

VI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política

29/07 a 01/08/2007, Unicamp, Campinas, SP

Área Temática: **Cultura Política e Democracia]**

**Cyberdemocracia: limites e fragilidades do governo eletrônico na
construção da democracia**

Autor: Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire (Universidade de Fortaleza)
Co – Autor: Gustavo Raposo Pereira Feitosa (Universidade de Fortaleza)

Junho /2008

Cyberdemocracia: limites e fragilidades do governo eletrônico na construção da democracia.

Introdução

Second-life, smart-mobs, blogs, MSN, skype, espaços wi-fi, comércio eletrônico, juizados virtuais, home banking, são os numerosos e diversificados os desdobramentos das novas tecnologias da informação no período pós-internet. O impacto na vida social, na economia, no meio acadêmico, nos meios de comunicação, na publicidade, entre outras dimensões, mostra-se profundo. O entrelaçamento das revoluções tecnológicas e comunicacionais oferece mostras constantes de sua capacidade de destruir, criar e condicionar os laços da sociabilidade contemporânea.

As análises sobre as repercussões das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) refletem, em grande medida, a diversidade dos efeitos e a profundidade das mudanças. Multiplicam-se os estudos, ensaios e teorias elaborados para tentar abarcar os efeitos das TIC no campo da economia, comunicação, cultura, entre outros. Não obstante, permanecem obscuros os impactos sobre a vida política. Existem realmente impactos significativos? As mudanças trazidas pelas TIC repercutem efetivamente sobre as estruturas políticas ou sobre a dinâmica das democracias? Seria possível afirmar, conforme observa Lemos (2003, p. 2), a existência de uma cibercidade.

As relações na *hipermodernidade* tornam-se a cada dia mais virtuais, numa mediação tecnológica redefinidora do espaço da cidade como locus do encontro, da fala e do debate. Se por um lado pode-se enxergar, com grande exagero, o fim das cidades e da vida social como nós conhecemos, por outro, avança com maior força uma percepção das TIC em sua integração com a internet como a nova fronteira democrática ou mesmo com a base para a verdadeira afirmação da autonomia política.

Sem pretender avançar nesta seara, parece inegável que a tecnologia pode funcionar como um instrumento de difusão de informação e aperfeiçoamento dos processos de decisão política, ou mesmo de resgate à participação sob certas circunstâncias. A análise de alguns aspectos do uso de novas tecnologias dentro da vida política brasileira representa o objetivo geral do presente estudo. O ponto de partida da investigação consiste nas concepções de cyberdemocracia e o governo eletrônico, amplamente utilizadas nas propostas governamentais dentro e fora do Brasil como expressão do uso das TIC sobre o funcionamento do Estado.

As expressões não possuem sentidos unívocos, conforme se analisará mais adiante, mas invocam, na maioria das vezes, uma leitura otimista das novas tecnologias como potenciais fundadoras de novos paradigmas na relação cidadão-estado. As TIC renovam, assim, as promessas democráticas e lançam para o futuro a crença na superação dos déficits na participação, no acesso à informação pública, na expressão da vontade e do pensamento. No campo volátil e indefinido das revoluções tecnológicas não há espaço para respostas definitivas e no campo da política ainda há muito a se investigar em que consistem de fato tais promessas.

No caso brasileiro existe desde 2000 documentos federais definindo políticas nacionais para o chamado governo eletrônico, com variações conceituais e ideológicas entre os períodos do mandato de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Desta forma, o estudo teve como objetivo analisar os programas de governo eletrônico apresentados pelo Executivo Federal desde 2000 e avaliar a implementação das propostas contidas no atual programa na esfera municipal. Pretendeu-se, assim, analisar a construção de práticas democráticas através de novas tecnologias implementadas a partir das concepções de governo eletrônico ou de cyberdemocracia.

Democracia, cyberdemocracia e Cibergoverno

Em 1984 vivia-se a expectativa das previsões de G.Orwell, mas foi Gibson (on line) quem lançou novas luzes e descortinou o termo ciberespaço

em sua obra *Neuromancer*. Depois daí o termo foi adaptado e subdividido em diversos conceitos e teorias que tentam explicar a internet e as inovações na sociabilidade. No aspecto político, além das concepções de cybercidade e governo eletrônico, encontram-se a idéias *e-democracy*, democracia eletrônica, democracia digital, cyberdemocracia, enfim uma infinidade de quase sinônimos. Mas como os principais teóricos tratam definem estes termos?

O projeto de um “governo eletrônico” foi criado em 1993 nos Estados Unidos, seguido pelo Canadá em 1997. Os processos são muito recentes para que as análises sejam precisas, ou para que algo seja afirmado em definitivo sobre suas potencialidades, realidades e limitações. Em todas essas novas denominações percebe-se o caráter propositivo e a expectativa de lançar ou antecipar tendências. A projeção de uma nova sociedade baseada na informação e na internet anima uma ampla rede de sites e internautas defensores do que representaria uma nova face da democracia.

Um dos mais profícuos teóricos da cibercultura Pierre Levy (apud MARQUES, 2003: 192) elabora essa definição de democracia eletrônica:

A verdadeira democracia eletrônica consiste em encorajar, tanto quanto possível – graças as possibilidades de comunicação interativa e coletiva oferecidas pelo ciberespaço -, a expressão e a elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos, a auto- organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, a transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos. (...) Colocar a inteligência coletiva no posto de comando é escolher de novo a democracia, reatualizá-la por meio da exploração das potencialidades mais positivas dos novos sistemas de comunicação (LEVY, 1999)

Levy repercute de forma bem entusiástica a democracia eletrônica, incluindo no conceito desde a auto-organização, até a transparência do governo e a deliberação via internet. Suas posições inspiram atualmente a maioria dos teóricos que creditam ao progresso tecnológico e à internet uma forma redentora de construção da liberdade, da inteligência coletiva e, portanto, da democracia.

