

POLÍTICAS NECESSÁRIAS AO DESENVOLVIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS E DA DEMOCRACIA (DIGITAL) NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Marciele Berger Bernardes¹
Aires José Rover²

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 governança eletrônica, no qual se inserem as temáticas governo eletrônico (e-gov), democracia digital e mais recentemente de governo aberto. Diante deste quadro se desvela o objeto deste estudo, cujo objetivo primordial é analisar se o uso da internet está viabilizando a concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais que incluem o direito de participação e inclusão política e reflexamente contribuindo para o aprimoramento do sistema democrático brasileiro. Especificamente o presente trabalho visa 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 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 governança eletrônica (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 os direitos humanos de participação política e democracia digital.

Palavras-chave: Direitos Humanos, Democracia (digital), Sociedade informacional, Governança eletrônica, Políticas Públicas.

ABSTRACT

The development of informational society and the advent of new technologies, especially the internet, led profound changes in the social, economic and cultural. The resulting allowed new possibilities including the incorporation of these tools into the routine of government structures, promoting, in addition to its modernization, service delivery more efficiently, movement called electronic governance, in which to insert the thematic electronic government (e-gov), and more recently digital democracy of open government. Given this table reveals the object of this study, whose primary objective is to analyze whether the use of the internet is enabling the realization of human rights, especially social rights including the right to political participation and inclusion and reflexively contributing to the improvement of the system Brazilian democratic. Specifically this study aims to assess how the replication paradigm in e-gov portals executives capitals affect the implementation of new democratic practices. To prepare this study, we used the method of procedure monograph, making use

¹ Professora substituta Ms. da Universidade Federal de Santa Catarina e da Universidade do Extremo Sul Catarinense. (marcieleberger@gmail.com)

² Professor Dr. titular da Universidade Federal de Santa Catarina (aires.rover@gmail.com)

exclusively by the search technique based on literature review, applying the deductive method. By employing these techniques added to the case study aimed at confronting theory with practice carried out in these portals. Thus, from the questionnaire, it was found that participation levels are promoted below the possibilities enabled by technological apparatus. From these findings, it was concluded that the Internet is an instrument to enhance the Brazilian democratic system, however, policies are needed for electronic governance (inclusion and digital literacy), as well as strategies locally, as the cited example of the plan digital director, to promote new spaces of interaction and deliberation popular. Finally, it is believed that the contributions from this work may fill some gaps in terms of theoretical work on the legal rights of political participation and digital democracy.

Keywords: Human Rights, Democracy (digital), informational society, e-Governance, Public Policy.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TICs), 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 TICs. 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 passa a ser a fonte de produção; a inteligência, a informação e o conhecimento passam a ser a matéria-prima.

No final do século XX e início do 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.

Diante do caso acima e de diversas experiências que o sucederam, 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 aberto 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 (*accountability*), a eficiência na prestação de serviços públicos, a luta contra a burocracia e, sobretudo, na visão do cidadão como um parceiro³ da administração.

³ Neste trabalho adotar-se-á a expressão parceiro para se referir ao cidadão.

É sobre esse pano de fundo que se constrói o presente artigo, cujo tema central é analisar como as novas tecnologias podem agregar representatividade e quais as estratégias que devem ser tomadas em âmbito local para aumentar os níveis de interação e estreitar o vínculo entre dirigentes e cidadãos.

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,

Vale ressaltar ainda que a busca de soluções 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 se investigou 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.

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 brasileira e, com isso, repensar as estratégias de governo aberto, de modo a tornar possível o alcance de níveis mais elevados de interatividade e participação popular em meio digital.

1- Impactos das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação- TICs

Antes de abordar a temática incorporação das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) na administração brasileira, convém contextualizar o cenário da fala. Nesse sentido, importante estudar a emergência da Sociedade Informacional e as mudanças socio – políticas, econômicas e culturais dela decorrentes.

É consabido, nos últimos anos do século XX e início do século XXI foram marcados por 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.

Nessa perspectiva, vale mencionar, ainda que superficialmente, as principais transformações observadas com a chegada da internet. A esse propósito, Sorj (2003) frisa que o desenvolvimento da internet foi acompanhado por alguns impactos, tais como: transformação do setor de serviços; desmaterialização da produção; flexibilização do trabalho. Uma nova economia aparece, nesse cenário, como fruto das 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, promovem a globalização da sociedade e, com ela, maior interação social e cultural.

Dessa forma, observa-se 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, trata-se aqui do que Lévy chama de Inteligência Coletiva.

