçamento participativo”, é o caso de Fortaleza, João Pessoa, Natal, São Luís e Recife, não há referências sobre a utilização das TICs ou da internet como meio viabilizador da participação do cidadão neste mecanismo deliberativo.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa tentou averiguar se e como as TICs estão sendo empregadas pela prefeitura das capitais do nordeste brasileiro para fomentar a participação democrática, a partir das potencialidades da Internet e da percepção de graus de democracia digital. É possível concluir que existem níveis de participação bastante elementares. Contudo, não há efetivas aberturas para esta participação do cidadão nos negócios públicos por parte do portal das prefeituras.

Em linhas gerais, podemos concluir que os sites em estudo apresentam uma democracia digital elementar, baseada na informação; havendo uma clara centralização na prestação de serviços públicos voltados para a relação tributária entre cidadão e a prefeitura.

Observarmos a inexistência de um tipo de participação política mais apurada que indique o emprego das tecnologias da comunicação para um efetivo papel da esfera civil na produção da tomada de decisão pública, que continua na esfera política, sem abertura efetiva de poder visando maior intervenção do cidadão comum.

Todos estes pontos indicam que, apesar do discurso de modernização dos governos, os portais das prefeituras nordestinas mostram-se com avanços pouco significativos. Sobretudo, não há níveis importantes de participação civil a ponto de promover alterações relevantes na cultura política hoje existente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 de maio de 2000. Seção I, art. 48.

BIGLIAZZI GARCIA, Thais Helena. **A Democracia na Era do Governo Eletrônico**. Disponível em: <<http://www.ciberetica.org.br/trabalhos/anais/27-64-c1-8.pdf>>. Acesso em: 03 de julho de 2008.

FERNANDES, Andréa. **E-governo: o que já fazem estados e municípios**. Informe-se BNDES, n.20, out. 2000.

GOMES, Wilson. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política**. Revista Fronteiras - estudos midiáticos. Vol. VII Nº 3 - setembro/dezembro 2005.

JARDIM, José Maria; MARCONDES, Carlos Henrique. **Políticas de Informação Governamental: a construção de Governo Eletrônico na Administração Federal do Brasil**. DataGramaZero – Revista de Ciência da Informação. v.4, n.2. abr.2003. Disponível em <http://www.dgzero.org/out00/Art_02.html > Acessado em: 22 de junho de 2008.

MENEZES, Ana Maria Ferreira. FONSECA, Manoel Justiniano Melo da. **Governo eletrônico: um novo caminho para a administração pública?**. In: BAHIA Análise & Dados Salvador, v. 15, n. 2-3, set/dez. 2005.

MOORE, Richard K. **Democracy and Cyberspace**. Disponível em: <<http://www.nettime.org/Lists-Archives/nettime-l-9710/msg00003.html>>. Acesso em: 05 de julho de 2008.

PARREIRAS, T. A. S.; CARDOSO, A. M.; PARREIRAS, F. S. **Governo eletrônico: uma avaliação do site da assembléia legislativa de Minas Gerais**. In: CINFORM, 5, 2004, Salvador. Anais... Salvador: UFBA, 2004. Disponível em <http://www.fernando.parreiras.nom.br/publicacoes/egov_cinform.pdf>. Acessado em: 21 de junho de 2008.

PINTO, Sólton Lemos. **Governo Eletrônico no Brasil**. Disponível em: <www.governoeletronico.gov.br>. Acesso em: 23 de junho de 2008.

RAMOS JÚNIOR, Hélio Santiago; ROVER, Aires José. **Democracia Eletrônica na Sociedade da Informação**. Disponível em: <www.infojur.ufsc.br/arquivos >. Acesso em 11 de julho de 2008

ROVER, Aires José (org.). **Direito e Informática**. Barueri: Manole, 2004, p. 29.

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. XI, nº 2, Outubro, 2005.

VILELA, Renata Moutinho. **Conteúdo, usabilidade e funcionalidade: três dimensões para avaliação de portais estaduais de governo eletrônico na web**. Belo Horizonte: Escola de Ciência da Informação da UFMG, 2003. Dissertação de mestrado.