Dentre os autores otimistas, encontra-se Ruediger(2002), que propõe uma governança eletrônica capaz de superar a concepção liberal de Estado e integradora de um Espaço Público ou como o mesmo denomina arena cívica:

O governo eletrônico é, atualmente, um experimento em construção, e sua dimensão política mais avançada – a governança eletrônica – não pode ser considerada um mero produto ofertado ao cliente em formato acabado, mas, considerando-se sua natureza eminentemente política, e, portanto, pública, pode ser percebido como um bem público, passível de acesso e desenvolvido por processos também sociais, o que o leva a constantes transformações. Justamente essa dimensão faz com que a noção de governança eletrônica, refira-se ao estado, em sua concepção republicana, e em teoria, não se limite apenas a uma experiência de gestão por serviços *ad hoc*, reificada pelo mercado, mas antes, possa servir de arena cívica, em contraponto a privatização da esfera pública (RUEDIGUER, 2002:1).

Com outro enfoque, que não inclui tantas esperanças no mundo virtual, Backus (2002) limita-se a definir uma nova forma de interação governo e sociedade. Caracteriza também o governo eletrônico, num viés ligado ao estado gerencial, sendo possível diferenciá-los da seguinte forma:

E-democracy refers to the processes and structures that encompass all forms of electronic interaction between the Government (elected) and the citizen (electorate).

E-government is a form of e-business in governance and refers to the processes and structures needed to deliver electronic services to the public (citizens and businesses), collaborate with business partners and to conduct electronic transactions within an organisational entity. (BACKUS, 2001: 2).

Desta forma a cyberdemocracia estaria contida no governo eletrônico, como a faceta que trata das relações cidadão- governo, perdendo sua capacidade libertária de esfera pública forjada pela própria sociedade.

Backus (2001: 2) utiliza as duas definições para conceituar e-governance:

E-Governance: In this report e-governance is defined as the application of electronic means in (1) the interaction between government and citizens and government and businesses, as well as (2) in internal government operations to simplify and improve democratic, government and business aspects of Governance.

Backus enumera quatro fases da *e-governance*: informação, interação, transação e transformação. Semelhante abordagem, em que as relações virtuais são retratadas como uma espiral em ascensão para a democracia, é encontrada em Gomes (2005:5), que classifica a cyberdemocracia em cinco graus. Os primeiros graus referem-se à democracia liberal, sem demandar grandes mudanças estruturais ou aprofundamento

democrático, até se desenrolar na democracia deliberativa e participativa (último grau)

Os graus de democracia classificados por Gomes (2005:6) podem ser alcançados, de acordo com a concepção de democracia e o grau de participação a ser proporcionado pela internet. Primeiro grau limita-se a prestação de informações, que alguns denominam cidadania *delivery ou e-governo*, restrito apenas a prestação de serviços ao usuário-cliente. O segundo grau de democracia digital possibilita consultas de opinião, utilizadas de forma incipiente, para formação de uma agenda pública, ou como um dos aspectos a serem analisados pelo governo na tomada de decisão, apenas em caráter de sondagem, sem vinculação. O terceiro grau é ligado a *accountability*, prestação de contas e responsabilidades junto à população. A classificação de GOMES (2005) avança então para as formas de democracia que poderiam ser assim chamadas respectivamente de democracia deliberativa (quarto grau) e democracia direta (quinto grau). Tem como característica não apenas uma recepção de informação e de demandas do governo, mas também um vetor direto da sociedade para o governo, que será acionado não apenas como resposta, mas como proposição. Outra característica é o grau de efetivação da consulta. É reforçada a prestação de contas via internet, possibilitando ferramentas adequadas para que o cidadão se posicione de forma esclarecida sobre os gastos públicos. O quinto grau de democracia caracteriza uma forma de democracia direta onde a esfera política profissional se extinguiria porque o público controlaria a decisão pública, válida e legítima (Gomes, 2005). É o chamado *democracy plug`n play*. O cidadão produziria a 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 à esfera política restaria exclusivamente as funções de administração pública. ((GOMES, 2005: 6).

Diante dos conceitos apresentados, o contexto social e político do nascimento da cibercultura, ou “Era da Informação”, torna possível encontrar algumas respostas para a inquietante dúvida sobre o papel das TICS na política. Segundo Tonhati (2007: 26) a chamada *Era da Informação* enfraqueceu o Estado, enquanto fortaleceu o segundo e o terceiro setor. Este período surge, portanto,

como causa e conseqüência do processo de globalização, vinculado a concepções de Estado mínimo, gerencial e regulador. Esses processos, elencados de forma resumida, integram-se no processo de falência do *Welfare State* e na fragmentação dos problemas da modernidade, hoje muito mais identificados pela ação do terceiro setor, do que abarcados pela ação estatal.