Diante deste cenário, muitos teóricos destinam-se a estudar os impactos da internet neste processo. Dentre eles, há os que possuem uma visão pessimista e postulam que a rede viola a noção de privacidade e constitui um enorme potencial de controle social e destruição da liberdade destaque para os autores Virilio (1996), Bauman (1999) e Lessig (2006); enquanto no outro extremo, encontram-se os que defendem as potencialidades da internet para o exercício de novas formas de cidadania, aumento da visibilidade e transparência ganhando destaque autores como Lévy (1999), Castells (2003) e Toffler (2007).

O fato é que, a despeito das ambiguidades 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. As TICs 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.

Desta ótica, Lévy (1999, p. 25, grifo no original) 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.

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 os parceiros passem a ter também a

oportunidade de maior interação com o governo, talvez esse represente um dos maiores contributos da internet.

Hodiernamente, vários são os aplicativos da internet (e-educação; e-commerce, e-trabalho), todavia o foco deste artigo recai no uso intensivo das TICs no âmbito das estruturas governamentais, sendo essa a abordagem que segue.

2- Da Nova Gestão Pública ao Novo Serviço Público: ferramentas para o aprimoramento do modelo democrático

Como se observa da abordagem acima, o cenário de alta complexidade e transformações oriundos das TICs, conduziu a um processo de reforma do setor público. Sendo assim, convém apresentar sistematicamente o processo de incorporação das novas tecnologias pelas estruturas governamentais.

Nessa perspectiva, dois movimentos merecem destaque: o primeiro, chamado de Nova Gestão Pública (NGP); já o segundo, mais recente, é o Novo Serviço Público (NSP), o qual vem sendo amplamente propalado pelos teóricos e enseja mudanças no relacionamento entre cidadão e governo, e reflexamente, nos modelos democráticos.

A NGP teve início na década de 90, sendo conceituada como “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” (BARBOSA et al. , 2007, p. 513). Seu escopo era a redução de gastos e o combate a corrupção, ou seja, buscava tornar a administração pública eficiente tal como o setor privado.

A partir de tais preceitos surge o que os teóricos convencionaram chamar de governo eletrônico (e-gov), o qual representa o passo seguinte nos processos de reforma da administração pública, pois serve para operacionalizar e por em prática as transformações almeçadas pela NGP.

Entre os teóricos é possível encontrar diversas definições acerca do que se entende por e-gov, umas mais restritas e outras mais amplas. Segundo Dias e Reinhard (2008) as mais restritas centram seu enfoque na mera modernização das estruturas administrativas mediante a absorção das TICs e, as mais amplas, atentam para o uso dessas ferramentas para a melhora da eficácia das instituições e maior participação popular.

Diante disso, é comum identificar na doutrina uma divergência conceitual entre os termos governo eletrônico, governança eletrônica e democracia eletrônica, ora considerando-os como sinônimos, ora como elementos de um mesmo conjunto. Haja vista que a diversidade conceitual dificulta o desenvolvimento e compreensão da temática, pois para o fortalecimento do debate teórico é preciso que existam definições claras, neste estudo optou-se por diferenciar os termos.

A definição adotada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura—UNESCO⁴ (2005) é um exemplo que considera governança eletrônica mais abrangente, a ponto de nela incluir as atividades de governo eletrônico e democracia eletrônica. 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;

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).

A partir da definição acima infere-se que, e-gov, e-democracia e e-governança não são sinônimos, sendo aqueles um elemento desta. Nesse contexto, segundo o qual a governança eletrônica é mais abrangente, é que se insere o debate sobre o **Novo Serviço Público (NSP)**, proposto por Janet e Robert Denhardt, cujo debate teórico teve início no final de 1990.

O NSP, diferentemente da NGP, se constrói sobre a ideia do interesse público, da valorização do cidadão e do diálogo aberto, cujo estabelecimento de um espaço democrático para servir a sociedade apresenta-se como cerne da questão.

Denhardt e Denhardt (2003) elaboram sete princípios-chave para o Novo Serviço Público, quais sejam: servir cidadãos, não consumidores, perseguir o interesse público, dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo, pensar estrategicamente e agir democraticamente, reconhecer que a *accountability*⁵ não é simples; servir em vez de dirigir, e dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

Seguindo estes postulados do NSP, cujo foco é o incremento da participação popular mediado pelas novas tecnologias, redes sociais e a Web 2.0⁶, vem à tona o conceito de Governo Aberto.

Quando hablamos de Gobierno abierto (...). Hablamos, pues, de saltar desde nuestro viejo modelo de democracia representativa a un modelo de democracia conversacional y abierta aprovechando las posibilidades que proporcionan las TIC a los ciudadanos de participar en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos más allá del ya mencionado ejercicio del derecho de sufragio o de la participación en organizaciones sociales tradicionales (CALDERÓN; LORENZO, 2011, p. 11).

⁴ 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.

⁵ Segundo Akutsu (2005), 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.

⁶ Em linhas gerais, Web 2.0 diz respeito a uma segunda geração de serviços e aplicativos da rede e a recursos, tecnologias e conceitos que permitem um maior grau de interatividade e colaboração na utilização da Internet (BRESSAN, 2007, p.2).

Como se nota da definição acima, os postulados do Governo Aberto são de transparência, colaboração e participação, os quais propiciam que o cidadão seja visto como um **parceiro** de todo o processo de gestão da administração e, construção de políticas públicas, ou seja, verdadeiro titular do Poder.

Feita essa, convém apresentar as principais medidas de *governo aberto*, adotadas pelo Brasil no que tange ao uso das TICs para promover a transparência, acesso a informações e incremento a participação popular.

2.1 Estratégias de governo aberto adotadas pelo Estado Brasileiro

O marco de uma política pautada na modernização da administração pública brasileira foi a criação, no ano de 1995, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado cujo objetivo era: “a 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” (BRASIL, 1995, p. 13).

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 Informação⁷. 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).

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

Em 2002, com a passagem para o governo Luiz Inácio Lula da Silva, os documentos que regulam a matéria abandonam a visão que vinha sendo adotada, que apresentava o cidadão como usuário/cliente de serviços públicos, para uma concepção de cidadão produtor de produtos e serviços. Nessa perspectiva, visando cumprir essas novas metas, já no ano de 2003 foram instituídos os Comitês Técnicos do CEGE.

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.

É de se registrar que para o acompanhamento destes programas e instituição de diversas políticas de governo foram promovidas alterações na legislação brasileira, dentre elas

⁷ O referido programa contou com sete linhas de ações elaboradas para orientar o governo e a sociedade civil nas estratégias para o estabelecimento e extensão das novas tecnologias a todos os brasileiros.

vale registrar: Criação do Portal Transparência no ano de 2004⁸; Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101 de 2000)⁹, Criação, em junho de 2009, do Portal e-democracia¹⁰.

Na mesma linha de alterações legislativas com relação à transparência e combate a corrupção, recentemente o governo brasileiro firmou a Parceria para Governo Aberto (OGP). No âmbito dessas atividades foi criado pela presidenta Dilma Rousseff o Comitê Interministerial para Governo Aberto (CIGA), através do decreto sem número de 15 de setembro de 2011, o qual institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto¹¹ (PNGA).

Nesse sentido, vale mencionar que muitos trabalhos já foram desenvolvidos para aferir o cumprimento dos programas do governo brasileiro. Tais estudos buscaram avaliar o grau de transparência promovido pelos portais executivos municipais brasileiros e, dentre eles destacam-se as pesquisas de Silva (2005), Freire e Feitosa (2007) e de Bernardes (2011), Rover; Mezzaroba et. al (2011). Diante disso, no item seguinte parte-se para o estudo de caso, analisando o cenário das capitais brasileiras no que tange a participação popular *online*.

3- A experiência de governo aberto nos portais das capitais brasileiras

Após apresentar a evolução histórico conceitual da inserção das TICs nas estruturas administrativas e sua incorporação gradativa pela administração brasileira até se chegar do governo aberto, neste item busca-se confrontar a teoria com a prática levada a efeito nos portais dos executivos municipais brasileiros. Diante disso, antes de adentrar nos resultados da análise convém apresentar a metodologia adotada.

Os critérios para a estruturação do formulário foram baseados no referencial bibliográfico referente aos graus de democracia digital¹² propostos por Silva (2005) e Gomes (2005), nos requisitos apresentados pelo relatório da ONU no ano de 2010, bem como nas

⁸ mantido pela Controladoria Geral da União, ministério que recebeu a incumbência de controlar e prevenir a corrupção no âmbito do Poder Executivo Federal, mediante divulgação das contas e orçamentos nos portais de transparência (BRASIL, online⁸).

⁹ que foi alterada pela Lei complementar nº 131/2009, a qual inseriu o art.48 a obrigatoriedade da disponibilização, em meio eletrônico, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

¹⁰ O objetivo do referido portal é o de incentivar a participação dos brasileiros através da internet na elaboração de projetos de leis e políticas públicas. Mais informações em: < <http://edemocracia.camara.gov.br/web/public/principal> >. Acesso em ago. 2012.