No Brasil a aplicação dos conceitos de governo eletrônico e seus consectários liga-se ao projeto de reforma do Estado produzidos no governo Fernando Henrique Cardoso sob a égide da Nova Gestão Pública, comprometida com o tripé eficiência, qualidade e efetividade (RESENDE, 1998:27)

O entusiasmo com as novas mídias é justificável, a internet abriga todo o potencial de formação de uma esfera pública, mas as pesquisas demonstram que esse não tem sido o direcionamento ou movimento da cyberdemocracia:

Freqüentemente acredita-se que a tecnologia poderia facilitar a transformação de antigas formas de democracia em realidade. Mas as pesquisas SLOP (*Self-selected listener opinion*) lembram as práticas da antiga Esparta, e não da antiga Atenas. Em Esparta, havia uma prática denominada "o Grito", em que os candidatos podiam tentar encher o auditório com seus apoiadores e aquele que fosse mais aplaudido seria eleito (FISHKIN, 2002:30).

As posições sobre o uso da internet como forma redentora e transformadora da realidade ou como forma de dominação e aprofundamento do liberalismo, distinguem-se em duas correntes: uma amplamente entusiasta, por vezes simplista, e outra catastrofista e negativa, que a acusa de destruir a cultura democrática. (ESTEVES,2003: 185) As concepções negativas se fundamentam em quatro aspectos: a falta de racionalidade da internet, falta de civilidade (expansão de pedofilia, neonazistas, etc.), frieza nas discussões, e o aspecto mais importante e de difícil superação em países como o Brasil, a exclusão digital. Acrescente-se à crítica, outro aspecto pouco tratado, será este o meio que poderá "re-encantar" a sociedade para a efetiva participação? Ou ainda: seria possível transferir para as novas tecnologias de informação a capacidade de gerar o *animus* de participar, de resgatar a credibilidade na política?

Segundo Esteves (2003: 184):

Sem referências éticas e morais, a dominação será o devir inevitável do actual processo tecnológico. Por mais que sejam cantadas “revoluções” e “novas sociedades”, por detrás do clamor dessas vozes exaltadas, o que se esconde é a mais fastidiosa perpetuação do mesmo, a reificação de uma realidade triste e sombria que todos afinal bem conhecemos e que tem martirizado a humanidade desde todo o sempre.

A internet não garante ou funda uma nova modalidade de democracia, apenas institui um novo espaço que por suas características de acesso amplo a informação e comunicação, fluxos e trocas de experiências e informações, propicia a formação de uma opinião pública e redes de ação, longe está de influenciar de fato no aprofundamento da democracia. Como analisa Esteves (2003:195), teórico que defende a democracia deliberativa e o Espaço Público como essenciais para a retomada da democracia:

[...] Volto a reiterar a idéia de que uma perspectiva moderadamente otimista quanto ao contributo da internet para a democracia não deve ser confundida com uma visão idílica das novas tecnologias. Não será certamente a internet que pode resolver todos os problemas da democracia, tal como não poderá garantir as condições de uma discussão pública e processos deliberativos perfeitos; a hipótese formulada limita-se a reconhecer que este novo médium reúne condições que possibilitam um certo aperfeiçoamento da democracia, pelos meios de comunicação pública e interação social mais fluidificadas e, portanto, politicamente relevantes.

Castells (2003:114), importante teórico das novas tecnologias, questiona se o uso da Internet é puramente instrumental ou se de fato o ciberespaço leva a uma transformação das regras do jogo político-social que acaba por afetar o próprio jogo. Os movimentos sociais na sociedade em rede têm como característica serem mobilizados em torno de valores culturais e preenchem o vazio deixado pela crise das organizações herdadas da Era Industrial (sindicatos, partidos etc.). O autor faz uma análise positiva e afirmativa do uso das novas tecnologias da informação, mas seu questionamento ecoa um importante vazio que reflete a distância do uso das tecnologias e uma efetiva mudança. Como será apresentado a seguir, não houve mudança nas regras do jogo, apesar de quase todas as capitais terem inserido uma página sobre o governo.

Governo Eletrônico no Brasil

A adoção pelo Estado brasileiro das concepções de governo eletrônico ocorreu durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, precisamente no ano 2000. O marco legal foi a publicação de um Decreto sem número em 3 de abril de 2000, que institui um Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação, logo após foi publicado o Decreto 18 de outubro de 2000, que restringe o alcance do governo eletrônico à prestação de contas e informação ao cidadão:

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, 2000)

O Comitê Executivo era presidido pelo Chefe da Casa Civil. O esteio da criação do governo eletrônico encontra-se no programa do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) denominado Sociedade da Informação, cujas linhas de ação eram: universalização dos serviços, governo ao alcance de todos e infra-estrutura avançada.

O programa do MCT pautou a implantação de ferramentas de interação entre os governos nos diversos níveis, entre o governo e os cidadãos, entre empresas e fornecedores. Em um documento com 18 páginas definido como Política de Governo Eletrônico traçaram-se metas e objetivos precisos na instauração do governo eletrônico. Como referencial teórico o documento cita Manuel Castells que compreende a internet não é só como mais uma tecnologia de comunicação, mas, sobretudo como uma nova forma de organização da economia e da sociedade.

A Política do Governo Eletrônico (BRASIL, on line, 2000, p.3) analisa os efeitos do processo de globalização, ressaltando a necessidade de tomada de decisões rápidas e estratégicas, o aumento da demanda por maior participação dos cidadãos, a importância da eficiência, da transparência e, conseqüente, da ampliação do controle social sobre o Estado, o que contribuiria para o aperfeiçoamento dos processos decisórios. Conclui que o governo eletrônico pretende se firmar como um agente democrático,

estratégico, socialmente justo e ao mesmo tempo eficiente na prestação de serviços ao cidadão.