¹¹ Uma das principais medidas adotadas pelo governo para implementar o plano de ação brasileiro de Governo Aberto, foi a promulgação no dia 18 de novembro de 2011 da Lei de Acesso à Informação cujo principal objetivo é consolidar os acordos firmados pelo Brasil de incremento à participação popular e abertura das informações públicas.

¹² Segundo os discursos de Silva (2005) e Gomes (2007), 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; 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*). 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 extingiria, porque a decisão pública estaria centrada, fundamentalmente, nas mãos dos cidadãos.

pesquisas desenvolvidas por Freire e Feitosa (2007). 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 qualificar¹³ 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.

Para realizar a coleta dos dados, foi elaborado um formulário¹⁴ 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 (Apêndice 01): 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 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.

Como recomenda a metodologia, o instrumento de coleta de dados foi submetido a um teste operacional, no mês de outubro de 2010 e, após a validação do teste, o formulário reformulado foi então aplicado, **entre os dias 22 de novembro e 1º de dezembro de 2010**, simultaneamente pela autora deste trabalho e por dois alunos da graduação¹⁵, 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 SPSS¹⁶ (*Statistical Package for the Social Sciences*).

Em seguida serão apresentados os resultados dos dados colhidos durante a aplicação do formulário. Para aferir os graus de democracia digital nas capitais brasileiras, e reflexamente

¹³ Após a realização da pesquisa bibliográfica e documental, neste item do estudo partiu-se para a pesquisa quali e quantitativa. Segundo MEZZAROBÀ; 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.

¹⁴ O referido formulário 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/portal/conteudo/question%C3%A1rio-de-coleta-de-dados>>.

¹⁵ Os alunos Lucas Nunes Quirino e Aline Boschi Moreira eram voluntários do grupo de pesquisa em Governo eletrônico, inclusão digital e sociedade do conhecimento, da UFSC.

¹⁶ Através deste aplicativo foi possível criar, definir e modificar variáveis, bem como realizar cruzamento, de forma a verificar a existência de associações entre estas.

de governo aberto, foram comparadas e cruzadas as informações de 26 capitais¹⁷, visto que a cidade de Macapá estava, na época da avaliação, com sua página em construção.

Da síntese dos resultados constatou-se que apesar das administrações 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 governo aberto. 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 01, 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 cinco questões mais significativas do formulário, 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 01, abaixo, considerou-se o Índice de Desenvolvimento Humano¹⁸ (IDH) dos municípios, visando cruzar os dados e aferir se as capitais mais desenvolvidas em termos de emprego & renda, educação e saúde apresentam as melhores práticas de serviços dispostos *online* e graus elevados de democracia digital.

Quadro 01: 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

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

4° 0,83	Campo Grande	S	I	R	R	R
5° 0,83	Florianópolis	S	R	S	I	R
6° 0,82	Rio de Janeiro	S	S	R	I	R
7° 0,82	Goiânia	S	I	I	I	R
8° 0,81	Brasília	S	S	S	I	S
9° 0,81	Porto Alegre	S	R	S	I	S
10° 0,81	Belo Horizonte	S	S	S	R	S
11° 0,79	Natal	S	R	S	I	R
12° 0,79	Teresina	S	S	S	I	R
13° 0,79	São Luís	S	I	S	I	R
14° 0,78	Recife	S	S	S	R	S
15° 0,77	Cuiabá	S	R	S	I	R
16° 0,76	Aracaju	S	R	S	I	R
17° 0,76	Palmas	S	I	S	I	R
18° 0,75	Boa Vista	R	R	R	I	R
19° 0,75	Belém	S	R	S	I	R
20° 0,74	João Pessoa	S	S	S	I	R
21° 0,74	Salvador	S	I	R	I	R
22° 0,74	Manaus	S	R	S	I	R
23° 0,73	Fortaleza	S	R	S	I	R
24° 0,72	Maceió	R	R	R	I	R
25° 0,71	Porto Velho	S	R	S	I	R
26° 0,69	Macapá	-	-	-	-	-
27° 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)

Fonte: Bernardes (2011, p. 159).

Considerando os dados expostos no quadro acima, passa-se a descrever os percentuais de satisfação da democracia digital nas capitais brasileiras. O primeiro grau de democracia digital foi dividido em duas ênfases: informação e prestação de serviços. A média apresentada no quadro acima evidenciou que 88,46% dos portais avaliados possuem um índice satisfatório para o primeiro grau de democracia digital. Tais portais servem como instrumentos democráticos somente pelo fato de circularem informações governamentais genéricas e, na medida do possível, prestarem serviços aos cidadãos.