A análise dos textos dos decretos, medidas provisórias, documentos e relatórios do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (2 Anos de Governo Eletrônico- Balanço de Realizações e Desafios Futuros, 2002) demonstra que a criação do governo eletrônico atende às transformações da chamada crise financeira e gerencial do Estado, e corresponde a um dos instrumentos da Reforma Administrativa do Estado e implantação de um Estado Gerencial, regulatório, com redução de despesas e busca da eficiência. O relatório explicita que:

Ainda na década de noventa, o Brasil, como diversos outros países latino-americanos, avançou na formulação e implementação da reforma administrativa, buscando alcançar patamares superiores de transparência, eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos públicos. (BRASIL, on line, 2002, p. 3)

As concepções de governo eletrônico desenvolvidas durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso integram-se no conjunto de propostas elaboradas para a reforma do Estado sob a influência do chamado consenso de Washington. Nos planos de reforma elaborados agências multilaterais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID) sobressaíam as mesmas linhas de princípio contidos no Programa de Governo Eletrônico de 2000 e nos relatórios do Comitê Executivo de Governo Eletrônico.

Prevaleceu no período uma concepção de governo eletrônico centrada nos seus impactos sobre a gestão do Estado e na oferta de serviços públicos para um *cidadão-cliente*. O reforço ou o aprimoramento dos processos políticos da democracia seguem em segundo plano e continuam como algo restrito ao acesso à informação. Não obstante o declarado intento de converter o governo eletrônico em agente democrático, os programas do governo federal no período são marcados pela ampliação da presença, padronização e exposição dos órgãos da administração federal na internet, pela ampliação da oferta de informação e pela simplificação do acesso a alguns serviços públicos disponibilizados nos portais governamentais.

Este foco será modificado nos documentos seguintes, elaborados na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva. Em documento intitulado Princípios e Diretrizes do Governo Eletrônico (BRASIL, online). O ponto de partida da redefinição dos rumos da proposta de governo eletrônica consiste na crítica à orientação neoliberal do programa anterior. Os novos projetos deveriam enfatizar a oferta de serviços públicos enquanto direitos coletivos do cidadão. O documento assim a prioridade do governo eletrônico na promoção da cidadania:

A política de governo eletrônico do governo brasileiro abandona a visão que vinha sendo adotada, que apresentava o cidadão-usuário antes de mais nada como "cliente" dos serviços públicos, em uma perspectiva de provisão de inspiração neoliberal. 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 (BRASIL, online)

A proposta da inclusão digital prevê a instalação de quiosques públicos em áreas no interior, a democratização e universalização do acesso as informações aos serviços públicos. A interiorização dos serviços do governo seria oferecida por meio dos PEPs (Pontos Eletrônicos de Presença). Seria a implantação do que Lemos descreve como cibercidade, não a substituição do espaço físico, mas instituir fluxos de comunicação, de transporte e de ação local. Incrementando de forma concreta os espaços de decisão e opinião públicas, chamado por Lemos de inteligência coletiva(2003,p.3).

A maior novidade dos programas lançados durante a administração do presidente Lula consistiu na elaboração de propostas mais amplas destinadas a orientar a difusão de um paradigma de governo eletrônico para todas as esferas da administração pública federal, estadual e municipal. Estabeleceu-se, assim, uma política nacional que engloba oferta de informação, prestação de serviço público, ampliação dos meios de acesso à internet para população, estímulo de software livre, entre outros aspectos.

Resta avaliar se as diretrizes propostas produziram efeitos práticos sobre a administração e, principalmente, se a aplicação dos programas de

governo eletrônico alcançaram, em alguma medida, sucesso na mudança nos processos políticos ou na participação democrática.

Os princípios forjados no Portal do Governo Eletrônico do Governo federal indicam três aspectos a serem analisados nos portais das administrações, a fim de estabelecer o grau de efetividade e cumprimento do modelo estabelecido pelo governo eletrônico federal: 1) Democratizar o acesso à informação; 2) Ampliar as discussões; 3) Dinamizar a prestação de serviços públicos.

Para aferir este cumprimento foram propostas três linhas de indagações:

- 1) Existem informações suficientes, precisas e atualizadas no Portal?
- 2) Existe alguma forma de interatividade capaz de propiciar e promover a ampliação das discussões?
- 3) Existem serviços sendo prestados através dos portais? Quais serviços são prestados e como são prestados?

As indagações seguem a própria meta do governo federal para avaliar a integração ao seu modelo. Optou-se aqui pelo estudo das capitais brasileiras, tendo em vista a possibilidade de avaliar a realidade de diversas regiões, contextos políticos e partidários. Ao mesmo tempo, as capitais, por sua dimensão, população e arrecadação possuem as condições mínimas para oferecer a infra-estrutura necessária ao funcionamento adequado dos sítios governamentais.

O estudo envolveu a análise dos portais de todas as capitais brasileiras através de um questionário fechado com 35 questões. Na elaboração das questões utilizou-se de como referencial a Planilha de Dados elaborada pelo “Grupo de Estudos em Cibercidades” da Universidade Federal da Bahia e utilizado também por Tania Tonhati em sua tese de Mestrado (Política e Internet: o governo eletrônico da Prefeitura de São Paulo (2001 - 2006) acerca do portal da prefeitura da cidade de São Paulo, contudo,

por força dos objetivos e recortes diferenciados, optou-se por seguir outra estrutura de questionamentos.

Para a coleta dos dados os pesquisadores acessavam o sítio em visita única dentro do horário comercial nos meses de abril e maio de 2008. Após a análise da consistência dos dados, foram considerados os dados de 21 capitais: Aracaju, Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Macapá, Maceió, Manaus, Natal, Palmas, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luis, Teresina e Vitória.

Ressalte-se que o estudo de portais da internet apresenta sérias dificuldades metodológicas. As variações na estrutura, no conteúdo, na organização, na tecnologia e mesmo as oscilações na qualidade do acesso ao site da administração ou no serviço de internet do pesquisador podem interferir no alcance dos recursos disponíveis nos portais. Desta forma, limitou-se a análise aos aspectos e variáveis que permitiram uniformidade de tratamento.

Os Portais e o Acesso à Informação

A análise dos dados seguiu três linhas de indagações estabelecidas elaboradas com base nas propostas do Governo Federal para avaliar adesão ao programa de governo eletrônico: 1) Existem informações suficientes, precisas e atualizadas no Portal? 2) Existe alguma forma de interatividade capaz de propiciar e promover a ampliação das discussões? 3) Existem serviços sendo prestados através dos portais? Quais serviços são prestados e como são prestados?

Para avaliar o uso dos portais como fonte de informação para o cidadão foram propostas inicialmente questões simples como a indicação de e-mail, endereço, telefones e horário de atendimento nos prédios da administração. Tais aspectos contemplam as questões mais comuns para todo usuário de serviço público e que necessita de alguma forma de atendimento. Ao mesmo tempo, pela natureza das informações, qualquer município poderia facilmente apresentá-las nas páginas iniciais do portal, ou em *link* próprio.

O resultado do levantamento pode ser visto no quadro comparativo abaixo. De modo surpreendente, verificou-se a ausência destas informações em número considerável dos portais. O melhor resultado refere-se à apresentação do endereço da sede da prefeitura, contudo ainda assim, um dos portais visitados não oferecia tal informação. Resultado semelhante foi encontrado na busca pelo endereço das secretarias municipais e órgãos da administração. Apenas duas cidades não informavam estes endereços nos seus portais. Se por um lado o dado pode ser visto positivamente, por outro parece sintomático o fato de uma capital construir um portal sem registrar o endereço da sua própria sede.

A possibilidade de enviar *e-mail* ou mensagem para o prefeito, para secretarias ou para um *e-mail* institucional da prefeitura também foi avaliada. Em sete capitais estudadas não há no portal informações sobre o envio de e-mail para a prefeitura em doze não se oferece opção de envio de mensagem ou e-mail para o prefeito. Em apenas cinco portais não se oferece opção de mensagem ou *e-mail* para as secretarias e órgãos. Os resultados revelam que o recurso mais difundido e simples trazido pela internet para comunicação não possui tratamento adequado em cerca de 1/3 dos portais.

A ausência de e-mail ou opção de envio de mensagem significa que o cidadão obrigatoriamente precisará recorrer ao telefone ou comparecer pessoalmente para estabelecer alguma forma de comunicação com a administração. A existência de um portal não representa, assim, mudança significativa nas formas de comunicação disponíveis para as pessoas e uma clara subutilização das TIC.

Informações básicas

Questão	Sim	Não
Informa <i>e-mail</i> das secretarias municipais?	16	5
Informa <i>e-mail</i> do prefeito?	9	12
Informa o <i>e-mail</i> institucional da prefeitura?	14	7
Informa o endereço da prefeitura?	20	1

Informa os endereços das secretarias e órgãos municipais?	19	2
Informa telefones de secretarias e órgãos municipais?	18	3
Informa telefone da prefeitura? Macapá e São Luís	19	2
Apresenta informações gerais sobre economia, cultura história, geografia etc?	18	3

Uma das características mais destacadas da internet e das TIC consiste no acesso amplo à informação plural e livre. 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.

A fim de avaliar a difusão da informação através dos portais e a possibilidade do uso deste material pelos cidadãos foi investigada a apresentação de notícias produzidas pela própria prefeitura. Em todos os portais há espaço destinado à divulgação de notícias produzidas pela administração ou por terceiros. Invariavelmente, estes espaços servem como espaços publicitários para fatos considerados importantes para a cidade. O fatos consistem em inaugurações de obras, abertura de concursos, solenidades, prêmios, aumento de verbas para regiões da cidade etc. Prevalece a promoção pessoal dos administradores ou da gestão, com profusão de fotos de autoridades em eventos. Não houve registro de conteúdo propriamente livre, sem a marca da publicidade institucional.

Avaliou-se, em seguida, a divulgação das decisões tomadas ou das ações futuras, associada à presença de um histórico de notícias. Nos dois casos, seria possível acompanhar parcialmente a execução das decisões tomadas, das políticas e projetos divulgados. Quanto à divulgação das ações futuras, apenas dois municípios restringiam suas notícias aos fatos e decisões já executados, sem referência a medidas futuras.

A presença de histórico de notícias foi constatada em 16 portais, contudo há entre eles grande variedade na organização e no acesso às notícias. Constatou-se grande irregularidade na atualização de notícias, carência ou fragilidade de mecanismos de busca, históricos oscilando entre um mês e oito anos de notícias. Em todos os casos, percebeu-se a ausência de políticas específicas para a produção de informação, divulgação e armazenamento, ficando tais espaços restritos às oscilações resultantes do calendário de solenidades, inaugurações e eventos.

Produção de informação

Questão	Sim	Não
Apresenta notícias sobre fatos importantes para a cidade, decisões políticas, decisões jurídicas ou administrativas já executadas?	21	0
Apresenta notícias sobre ações que serão tomadas pela administração municipal?	19	2
Mantém histórico de notícias no site sobre políticas e decisões a serem tomadas ou que já foram tomadas e/ou executadas?	16	5

Ainda no tocante à oferta de informação, avaliou-se a disponibilidade de dados relativos à arrecadação e aos gastos públicos e às normas municipais. A análise das contas públicas representa um dos aspectos em que as TIC podem oferecer maior auxílio para a mudança da cultura política e administrativa brasileira. O acesso aos dados financeiros da administração sempre representou um obstáculo quase intransponível para quem deseja conhecer mais detalhadamente os gastos do Estado. Obter o orçamento ou as informações sobre os desembolsos municipais consistem numa primeira etapa para quem deseja investigar as prioridades políticas de qualquer gestão.