O segundo grau de democracia digital também foi dividido em dois itens: inclusão digital e sondagem de opinião. Os percentuais revelam que o segundo grau de democracia digital só é satisfatório em 30,76% dos portais, o que comprova que a existência de ferramentas para receber críticas e opiniões é pouco significativa para configurar uma democracia digital de segundo grau, em sua maioria os portais apenas se preocupam em disponibilização de ferramentas (modos de uso) em desatenção ao quesito que versa sobre a finalidade do uso.

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 legislação¹⁹. Portanto, apesar dos percentuais elevados, estes não podem ser vistos como sinônimo de empoderamento, compreensão e uso público desta prestação de contas.

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.

A problemática que circula em torno da ausência do quarto grau de democracia digital nos portais é que, embora haja práticas de interatividade mediante Plano diretor digital (Campo Grande) e Orçamentos Participativos (Belo Horizonte e Recife), 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, indo na contramão dos princípios do governo aberto colocam o cidadão como um parceiro do governo na gestão da administração e das políticas públicas.

Considerações Finais

A construção teórica e a análise prática desenvolvidas neste artigo buscaram agrupar

¹⁹ Vide lei de responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 131/2009, artigo 48, inciso II). Disponível em :< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em ago. 2012.

elementos para responder ao problema desta pesquisa, qual seja: O uso da internet, materializada nos projetos de governo aberto 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), essas práticas de governo possuem “duas faces”: a primeira atende a uma demanda interna 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 governo aberto 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 primeiro²⁰ 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 de políticas a serem implementadas pelos 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.

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, integrá-los e torná-los **parceiros** dos

²⁰ 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.

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.

Neste viés, um caminho parece oportuno trata-se da adoção de políticas públicas de governo aberto, das quais se destacam: o desenvolvimento de projetos com foco no cidadão, a construção de um marco legal e normativo para o funcionamento dos programas de governo eletrônico 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 governo aberto.

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 (MS), no entanto na análise verificou-se que ela não resulta de previsão expressa do Plano Diretor do Município, mas de política do atual governo. Razão pela qual se defende neste estudo a necessidade da criação de Projeto de Lei ao Estatuto da Cidade²¹ brasileiro, 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 esse é o caminho necessário para que no planejamento e operacionalização de projetos de governo aberto e de democracia digital se criem os chamados “espaços vivos de ação”²², os quais efetivamente podem contribuir para o aprimoramento democrático.

Referências Bibliográficas

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.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/C LAD%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.

²¹ O referido Estatuto da Cidade está consolidado na Lei n. 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.

²² Expressão cunhada por Coleman (2003) quando aborda as políticas necessárias ao desenvolvimento da democracia digital.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: As conseqüências humanas.** Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BERNARDES, M. B. **Democracia na Sociedade Informacional:** Políticas necessárias ao desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros. Florianópolis, 2011. 262 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Curso de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

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 ago. 2012.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Yussef Said Cahali. 10. ed. Sao Paulo: RT, 2008.

BRESSAN, R. T. Dilemas da rede: Web 2.0, conceitos, tecnologias e modificações. In: XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Anais do XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Santos: 2007. p. 1 - 13.

CALDERÓN. C.; LORENZO, S. **Open Government:** Gobierno Abierto. Jaén: Algón Editores, 2011.

CASTELLS . Manuel. **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.

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.

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.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. The new public service: serving, not steering. New York: M.E.Sharpe, 2003.

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.

LESSIG, Lawrence. **Code version 2.0.** Basic Books: New York, 2006.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura.** Traduzido por Carlos Irineu da Costa . São Paulo: Ed. 34, 1999.

ROVER, A. J. ; MEZZAROBA, O. ; SANTOS, P. M. ; BERNARDES, M. B. ; GOTA, M. M. M. ; MEZZAROBA, M. Métrica de Avaliação dos Sítios e Portais Corporativos dos Tribunais de Contas Brasileiros. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012. 243 p.

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.

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.

SORJ, Bernardo. **Brasil@povo.com**. A luta contra a desigualdade na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2003.

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, 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>>. Acesso em 18 ago 2010.

VIRILIO, Paul. **Velocidade e política**. Traduzido por Celso M. Paciornik. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

APÊNDICE:

Formulário 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 <i>Plebiscitária</i>	Constituição popular da agenda decisória.