Entre os portais estudados, 16 apresentavam informações simplificadas ou completas sobre o volume de arrecadação dos municípios, enquanto cinco não traziam qualquer dado sobre este tema. Nos portais com informações completas, a leitura dos demonstrativos financeiros exige conhecimento técnico para a compreensão do conteúdo. Nos portais com informações simplificadas, os dados vinham ordenados de modo a facilitar a

interpretação de quem não possui conhecimentos contábeis e financeiros. Os portais estruturados de maneira mais clara e amigável vinculavam-se às experiências de orçamento participativo e a programas de transparência nas contas públicas.

O acesso ao conteúdo das leis e decretos municipais representa outro aspecto central para compreender a estrutura de funcionamento da administração. Todo o processo de discussão e decisão política deságua em sua fase final na consolidação de textos normativos. Nomeação para cargos, definição de prioridades, distribuição dos gastos, estabelecimentos de políticas, tudo envolve a produção de normas em várias esferas. O volume desta produção é muito grande ao ficar contido exclusivamente em publicações como o Diário Oficial torna impossível o acompanhamento da rotina da administração.

Todos os portais analisados apresentavam *links* para a legislação municipal, contudo houve grande variação na organização dos dados. Prevalece o acesso simplificado um número limitado de leis e decretos, normalmente distribuídos pelos diversos setores da administração municipal segundo o conteúdo das normas. Não havia ferramentas de busca específica e eficiente ou políticas de registro documental das normas com o fim de auxiliar a pesquisa futura.

Tendo em vista a importância do Plano Diretor, investigou-se, também, a existência de *link* específico para esta lei. Em 13 dos 21 portais considerados havia um acesso direto ao Plano Diretor. A baixa atenção dada em oito portais a uma lei tão importante como o Plano Diretor cria um obstáculo adicional ao conhecimento do seu conteúdo. Suas diretrizes representam o mais importante instrumento para a participação dos cidadãos na fiscalização da ocupação e dos usos da cidade e no planejamento do seu desenvolvimento.

Informação sobre arrecadação, gasto e leis

Questão	Sim	Não
Apresenta dados sobre arrecadação tributária do município?	16	5
Apresenta dados sobre aplicação dos recursos do município?	13	8
Oferece acesso ao conteúdo de leis e decretos municipais?	21	0
Oferece <i>link</i> específico para Plano Diretor do município?	13	8

Os Portais, a Interação e o Debate

A construção conceitual em torno da cyberdemocracia e do governo eletrônico envolve o uso das TIC como instrumento de reconstrução do espaço do debate, da discussão e da deliberação dentro da vida democrática. As novas tecnologias permitem traçar cenários e prever possibilidades realmente inovadoras de aplicação na vida política. Não obstante, a aplicação prática destes recursos não esbarra em limitações de natureza tecnológica. Mesmo as ferramentas mais simples e difusas como *chats*, *blogs*, *MSN*, entre outras, revelam-se praticamente inexistentes na dinâmica dos portais municipais estudados.

A fim de investigar se existe alguma forma de interatividade capaz de propiciar e promover a ampliação das discussões nos portais, foram elaboradas as questões expostas na tabela seguinte. Os dados revelam uso bastante limitado dos recursos de interatividade oferecidos pela internet. Nenhum dos portais dispõe de ferramentas de chat que permitam ao usuário conversar com algum setor da administração nos moldes de programas como o *MSN*. Trata-se de prática comum entre os usuários de internet, com aplicação inclusive para fins profissionais em comerciais na no ambiente empresarial.

O uso de recursos como *blogs* ou a abertura de espaços para exposição de opiniões para os demais usuário do portal foi encontrado em apenas um caso. A realização de enquetes ou consultas simplificadas sobre temas de interesse geral foi identificada em nove portais estudados. A apresentação de projetos de lei ou de propostas de políticas para ouvir

previamente a manifestação da população de forma livre dentro do sítio ocorreu em apenas um município. Por sua vez, verificou-se existência de registro de projetos de lei sem espaço para manifestação da opinião dos usuários em dez dos 21 casos estudados.

Quanto à realização de consultas populares, procurou-se localizar nos portais informações que registrassem a existência deste de procedimento através de site, por terminais de auto-atendimento ou urnas eletrônicas. Localizou-se em quatro municípios registro de consultas específicas que envolveram algum dos recursos citados. Isso não significa a presença de uma rotina de consultas, pelo contrário. Ficou claro que as consultas decorreram de necessidades conjunturais, particularmente ligadas à polêmica da matéria e à falta de consenso, como a abertura do comércio aos domingos. Em nenhum município foi encontrado registro de uso da internet, ou das TIC, como instrumento de consulta com efeito vinculante para a administração. Na prática isto significa que os resultados das eventuais consultas sempre retornará às vias tradicionais de decisão política, no âmbito do Executivo e do Legislativo municipal.

O instrumento de participação *on-line* mais freqüente consistiu nas páginas das ouvidorias municipais e as ferramentas para realizar denúncia. Em 16 portais foram encontrados links para as páginas das ouvidorias e em 15 havia espaços específicos para denunciar ações ilegais em matéria sob fiscalização da prefeitura. A presença da ferramenta não garante a apuração ou o seguimento das denúncias e reclamações, porém facilita a busca de soluções para problemas enfrentados ou localizados pelo cidadão.

Interatividade, debate e coleta de opinião

Questão	Sim	Não
Espaço para denúncias de ações ilegais em matéria sob fiscalização municipal?	15	6
Existência de informação prévia sobre políticas ou projetos de leis com possibilidade de debate e espaço para recepção de opinião?	1	20
Existência de projeto de lei sem espaço para coleta de opinião?	10	11
Realiza consulta por meio de site, urna eletrônica ou outras formas de	4	17

uso das TICS sobre a aplicação dos recursos municipais?		
Informação sobre a implementação das políticas e/ou decisões são mostrados no site?	12	9
Existência de ouvidoria em funcionamento e com página ativa?	16	5
Existência de enquetes ou outras formas de consulta simplificada sobre temas de conhecimento/interesse geral?	9	12
Publica resultados da consultas dos usuários do portal?	9	12
Existência de espaço virtual de debate público para discussão entre os cidadãos?	20	1
Existência de chat ou de forma de tirar dúvidas em tempo real?	0	21
Existência de informação sobre estrutura que permita fazer consulta popular em terminais de auto-atendimento ou on-line sem efeito deliberativo?	8	13
Existência de espaço de deliberação com efeito vinculante para a decisão?	Zero	21

O último aspecto a ser analisado para verificar a adesão dos portais às diretrizes federais de governo eletrônico consiste na oferta de serviços públicos através dos portais. Há um pequeno grupo de serviços prestados aos cidadãos que encontram hoje amplo espaço nos portais, contudo a comodidade e a simplicidade da oferta relacionam-se muito mais às necessidades imediatas da própria administração. O primeiro caso desta natureza consiste nos serviços de cunho tributário. Em 19 dos 21 portais estudados há a presença de mecanismos de consulta *on-line* ao cadastro de inadimplentes para obtenção de certidão negativa. Em 17 dos portais avaliados há opção de cálculo de tributo e emissão de boletos ou guias de pagamento. O tipo de serviço encontrado com maior frequência nos sítios da prefeituras não pode ser considerado como um instrumento de proteção de direitos do cidadão. Trata-se de uma ferramenta de arrecadação tributária, ágil e cômoda para o contribuinte, mas sem qualquer impacto sobre as práticas políticas.

Outros serviços importantes encontrados com maior frequência são o acompanhamento *on-line* de processos administrativos, verificados em 16 cidades, e a consulta de informações de transporte público, identificado em 15 cidades. Duas dimensões centrais da oferta de serviços on-line revelaram-se

esquecidas nos portais: a educação e a saúde. No segundo caso, não identificou em nenhum dos portais a oferta de algum de tipo de serviço na área de saúde ofertado em tempo real. Por sua vez na área da educação, o único serviço oferecido consistiu na opção de matrícula na rede pública pela internet identificada em três portais.

Os portais ofereciam, ainda, algumas formas de reclamação relacionadas a serviços públicos municipais. Por meio dos portais, oferecia-se a possibilidade de registrar problemas na iluminação pública, na pavimentação das vias públicas, na coleta de lixo, entre outros. Contudo, tal opção surgiu em número limitado de municípios. Ressalte-se também que estes mecanismos atuam sobre aspectos limitados da vida do cidadão e não se pode afirmar que apresentem impacto sobre os processos políticos.

Serviços públicos

Questão	Sim	Não
Existe formulário padrão de pedido de informação ou registro de reclamação relacionado a serviços públicos?	11	10
Possibilidade de obtenção de informação de banco de dados através de consulta automatizada:		
Situação tributária/ certidão negativa	19	2
Acompanhamento de processo administrativo e requerimentos	16	5
Serviço de transporte público	15	6
Serviços de saúde	zero	21
Serviço de educação – matrícula on-line	3	18
Consulta para pagamento de tributos (impressão de boleto, atualização de juros etc.)	17	4
Obtenção de serviço público por intermédio de demanda on-line		
Troca de lâmpada	8	13
Reparo de via pública	8	13
Coleta de lixo, entulho, retirada de animal atropelado.	9	12

O último aspecto avaliado nos portais diz respeito à oferta de programas de inclusão digital. Neste caso não se trata especificamente de avaliar o portal, mas de buscar informações sobre projetos que permitam potencializar os efeitos das TIC e, em última instância, produzir reflexos sobre a vida política. A partir dos dados dos portais, identificou-se em dez municípios programas de inclusão digital oferecidos diretamente pela Prefeitura. Em onze portais, localizaram-se informações sobre como obter acesso público à internet por meio de telecentros, centros comunitários ou bibliotecas. Em seis portais há informações sobre internet na escola e somente em 3 (três) registra-se a existência de programas de implantação de redes sem fio.

Inclusão digital

Questão	Sim	Não
Apresenta informação sobre programa de inclusão digital oferecido pela prefeitura?	10	11
Apresenta informação sobre espaços públicos que permitam acesso à internet (centro comunitário, telecentro, biblioteca etc.)?	11	10
Apresenta informação sobre acesso à internet nas escolas?	6	15
Apresenta informação sobre programas municipais para facilitar o acesso domiciliar a pessoas de baixa renda?	2	19
Apresenta informação sobre programa de acesso a rede sem fio no município?	3	18

Conclusões

O debate em torno do tema cyberdemocracia e dos reflexos das TICS sobre a vida política segue duas grandes linhas: a primeira apresenta a cyberdemocracia como uma realidade a ser alcançada e contempla um olhar otimista sobre os efeitos da tecnologia para a emancipação do cidadão; a segunda, expressa profunda desconfiança em relação aos efeitos das TIC sobre os processos democráticos.

Com base na análise do histórico do governo eletrônico no Brasil, verifica-se uma tendência ao uso deste programas como ferramenta da reforma do estado, que visa primordialmente à eficiência na prestação de serviços, a economia de recursos, a integração interna entre os atores governamentais, a melhoria das compras públicas e a veiculação de informações governamentais. Somente em segundo plano, ou apenas no discurso, se instaura a transparência, a prestação de contas, a difusão de informações com valor real para a construção da agenda pública, a abertura de espaços de elaboração de decisões, enfim, uma real cyberdemocracia.

O estudo permitiu verificar que os portais das capitais encontram-se estruturados para atender atomizadamente o cidadão em busca de informações, documentos, formulários de pagamento de taxas e não para a demanda coletiva como o estabelecimento de fóruns de discussão pública, audiências públicas virtuais, entrevistas ou contatos com administradores.

O uso dos recursos da internet limita-se às ferramentas básicas de navegação e acesso à informação, com pouca ou nenhuma possibilidade de interação. A informação exposta nos portais segue, em grande medida, a lógica da publicidade institucional ou atende mais diretamente os interesses da própria administração.

Ao oferecer dados sobre arrecadação, uso de recursos públicos, orçamento, leis e decretos percebe-se grande potencial para oferecer aos cidadãos acesso a mecanismos reais de mudança na participação política. Não obstante, estes instrumentos pecam pela complexidade, irregularidade, dificuldade de acesso entre outros problemas.

Analisando os sítios digitais dos municípios, verifica-se que não há avanço democrático no sentido de construção de novas práticas participativas ou deliberativas. Não existe uma interação ou fluxo do indivíduo ou dos grupos para o governo. Com exceção das experiências associadas ao modelo de orçamento participativo, não se vislumbrou qualquer forma de participação significativa na gestão pública por meio dos portais, nem indícios de propostas para a ampliação na forma de consulta popular on-line.

Há, sem dúvida, uma mudança de discurso com o início do governo Lula, tendo os documentos sobre governo eletrônico explicitamente criticado o

tratamento de “clientes” dado ao público e marcado um discurso de resgate da cidadania e da defesa coletiva de direitos, como objeto do governo eletrônico. Não obstante, os portais das capitais revelaram poucas aderências às propostas de governo eletrônico apresentadas pelo Executivo Federal.

Não resta dúvida, entretanto, que como ferramenta a internet abriga todas as potencialidades de construção e aprofundamento da democracia. Contudo os projetos de afirmação de uma nova dinâmica democrática através das novas tecnologias da informação e da comunicação continuam como promessas presas no presente de velhas práticas políticas e partidárias.

Referências

BACKUS, Michiel. **E-Governance and Developing Countries.** Disponível em:

<<http://scholar.google.com.br/scholar?hl=ptBR&lr=&q=backus%2CEGovernance+and+Developing+Countries+&btnG=Pesquisar&lr>>. Acesso em: 20 de abril de 2008

BRASIL, Decreto de 18 de outubro de 2000. Brasília, DF, Presidência da República.

BRASIL, Princípios e Diretrizes do Governo Eletrônico. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios>>. Acesso em: 10 de abril de 2008

BRASIL. Política de Governo Eletrônico. Grupo de Trabalho Novas Formas Eletrônicas de Interação. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>>. Acesso em: 10 de abril de 2008

BRASIL. Conselho de Governo, Comitê Executivo do Governo Eletrônico, Casa 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, 2 de dezembro de 2002. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>>. Acesso em: 10 de abril de 2008.

LEMOS, Andre. Cibercidade: Um modelo de Inteligência Coletiva. INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. **XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – BH/MG – 2 a 6 Set 2003. Disponível em:

<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2003/www/pdf/2003_NP08_lemos.pdf>. Acesso em: 10 de abril de 2008

ESTEVES, João. **Espaço Público e Democracia**. Lisboa: Cadernos Universitários; Edições Colibri, 2003.

FERGUSON, Martin. Estratégias de governo eletrônico. *In*: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (org), **Internet e Política**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

FISHKIN, James S. Possibilidades Democráticas virtuais. *In*: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (org). **Internet e Política**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

GIBSON, William. **Neuromancer**. Disponível em: <<http://www.williamgibsonbooks.com/books/neuromancer.asp>>. Acesso: em 12 de abril de 2008

MARQUES, Jamil. Da conversação pública em terrenos digitais: Horizontes e provocações sobre a validade de uma esfera pública virtual. *In*: LEMOS e CUNHA (org.). **Olhares sobre a Cibercultura**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2003.

RESENDE, F. A nova gestão pública, performance e reinvenção das instituições: um desafio para a Reforma do Estado. **Revista Reforma Gerencial – Secretaria do Estado da Administração e Patrimônio**. Brasília, v.4, p 27-28, Nov. 1998.

RUEDIGER, Marco. Governança democrática na era da informação. **Revista de Administração Pública**. São Paulo, 37 (6), pp. 1257-1280. Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_professor.asp?cd_pro=894>. Acesso em: 10 de abril de 2008.

SANTOS & AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura (orgs). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

TONHATI, Tania. **Política e Internet: o governo eletrônico da Prefeitura de São Paulo (2001 – 2006)**. São Carlos - SP, 2007, 182p. Dissertação (Mestrado) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos.