

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ILTON LUIZ PACHECO DE FREITAS

**E-GOVERNO E ACCOUNTABILITY NAS DEMOCRACIAS:
ASPECTOS TEÓRICOS E DESENVOLVIMENTOS RECENTES NO BRASIL**

Porto Alegre

2011

ILTON LUIZ PACHECO DE FREITAS

**E-GOVERNO E ACCOUNTABILITY NAS DEMOCRACIAS:
ASPECTOS TEÓRICOS E DESENVOLVIMENTOS RECENTES NO BRASIL**

Tese de Doutorado apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurelio C. Cepik

Porto Alegre

2011

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F866e Freitas, Ilton Luiz Pacheco de
E-governo e accountability nas democracias: aspectos teóricos e desenvolvimentos recentes no Brasil. / Ilton Luiz Pacheco de Freitas. – Porto Alegre, 2011.
161 f.

Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
Orientação: Prof. Dr. Marco Aurelio C. Cepik.

1. Administração Pública - Brasil. 2. Democracia.
3. Serviços de Informação Online. 4. Governo Eletrônico.
5. Burocracia. I. Cepik, Marco Aurelio C. II. Título.

CDD 321.8
350.000285

Bibliotecária responsável:
Cíntia Borges Greff – CRB 10/1437 – E-mail: norma.abnt@gmail.com

ILTON LUIZ PACHECO DE FREITAS

**E-GOVERNO E ACCOUNTABILITY NAS DEMOCRACIAS:
ASPECTOS TEÓRICOS E DESENVOLVIMENTOS RECENTES NO BRASIL**

Tese de Doutorado apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovado em: 27 de setembro de 2011.

BANCA EXAMINADORA:

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurelio C. Cepik

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

Prof. Dr. Clézio Saldanha dos Santos

Profa. Dr. Marcia Dias

Porto Alegre

2011

Ao meu filho, **Giordano Mayer de Freitas**, para que usufrua das enormes potencialidades da era digital, e colabore com as redes que promovam a democracia, a compaixão, o trabalho e o conhecimento!

AGRADECIMENTOS

À todos (as) os amigos (as), familiares, colegas e professores/as que nos ajudaram a concluir essa importante etapa de nossa formação acadêmica. Citaremos alguns, mas queremos que todos se sintam representados e contemplados em nossa gratidão.

À República Federativa do Brasil, ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Em especial à Coordenação do Programa de Pós- Graduação em Ciência Política (PPGC POL), seu corpo docente e funcionários.

Aos meus pais José Pacheco de Freitas Sobrinho (in memorian) e Herondina Pacheco de Freitas (in memorian), pelo exemplo que foram em vida.

Aos meus irmãos Ademir José Pacheco de Freitas e Nívea Maria Pacheco de Freitas Wildt. Aos meus cunhados João, Tânia e Marcia. Aos meus diletos sobrinhos Fernanda, Daniel, Felipe e Paula. À amiga Adi Paradiso e sua filha Angela Paradiso, minha querida e amada esposa.

Aos meus amigos parlamentares, o deputado estadual Adão Villaverde e o vereador Carlos Comassetto pelo apoio, convivência e aprendizado que me oportunizaram.

Agradecimento extensivo aos sindicalistas, dirigentes e militantes que lutam por uma sociedade justa e bem ordenada.

De discussões acadêmicas pretéritas agradeço pelo convívio com os luminares professores Luiz Dario Ribeiro, Enrique Padróz, Luiz Roberto Lopez (in memorian), Mario Maestri, Ricardo Fitz, Emil Sobotka e José Miguel.

À professora Marcia Dias e seus preciosos ensinamentos sobre teoria democrática, e aos professores André Marenco e Gustavo Gröhman pelos aprazíveis momentos de discussão sobre, respectivamente, teoria política e estudos legislativos.

Aos colegas Lucas Kerr de Oliveira, Ana Julia Possamai e Diego Canabarro pelo aprendizado que me proporcionaram por ocasião de minha participação no projeto de pesquisa aplicada sobre governo eletrônico, coordenado pelo Centro de Estudos de Relações Internacionais e de Governos (CEGOV).

Ao Irmão Pedro Ost e por extensão aos Irmãos Conselheiros da Província Marista do Rio Grande do Sul, pela oportunidade em trabalhar como parte de uma exemplar rede de implementação de políticas públicas pela inclusão social e digital de nossa população.

Aos meus amigos Alexandre Mesquita e Maurício Falavigna, personagens relevantes em nosso País na construção de políticas públicas de universalização do acesso às novas tecnologias da informação e da comunicação.

Ao meu orientador professor Marco Aurélio Chaves Cepik pelas indicações, sugestões e críticas ao trabalho. E por todas as oportunidades proporcionadas para aprofundarmos nossos conhecimentos sobre digitalização e política.

RESUMO

Este trabalho é um estudo sobre como o poder executivo faz-se presente na Internet. Nele é examinado se os governos eletrônicos ao ocuparem o ciberespaço ofertando serviços, tornam mais transparentes as relações entre governantes e governados, e se aumentam os incentivos para a responsabilização da *performance* dos agentes públicos, isto é, mais *accountability*. Para isso realizamos um estudo de caso sobre o governo eletrônico brasileiro. Concluímos que no estágio atual do governo eletrônico no Brasil estão sendo criadas as condições inovadoras no relacionamento entre agentes públicos e cidadãos, podendo num futuro próximo afetar positivamente os mecanismos de controle e de responsabilização de governantes.

Palavras-chave: Democracia. Responsabilização. Internet. Governo eletrônico. Burocracia.

ABSTRACT

This work is a study on as the executive becomes present in the Internet. In it is examined if the electronic governments when occupying cyberspace offering services, become more transparent the relations between governing and governed, and if they increase the incentives on performance of the public agents, that is, more accountability. For this we carry through a case study on the Brazilian electronic government. We conclude that in the current period of training of the Brazilian electronic government they are being created innovative conditions in the relationship between public agents and citizens, being able in a next future to positively affect the mechanisms of accountability.

Key words: Democracy. Accountability. Internet. E-government. Burocracy.

LISTA DE SIGLAS

ADESG	Avaliador Digital de Serviços Eletrônicos Governamentais
CEGE	Comitê Executivo de Governo Eletrônico do Governo Brasileiro
CEGOV	Centro de Estudos de Relações Internacionais e de Governos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina da Organização das Nações Unidas
CETIC.br	Centro de Estudos de Tecnologia da Informação e da Comunicação do Comitê Gestor da Internet no Brasil
CGI.br	Comitê Gestor da Internet no Brasil
CGU	Controladoria Geral da União
CLAD	Centro Latino Americano para o Desenvolvimento
DARPA	<i>Defense Advanced Research Projects Agency</i>
DEG	<i>Digital Era Government</i>
DGE	Departamento de Governo Eletrônico do Ministério do Planejamento
e-Gov	Governo Eletrônico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IQUES	Índice de Qualidade em Serviços Eletrônicos Governamentais
LAG	Lista de Assuntos Governamentais do Brasil
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NPM	<i>New Public Management</i>
NTIC	Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PNAD	Programa Nacional de Amostra de Domicílios
PNBL	Plano Nacional de Banda Larga
SEFTI	Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação
SEPIN	Secretaria de Política de Informática
SISP	Sistema de Administração de Informação e de Informática

SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento
SMS	<i>Short Messages Service</i>
TCE/RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ/RS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
UE	União Européia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
URL	<i>Uniform Resource Locator</i>
W3C	<i>World Wide Web Consortium</i>

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Padrões de controle sobre as burocracias	68
Quadro 2 - Redes Inter-organizacionais.....	77
Quadro 3 - Tema da reintegração	85
Quadro 4 - Necessidades integradas	86
Figura 1 - Portais governamentais	99
Gráfico 1 - Computador e internet.....	102
Gráfico 2 - Tipo de conexão para acesso à internet no domicílio.....	103
Gráfico 3 - Motivos para a falta de computador no domicílio	104
Gráfico 4 - Motivos para a falta de acesso à internet no domicílio	104
Gráfico 5 - Local de acesso individual à internet.....	105
Gráfico 6 - Proporção de indivíduos que utilizaram governo eletrônico nos últimos doze meses.....	106
Gráfico 7 - Proporção de indivíduos que utilizaram governo eletrônico nos últimos doze meses.....	107
Gráfico 8 - Motivos para não utilizar governo eletrônico	108
Quadro 5 - Principais destaques da pesquisa	109
Quadro 6 - Síntese dos modelos.....	111
Quadro 7 - Modelos de maturidade.....	114
Quadro 8 - Sistematização da Metodologia do IQUES	116
Gráfico 9 - Apuração do IQUES dos serviços representativos.....	117
Figura 2 - Portal da Transparência.....	132
Figura 3 - Detalhamento diário das despesas.....	133
Quadro 10 - Portais de controle	134

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 DIGITALIZAÇÃO E TEORIA DEMOCRÁTICA: O DESAFIO DA ACCOUNTABILITY	21
2.1 A REVOLUÇÃO DIGITAL: CONVERGÊNCIA DE TECNOLOGIAS E NOVO PATAMAR COMUNICACIONAL	22
2.2 TEORIA DEMOCRÁTICA, ESFERA PÚBLICA VIRTUAL E ACCOUNTABILITY	28
2.3 OTIMISMO E CÉTICISMO NA RELAÇÃO ENTRE AS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO (NTIC) E ACCOUNTABILITY	41
2.4 A PRESENÇA DOS GOVERNOS NA INTERNET: OS DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE GOVERNOS ELETRÔNICOS (E-GOV) TRANSPARENTES	49
3 BUROCRACIA E ACCOUNTABILITY: O IMPACTO DA DIGITALIZAÇÃO	57
3.1 WEBER E A DOMINAÇÃO RACIONAL LEGAL DA BUROCRACIA	58
3.2 DA DOMINAÇÃO RACIONAL LEGAL ÀS DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS	61
3.3 MODELOS DE ACCOUNTABILITY SOBRE AS ORGANIZAÇÕES BUROCRÁTICAS	67
3.3.1 Teoria da racionalidade delimitada	68
3.3.2 Teoria do principal e agente	70
3.3.3 Os grupos de interesse	74
3.3.4 Network theory (teoria das redes)	76
3.4 DO NOVO GERENCIALISMO PÚBLICO (NPM) À GOVERNANÇA DA ERA DIGITAL (DEG)	79
3.5 AS NTIC E A ACCOUNTABILITY NAS ORGANIZAÇÕES BUROCRÁTICAS: CASOS E EXEMPLOS	88
4 E-GOVERNO NO BRASIL: RÁPIDA EVOLUÇÃO NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO	95

4.1 EVOLUÇÃO RECENTE E MARCO REGULATÓRIO DO E-GOV NO BRASIL.....	96
4.2 O E-GOV NO BRASIL SEGUNDO O CGI.BR.....	100
4.3 MODELOS DE AVALIAÇÃO DO E-GOV	110
4.4 REFLETINDO SOBRE O PROJETO: AVALIANDO O DESEMPENHO DO GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL.....	112
4.5 DISCUTINDO OS RESULTADOS DA PESQUISA NO ARTIGO: AVALIANDO O DESEMPENHO DO GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL: O ÍNDICE DE QUALIDADE DE E-SERVIÇOS GOVERNAMENTAIS.....	119
5 DEMANDA POR <i>ACCOUNTABILITY</i> E O PAPEL DO E-GOV NO BRASIL	122
5.1 LIMITES E POSSIBILIDADES DO E-GOV PARA A GERAÇÃO DE <i>ACCOUNTABILITY</i> NA DEMOCRACIA BRASILEIRA	123
5.2 ARCABOUÇO JURÍDICO-INSTITUCIONAL PARA UM E-GOV <i>ACCOUNTABLE</i>	128
5.3 PERSPECTIVAS PARA UM E-GOV <i>ACCOUNTABLE</i> NO BRASIL	135
6 CONCLUSÃO	138
REFERÊNCIAS.....	144
ANEXOS	155
ANEXO A - Indicadores e Métricas para a Avaliação de e-Serviços.....	156

1 INTRODUÇÃO

A temática geral desse trabalho diz respeito às relações entre digitalização e o Estado democrático contemporâneo. Com o advento da *web*¹ os governos dos países democráticos sofreram pressões para tornarem mais transparentes suas ações, além de tornarem os serviços públicos mais eficientes e eficazes. Consideramos que com o concurso das novas tecnologias da informação e da comunicação (NTIC), os governos, ao se fazerem presentes na Internet mediante seus portais ou lançando mão das redes sociais, tornam potencialmente mais transparentes suas ações, assim como geram condições favoráveis para o incremento da *accountability*². Sabemos que, para haver a responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos, se faz necessário à transparência.

Nessa visada, é lícito problematizar alguns pontos. A *accountability* ou a responsabilização dos representantes governamentais pela população pode ser reforçada com o advento das novas tecnologias da informação e da comunicação? Seria crível que a digitalização, ao permitir uma maior oferta de informações e uma maior transparência dos atos governamentais através da *web*, poderia renovar os vínculos da sociedade contemporânea com a prática e os valores democráticos fortalecendo os mecanismos de *accountability*?

Entrementes assumimos que nosso trabalho de pesquisa conforma um ensaio interpretativo. Porquanto mais do que testar hipóteses interessa-nos em forjar uma hipótese de trabalho. Sendo assim, a resposta *a priori* ao problema de pesquisa remarca que ao tornarem a Internet o centro da sua estratégia de incorporação das NTIC, os governos dos países democráticos aumentam sua presença na rede. Isto diminui os custos de transação para os cidadãos tomarem conhecimento das

¹ Com efeito, Internet e *web* designam coisas diferentes, embora em nosso uso corriqueiro as associemos como equivalentes. A Internet é uma rede constituída por computadores e cabos que transportam pacotes de informação. Friedman desenvolve o conceito de *web*: "E o que é *World Wide Web*? O que é esse incrível ciberespaço que se tornou uma espécie de universo paralelo? Berners-Lee explica: 'A *Web* é um espaço abstrato de informação. Na Net, você encontra computadores - na *web*, você encontra documentos, sons, vídeos, informação. Na Net, as conexões são cabos entre computadores: na *Web*, as conexões são *links* de hipertextos. A *web* existe devido a programas que se comunicam entre computadores na Net. A *web* não existiria sem a Net. A *web* tornou a Net útil porque as pessoas estão efetivamente interessadas em informação (sem falar em conhecimento e sabedoria!) e não querem necessariamente saber sobre computadores e cabos'". (FRIEDMAN, 2006, p. 77).

² Não há uma tradução literal do termo inglês *accountability* para o português. Usualmente o termo *accountability* é empregado para designar a responsabilidade administrativa e política do representante por seus atos, bem como os respectivos mecanismos de controle disponíveis. Nos capítulos 1 e 2 aprofundaremos o conceito. (N.A.).

atividades governamentais, o que denota mais transparência. Conseqüentemente com o aumento da transparência governamental são favorecidas as condições para elevar a demanda social por *accountability*.

Todavia é forçoso reconhecer que não há padrões e regularidades que permitam responder as questões anteriormente suscitadas a partir de um grande número de casos, mesmo nos países considerados pioneiros em experiências exitosas de digitalização aplicadas às práticas democráticas, como os Estados Unidos e Canadá, tidos como difusores primários de aplicativos de governos eletrônicos (e-Gov). Contudo, assumimos que o desafio da *accountability* nas democracias hodiernas com o advento das NTIC, *pari passu* a emergência de governos eletrônicos e a virtualização da esfera pública, inauguraram uma dinâmica instituinte por maior transparência e responsividade governamental. Posto que as pressões populares por maior transparência dos atos governamentais são condições necessárias para a constituição de mecanismos de controle e fiscalização dos cidadãos sobre governantes e representantes, intuímos que, concomitantemente ao desenvolvimento das NTIC e a determinação das elites políticas, as condições para o exercício da *accountability* tornar-se-ão mais favoráveis.

Mais precisamente, o que pretendemos é problematizar na bibliografia indicações acerca dos efeitos, em maior ou menor grau, que a sociedade pós-industrial³ (DE MASI, 2003) e sua infraestrutura digital produzem sobre as

³ Sociedade pós-industrial, segundo De Masi: “Os rótulos atribuídos à sociedade atual, aos estágios evolutivos da transição e às sociedades auspiciadas são mais de trezentos e vão desde “sociedade em impasse” (M. Crozier), a “idade do equilíbrio” (L. Mumford), a “consciência III” (C. Reich), a “século casual” (M. Harrington), a “estado de entropia” (H. Henderson), a “sociedade narcisista (Ch. Lasch), a “sociedade programada” (A. Touraine e Z. Hegedus), a sociedade pós-moderna” (J. F. Lyotard), a “cultura pré-figurativa” (M. Mead), a sociedade pós-civil” (K. Boulding). [...]. Mas, desde quando, e quem começou a falar de “**sociedade pós-industrial**”? O próprio Daniell Bell, considerado o pai desta denominação, remete a Arthur J. Penty, socialista inglês que em 1914 organizou uma antologia intitulando-a *Essays in Post-Industrialism*, e, em 1917, publicou em Londres um volume com o título apropriado de *Old Worlds for New: A Study of the Post-Industrial State*. Daniel Bell usou o termo pela primeira vez em 1959 e, em 1973, o introduziu no título de seu famoso livro *The Coming of Post-Industrial Society*. Entretanto, já em 1969, havia sido publicado o livro de Alain Touraine intitulado justamente *La société post-industrielle*.” (DE MASI, 1999, p. 33-4).

democracias poliárquicas⁴ contemporâneas (DAHL, 1989). Sobretudo na geração de mais transparência governamental e de um maior controle ou *accountability* sobre governantes e agentes públicos, tema caro à teoria democrática.

Sob os auspícios das NTIC, os efeitos sobre a transparência das ações dos governos através dos portais na Internet conduzem-nos a atualizarmos o debate bibliográfico sobre as relações, por vezes, conflituosa entre a liderança política e as burocracias de Estado. Pois à destarte da determinação das lideranças políticas em patrocinar mais transparência governamental, é mister considerar que o impacto da digitalização é filtrado por instituições do Estado operadas por sujeitos sociais auto-interessados, ou seja, pelas burocracias. Desse modo importa considerar que a extensão e profundidade da transparência dos portais governamentais dependerão em parte da conformidade da burocracia às lideranças políticas. Por outro lado sabemos que historicamente as relações entre liderança política e burocracias são complexas e não isentas de conflitos. Nesse sentido as elaborações sugeridas pela teoria da Governança da Era Digital (DEG), por Dunleavy et. al (2006), como verificaremos ao longo desse trabalho, oferecem-nos ferramentas conceituais que tratam de apreender - nas condições da contemporaneidade - as contradições latentes, por vezes explícitas, entre lideranças políticas e burocracias na sociedade da informação.

O objeto de nossa pesquisa consiste na análise de caso do governo eletrônico brasileiro⁵ entre anos de 2007 a 2009. Nesse período houve avanços

⁴ “A poliarquia é frouxamente definida como um sistema político em que as condições seguintes existem em nível relativamente alto: Durante o período de votação, 1. Todos os membros da organização praticam atos que supomos constituir uma manifestação de preferências entre alternativas apresentadas, isto é votando. 2. Na tabulação dessas manifestações (votos), é idêntico o peso atribuído à escolha de cada indivíduo. 3. A alternativa com o maior número de votos é declarada vencedora. Durante o período entre votações, 4. Cada membro que considera um conjunto de alternativas, pelo menos uma das quais acha preferível a qualquer das alternativas apresentadas, pode inserir sua(s) alternativa(s) preferida(s) entre as apresentadas à votação. 5. Todos os indivíduos possuem informações idênticas sobre as alternativas. Durante o período pós-votação, 6. As alternativas (líderes ou políticas) com o maior número de votos vencem todas as demais (líderes ou políticas) contempladas com menos. 7. As ordens dos servidores eleitos são executadas. Durante o estágio entre votações, 8.1 Todas as decisões tomadas entre eleições são subordinadas ou executadas àquelas tomadas durante o período de eleição, isto é, as eleições são, em certo sentido, controladoras; 8.2 Ou as novas decisões, tomadas durante o período entre eleições, são pautadas pelas sete condições precedentes, operando, no entanto, sob circunstâncias institucionais muito diferentes; 8.3 Ou ambas as coisas”. (DAHL, 1989, p. 84-5).

⁵ Nesse sentido consideramos pioneiras em nosso País a obra: “*Internet e política - teoria e prática da democracia eletrônica*”, organizada pelos professores José Eisenberg e Marco Cepik, publicada pela UFMG, em 2003, e a Tese Doutoral de Oscar Adolfo Sanchez, “Os Controles Internos da Administração pública, a e-governança e a construção de controles no Governo do Estado de São Paulo”. Deptº de Ciência Política, USP, 2005. N.A.

importantes no que concerne a adoção de metodologias de avaliação de *performance* dos serviços eletrônicos públicos. Mas é forçoso reconhecer que o estado da arte desse debate na Ciência Política Brasileira é incipiente, e as lacunas teóricas não são poucas. Há um grande contraste, por exemplo, com o que já se produziu em termos de conhecimento sobre sociedade da informação e seus efeitos nas Ciências Sociais, da Comunicação e da Administração.

Como sabemos, a origem das redes que precederam a Internet remontam à Guerra Fria. Nos anos sessenta do século passado, o Departamento de Defesa norte-americano adotou o conceito de inteligência distribuída com o objetivo de preservar a base de dados militares de um eventual ataque nuclear da União Soviética. No início dos anos setenta, vários centros de pesquisa e universidades espalhados pelo território estadunidense compartilhavam informações em tempo real, conformando uma comunidade científica virtual. No final dos anos oitenta iniciou-se a popularização da Internet por obra do advento dos microprocessadores e dos *Personal Computers*, os PCs, desenvolvidos na década anterior. Hoje podemos falar na multiplicação exponencial da informação a partir das plataformas de comunicação em rede, com graus cada vez mais elevados de convergência de mídias onde textos, vozes e imagens comutados em *bytes* trafegam sem barreiras geográficas ou de tempo. A rigor, em termos de comunicação, os fatores revolucionários da Internet são a possibilidade efetiva de interação e colaboração de muitos com muitos, e, mais recentemente, do *uploading*, isto é, da emergência de uma arquitetura de participação em que o usuário é autor de conteúdos. O *upload* (postar conteúdos) é qualitativamente dessemelhante da passividade do *download* (baixar conteúdos). É o que o filósofo Pierre Levy (1996) e outros estudiosos do ciberespaço denominam de inteligência coletiva.

Ao tomarmos conhecimento do avanço na utilização da Internet no Brasil, nos deparamos com uma realidade cambiante e em espiral crescente. De acordo com o Ibope/Nielsen⁶, em números absolutos, setenta e três milhões e novecentos mil (73,9 mi) brasileiros acima de dezesseis anos acessaram a Internet em 2010. Segundo o Instituto, o número de pessoas que acessaram com frequência a Internet cresceu 13,2%, perfazendo 41,7 milhões de usuários entre outubro de 2009 e outubro de 2010. Somando esse número às pessoas que tem acesso a Internet do

⁶ As informações sobre a pesquisa IBOPE/NIELSEN. Disponível em: <http://www.tobeguarany.com/internet_no_brasil.php>.

local de trabalho, o número salta para 51,8 milhões de usuários contumazes. Outro dado interessante divulgado pelo Ibope/Nielsen é que 87% dos internautas brasileiros acessam a rede semanalmente, sendo que 38% diariamente, 10% de quatro a seis vezes por semana, 21% de duas a três vezes e 18% uma vez por semana. Em termos absolutos são números consideráveis e permite inferir que há em curso um processo de democratização do acesso às novas tecnologias. Políticas públicas de inclusão digital combinadas com programas de financiamento de equipamentos para a população de baixa renda auxiliam na compreensão do fenômeno. Todavia, ainda que reconheçamos avanços, pode se constatar que a maioria da população brasileira é excluída digitalmente. O Instituto referido acima aferiu que, entre os 10% mais pobres, apenas 0,6% tem acesso a Internet, enquanto que entre os 10% mais ricos esse percentual chega a 56,3%. Regionalmente as discrepâncias também são grandes, porquanto nas regiões Sul e Sudeste os internautas correspondem respectivamente a 25,6% e a 26,6% da população, no Norte e Nordeste não passam de 12% e 11,9% do contingente. No entanto, ao considerarmos a realidade global, não resta dúvida que o vetor é de crescimento do acesso, sobretudo nos países em desenvolvimento. Conforme o portal Globo.com, na seção Digital & Mídia⁷, atualmente 57% dos internautas encontram-se nos países em desenvolvimento. O crescimento foi motivado pelo expressivo aumento de acessos na região da Ásia/Pacífico, que conta com 857 milhões de internautas. Todavia, onde cresce mais rapidamente o acesso são as regiões que compreendem as nações árabes e os países que integraram o bloco soviético. Nos países árabes a quantidade dobrou em apenas cinco anos, perfazendo 88 milhões de internautas, enquanto que nas ex-repúblicas soviéticas de 2007 a 2011, o montante de internautas passou de 55 milhões para 127 milhões. De todo o modo, no Brasil, que está posicionado no ciberespaço realizando as mais diversas interações e interesses, temos 73,9 milhões de internautas, número impressionante e que tende a crescer nos próximos anos.

No primeiro capítulo do trabalho, discutiremos as NTIC e suas possibilidades de tornar mais transparentes e *accountables* as democracias contemporâneas. Remarcamos que, com o advento das NTIC e, por via reflexa, a partir de uma maior circulação de informações alternativas disponíveis aos constituintes da

⁷ DIGITAL & MÍDIA. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/tecnologia/mat/2011/01/26/numero-de-internautas-ja-passa-de-2-bilhoes-afirma-onu-923610235.asp>>. Acesso em: 23 maio 2011.

representação política, aumentam as possibilidades de uma maior fiscalização e controle sobre os representantes eleitos e não eleitos - o que fortalece nossas poliarquias contemporâneas. A rigor, o debate, proposto à luz de uma revisão bibliográfica, suscita a reatualização do conceito de esfera pública, nos marcos de um período histórico em que a comunicação logrou um salto qualitativo por conta da digitalização. Para isso será necessário explorar primeiramente a noção de que a digitalização é uma revolução nas interações comunicativas, baseadas em computadores digitais conectados a uma rede suportada por fibras óticas e ondas eletromagnéticas. Toda essa infraestrutura tecnológica resultou em um novo patamar comunicacional. Sendo assim, a maior circularidade de informações alternativas numa esfera pública ampliada virtualmente, favorece, em potencial, a autonomia e independência dos cidadãos para a formação de preferências e juízos sobre temas públicos, bem como uma maior interação entre indivíduos e grupos organizados da sociedade civil. Todavia, as propriedades da interatividade são severamente confrontadas por importantes autores da teoria democrática, indicando e sugerindo um debate menos ufanista sobre as virtudes democratizantes da Internet. De todo o modo, a via pela qual o Estado se faz presente na Internet é o governo eletrônico, ou o e-Gov. Nesse sentido, conceituar o e-Gov é um requerimento indispensável para a reflexão que propomos nesse trabalho.

No segundo capítulo abordaremos a digitalização e seus impactos sobre a burocracia estatal, que em última instância regulará as interações da sociedade com os órgãos de Estado. São consideráveis e promissoras as transformações operadas recentemente na oferta de bens e serviços públicos, assim como uma maior responsividade e transparência governamental. Se admitirmos que a responsividade é condição necessária para o incremento de mecanismos de controle e de fiscalização sobre governantes e servidores públicos, é possível conjecturarmos que a digitalização favorece a *accountability*. Sendo assim, a Governança da Era Digital (DUNLEAVY et al. 2006), a DEG, se constitui numa importante ferramenta teórica para a apreensão e predição dos rumos da administração do Estado contemporâneo. Entrementes, a DEG reatualiza o debate contemporâneo sobre a necessidade da reforma ou da reinvenção do Estado na dita Sociedade Pós-Industrial (DE MASI, 2003). A pauta da reforma administrativa volta a frequentar o temário das discussões públicas. Contudo, antes de nos ocuparmos com a DEG, importa reconstituirmos a partir de Weber alguns elementos analíticos acerca das

contradições da burocracia com os representantes eleitos, as disfunções das organizações burocráticas e formas de *accountability* sobre as mesmas.

Na terceira parte do trabalho focalizaremos o governo eletrônico (e-Gov) brasileiro no período 2007-2009. Grosso modo o e-Gov é o portal oficial do governo, é o que surge na tela dos nossos computadores por meio de uma página *web* com sua respectiva URL⁸. Os governos eletrônicos conformam um *set* público de informações, serviços e interações, disponibilizados em formato eletrônico e acessíveis a qualquer cidadão através de computadores conectados a Internet. Os governos eletrônicos constituem uma das dimensões mais importantes no contexto geral de relações entre digitalização e política. Todos os países membros da ONU⁹ se fazem presentes no ciberespaço com seus respectivos portais. Desde líderes avançados como os países escandinavos, Estados Unidos, Coreia do Sul, e Canadá, em que cidadãos interferem parcialmente na agenda pública mediante consultas via *web*, até as nações menos desenvolvidas com portais não interativos e assemelhados a um quadro de avisos. A história recente do governo eletrônico brasileiro requer uma atenta análise, sobretudo por sua rápida evolução no contexto do governo do presidente Lula da Silva, entre os anos 2007 e 2009. O ano de 2007 é um marco importante, pois à época ocorreu a primeira mensuração dos serviços públicos prestados eletronicamente no País mediante iniciativa do Departamento de Governo Eletrônico (DGE), da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG¹⁰). Ao lançar mão da iniciativa, o DGE deu início ao incremento de uma metodologia de avaliação que produzirá efeitos gerenciais sobre o desenvolvimento e maturidade do e-Gov

⁸ URL significa *Uniform Resource Locator*. Em português significa Localizador Padrão de Recursos. A URL é o endereço de um portal, *blog* ou *twitter* na *web*. É o “caminho” percorrido para acessar o conteúdo desejado na *web*. N.A.

⁹ A ONU em 2010 divulgou o relatório “*E-Government Survey 2010 - Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*”. O relatório apontou os países que melhor desenvolveram aplicativos de governo eletrônico mediante critérios tais como universalização do acesso, oferta de serviços eletrônicos e participação dos cidadãos. Pelo *ranking* da ONU os dez primeiros países foram respectivamente: República da Coreia, USA, Canadá, Reino Unido e Irlanda, Holanda, Noruega, Dinamarca, Austrália, Espanha e França. Pelos critérios o Brasil figurava na 55ª posição, atrás de Colômbia (9ª), Chile (18ª), Uruguai (32ª) e Argentina (44ª).

¹⁰ Estamos nos referindo ao relatório “(Indicadores e Métricas do MPOG” Disponível em: <<http://cegov.ufrgs.br/index.php>>. Acesso em: 23 abr. 2011).

nacional. Além do DGE/SLTI, o Comitê Gestor da Internet no Brasil, o CGI.br¹¹ tornou disponível em seu portal a pesquisa “TIC - Governo¹² Eletrônico 2010”, realizada em 2009, cujos resultados nos permitirão uma aproximação com boa resolução do estado do e-Gov nacional, e também de sua utilização e percepção pela população. Já a publicação do artigo: “Avaliando o desempenho do Governo Eletrônico no Brasil: o Índice de qualidade de e-serviços governamentais” do Centro de Relações Internacionais e Estudos de Governos, o CEGOV¹³ da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), constitui um ponto de inflexão acerca da reflexão sobre o e-Gov. No referido artigo são apresentados e discutidos os resultados de um projeto de pesquisa que resultou na proposição inovadora de uma metodologia, tendo em vista a avaliação da maturidade do e-Gov nacional. As pesquisas do CGI.br, as mensurações da DGE/SLTI e o artigo do CEGOV são referências importantes para a apreensão dos limites e possibilidades do desenvolvimento do governo eletrônico brasileiro no seu atual estágio. Seja na perspectiva minimalista, como plataforma de oferta de serviços públicos, ou, mais amplamente, como um ambiente promotor de debates coletivos com cidadãos e organizações da sociedade civil, tendo em vista a influência na agenda governamental e na diminuição do custo das deliberações públicas. (CEPIK; POSSAMAI; CANABARRO et al. 2009).

Por fim, no capítulo quarto discutiremos o rol da digitalização e a demanda por *accountability* no Brasil. Assumimos os pressupostos de Castels¹⁴ (2002) de que não há conserto tecnológico para os dilemas da democracia contemporânea. Reconhecemos que permanecem atuais as advertências de O’Donnell (1998) de que

¹¹ O CGI.br, o Comitê Gestor da Internet no Brasil foi criado em 1995, para coordenar e integrar todas as iniciativas de Internet no Brasil, com o intuito de promover a qualidade técnica, a inovação e a disseminação de serviços eletrônicos. Além disso, é o CGI que faz a gestão do domínio **.br** na Internet. A coordenação do CGI é tripartite e nela estão representados o Governo Federal, as empresas e universidades, mais o terceiro setor. (Disponível em: <<http://www.cgi.br/sobre-cgi/index.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2011).

¹² GOVERNO Eletrônico. Disponível em: <<http://www.cgi.br/>>. Acesso em: 24 mar. 2011.

¹³ Através do seu portal o CEGOV define suas atividades da seguinte forma: “O Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul realiza estudos e pesquisas sobre a ação governamental, tanto no Brasil como no exterior, a partir de uma perspectiva comparada. O Centro reúne pesquisadores de alto nível de várias áreas da Universidade, com especial destaque nas áreas de Economia, Ciência Política, Direito, Administração e Relações Internacionais, além de pesquisadores com forte vínculo com áreas especializadas de políticas públicas, tais como saúde, educação, esporte, segurança pública, política externa e defesa e diversos núcleos de pesquisa tradicionais da UFRGS”. (Disponível em <<http://cegov.ufrgs.br/index.php?do=showPage&secald=3&contId=229>>. Acesso em: 25 mar. 2011).

¹⁴ O sociólogo Manuel Castels é considerado um dos principais estudiosos contemporâneos da sociedade da informação, e autor do clássico “A Sociedade em Rede”.

as jovens poliarquias latino-americanas transitam de uma democracia delegativa¹⁵ com seus limites patrimonialistas, para uma democracia representativa moderna (O'DONNELL,1998). Tanto numa como noutra perspectiva cresce em importância a demanda por maior *accountability* na região e, em particular, no Brasil. Controlar e fiscalizar a burocracia estatal, mais os representantes eleitos no decurso dos mandatos, além de aperfeiçoar os mecanismos institucionais disponíveis aos cidadãos para o exercício efetivo da soberania popular, são ações que se confundem com o sentido último da democracia.

Por certo a digitalização e seu corolário, as NTIC, na medida em que se tornarem acessíveis à grande maioria da população, poderão contribuir com a cultura política da nação. Menos em termos de processos deliberativos via *web*, mais talvez na emancipação das consciências, tendo em vista uma oferta maior de informações independentes do mundo sistêmico. Se os governos eletrônicos facilitam ou não uma maior *accountability*, se contribuem para a qualificação das poliarquias contemporâneas, parece-nos ser muito menos por conta de uma possibilidade tecnológica (WEST, 2005). Como o ideal democrático é um horizonte móvel e em contínuo aperfeiçoamento, não podemos descartar a Internet como um novo canal democrático de interação entre representantes e representados. Se a interação será verdadeiramente virtuosa e democrática, isso dependerá em última instância do *peopleware*¹⁶, muito mais que do *software* e do *hardware*.

¹⁵ As democracias delegativas, segundo as noções de O'Donnell (1998) acerca das transições de regime na América Latina no final dos anos 70 e 80, as novas poliarquias que sucederam as ditaduras eram meramente delegativas, pois conservavam fortes traços patrimonialistas e clientelistas. Por conta disso as elites delegadas para governarem mediante o voto popular, tinham poucos incentivos em prestarem contas de seus atos perante a população. No capítulo 4, daremos um tratamento mais aprofundado sobre o tema. (N.A)

¹⁶ *Peopleware*, *software* e *hardware* significam respectivamente os usuários, os programas e os equipamentos físicos. (N.A.).

2 DIGITALIZAÇÃO E TEORIA DEMOCRÁTICA: O DESAFIO DA ACCOUNTABILITY

Para a qualificação das democracias contemporâneas se demanda um escrutínio popular permanente das ações dos representantes eleitos e não eleitos. A responsabilização pela *performance* e pelos resultados obtidos no desempenho dos agentes públicos no exercício das funções governamentais tornam os mecanismos de prestação de contas e/ou de *accountability* parte essencial dos regimes democráticos, tendo em vista sua legitimidade e reprodução. A rigor não há uma tradução literal para o português da palavra inglesa *accountability*. Todavia não nos equivocaremos se empregarmos a palavra *accountability* para designar os mecanismos de responsabilização dos representantes eleitos e não eleitos perante os cidadãos. Manin, Przeworski, e Stokes (1999, p. 10) definem:

Governments are 'accountable' if citizens can discern representative from unrepresentative governments and can sanction them appropriately, retaining in Office those incumbents who perform well and ousting from Office those who do not. An "accountability mechanism is thus a map from the outcomes of actions (including messages that explain these actions) of public officials to sanctions by citizens. Elections are a 'contingent renewal' accountability mechanism, where the sanctions are to extend or not extend the government's tenure. (Grifo nosso).

Para Manin, Przeworski, e Stokes (1999) os governos são *accountables* se os cidadãos podem discernir os que de fato são representativos dos não representativos, podendo dessa forma premiar aqueles que se desempenharem bem no poder, e punir os que tiverem uma fraca *performance*. O mecanismo de *accountability* fornece um mapa das ações governamentais e seus resultados para a apreciação dos eleitores. As eleições consistem na renovação compulsória dos mecanismos de *accountability*, na medida em que a sanção eleitoral pode ou não renovar os mandatos. Embora a ênfase dos autores recaia na *accountability* eleitoral ou vertical (POWELL, 2000), o conceito torna patente que a responsabilização dos agentes públicos eleitos e não eleitos pode e deve se viabilizar para além do espaço de tempo em que decorrem as eleições.

Assumimos que a digitalização, ao promover a emergência de uma esfera pública virtual, poderá promover a circulação de informações alternativas e plurais acerca de assuntos de interesse público. Dessa forma seria reforçada tanto a *accountability* vertical, com suas possibilidades de premiação e sanção eleitoral, quanto a *accountability* dos agentes governamentais. Como efeito desejado se minorariam as perdas de agência (*agency loss*) que ameaçam toda e qualquer

representação (LUPIA, 2006). A diminuição das perdas de agência a partir de uma plataforma informacional e comunicacional disponível a qualquer cidadão, ou a redes de cidadãos, poderá contribuir para a diminuição do “*déficit democrático*” de nossas poliarquias e ainda auxiliaria, num futuro próximo, a contrarrestar a permanência das características delegativas dos regimes democráticos em países com as peculiaridades históricas do Brasil e da América Latina. No entanto, são consideráveis os desacordos sobre os efeitos democratizantes das novas tecnologias da informação e da comunicação. Na verdade, o que é confrontado é o paradigma da interatividade proporcionada pela *web*.

2.1 A REVOLUÇÃO DIGITAL: CONVERGÊNCIA DE TECNOLOGIAS E NOVO PATAMAR COMUNICACIONAL

Para tratarmos da revolução digital nos será útil atentar para a diferença entre analógico e digital, mais precisamente entre sinal eletrônico analógico e sinal digital. Quando falamos de eletrônica analógica, estamos tratando de sinalizações obtidas diretamente do ambiente, que não são submetidas a um processo complexo de decodificação. São exemplos os velocímetros com ponteiros, aparelhos televisivos sem conversores para o sinal digital, dentre outros. No caso da eletrônica digital, as informações, quaisquer que elas sejam, são convertidas em sinais digitais, isto é, as informações são decodificadas em dígitos de 0 ou 1, em conformidade com o sistema binário¹⁷ (CONTI, 2006). É desse modo que os modernos computadores digitais convertem dados de entrada (textos, imagens e sons) para serem microprocessados e posteriormente manipulados nas telas dos monitores, permitindo o uso de qualquer cidadão familiarizado com o equipamento.

Importa remarcar que o desenvolvimento do código binário e sua menor unidade de medida, o *bit* (*binary digit*), 0 ou 1, é anterior a era da popularização dos computadores digitais e da microinformática. Para a reflexão que propomos é fundamental que nos reportemos aos enunciados mais gerais da Teoria da Informação do norte-americano Claude Shannon. Como engenheiro da *Bell Telephone Company*, nos anos quarenta, Shannon estava interessado nos aspectos

¹⁷ Os sistemas binários tiveram origem na Antiguidade, no Oriente, e permitem a realização de qualquer operação aritmética e/ou lógica utilizando-se apenas dois dígitos ou estados tais como aceso/apagado, ligado/desligado, etc.. (N.A).

econômicos do envio de mensagens por meio de linhas telefônicas. Na verdade, a validade de suas descobertas tornou possível o envio de qualquer mensagem por qualquer canal de comunicação, e não só por meio de fios de telefone. O que Shannon concluiu é que a codificação binária ou digital era o sistema mais econômico para transmitir mensagens, reduzindo consideravelmente sua entropia. Toda a informação implica num grau maior ou menor de redundância e ruído, o que torna a mensagem mais ou menos entrópica. Dessa forma, ao se adotar a decodificação binária, a informação se tornaria mais precisa e com custo menor. O importante é reter que, na origem, a revolução digital consistiu no emprego do sistema binário para a decodificação de informações, com o objetivo de diminuir redundâncias e eliminar ruídos em qualquer canal de comunicação. Por seu turno, os modernos computadores digitais são instrumentos ou meios para uma grande mudança em curso na forma de convergir todas as mídias, isto é, comunicar tudo com tudo, e todos com todos por obra da linguagem digital (NOBREGA, 2001).

Segundo o físico e consultor de negócios Clemente Nóbrega (2001, p. 87):

Tecnicamente, a definição de informação foi introduzida pelo engenheiro americano Claude Shannon, em 1948. [...] Shannon mostrou que qualquer mensagem (repetido, qualquer mensagem) pode ser decomposta em três: informação: aquilo que realmente valeria a pena pagar em condições ideais. Redundância: o que poderia ser retirado da mensagem por motivos econômicos, pois quem recebe já sabe ou pode deduzir (apesar de nem sempre se poder fazê-lo por razões práticas - ninguém leria um livro escrito na linguagem dos anúncios classificados) e ruído: o que é simplesmente lixo, interferência sem significado.

No entanto, foi após a II Guerra Mundial que os computadores se desenvolveram de forma prodigiosa. Ao contrário de outros equipamentos eletrônicos, os computadores podem processar múltiplas informações e executar uma infinidade de tarefas através de instruções contidas em programas. A razão dessa versatilidade e multifuncionalidade dos equipamentos, como vimos anteriormente, é que todas as informações são transformadas em dígitos binários, isto é, são digitalizadas. Um dos maiores avanços na computação ocorridos no Pós-Guerra foi a introdução de programas que armazenavam dados desenvolvidos pelo matemático norte-americano John Von Neumann, o que tornou possível que determinadas tarefas fossem executadas pelo próprio computador, prescindindo do trabalho especializado de engenheiros. (HEADRICK, 2009).

Nos anos cinquenta os computadores eram enormes e muito custosos. Sua utilidade era largamente empregada pelos governos. O censo de 1951 nos Estados Unidos foi realizado por um UNIVAC, modelo construído pela *Remington Rand Company*. O IBM 701 foi desenvolvido para a força aérea estadunidense tendo em vista o processamento de dados da rede SAGE de radares. Em 1964, a IBM adquiriu uma posição dominante no mercado produzindo a metade de todos os computadores instalados no mundo, e empregando milhares de engenheiros e programadores. Naquele ano a empresa introduziu o sistema 360, que consistia numa série de máquinas para serem utilizadas comercialmente a um custo de U\$ 5 bilhões. As máquinas denominadas *mainframes* adotaram os transistores (precursores do circuito miniaturizado ou *chip*) deixando para trás o tempo das válvulas. Eram mais rápidas e confiáveis que a geração anterior de computadores. As autoridades governamentais faziam uso dos equipamentos nas mais variadas áreas: o processamento dos impostos pagos pela população, a contabilidade pública, fins bélicos, dentre outros. Para uso civil, os computadores permitiram aos consumidores o pagamento de bens e serviços mediante uma importante inovação, os cartões de crédito. Em 1968, nos Estados Unidos havia 70.000 computadores, três quartos foram fabricados pela IBM. A empresa superou suas concorrentes internacionais (firmas britânicas, francesas e alemãs) no mundo dos negócios. Na época, a União Soviética limitava o uso dos computadores ao seu programa espacial e a poucos ministérios considerados cruciais para o Kremlin.

No ano de 1975, uma pequena companhia californiana, chamada Altair, descobriu que um circuito integrado desenvolvido para uma calculadora científica, poderia desempenhar todas as funções de um computador (processamento, memória etc.). Lembremos que os circuitos integrados são equivalentes aos transistores miniaturizados, reduzindo os custos e aumentando a velocidade de processamento das máquinas. Na Baía de San Francisco, Califórnia, um clube amador denominado *Homebrew Computer Club* reunia programadores e aficionados por tecnologia com o objetivo de compartilhar experiências e conhecimento. Dois dos seus integrantes, Stephen Wozniak e Steve Jobs, montaram um computador sobre uma placa de pequenas dimensões. Um ano depois eles deram início a um pequeno negócio, comercializando equipamentos que processavam palavras e cálculos complexos denominados *Apple II* (HEADRICK,

2009). Objetivamente estavam criadas as condições para que em pouco menos de duas décadas a microinformática se desenvolvesse aos saltos.

Das razões que tornaram o computador uma ferramenta indispensável, destaca-se sua capacidade de transformar e processar qualquer informação que lhe é transmitida remotamente por outros computadores. Sabemos que a construção de redes de computadores tem origem nas demandas militares da Guerra Fria. No início dos anos sessenta, o Departamento de Defesa norte-americano temia pela fragilidade de seus sistemas de controle e comunicação, por ocasião de um ataque termonuclear da União Soviética. A DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*), vinculada ao Departamento de Defesa, desenvolveu um modo de transmitir mensagens através de múltiplos canais, fragmentando-as em pequenas partes ou “pacotes”. Antes das mensagens serem enviadas, computadores especiais denominados roteadores fazem a checagem das rotas.

Ao chegar ao seu destino, a mensagem original é reconstituída por um computador denominado de servidor. Desse modo as partes da mensagem original trafegam por diferentes rotas com a certeza que chegarão ao seu destino. Assim se tornou possível a conformação das redes de computadores. Em 1969, a primeira rede de computadores chamada de ARPANET, vinculou quatro computadores, de quatro diferentes universidades norte-americanas. Protocolos desenvolvidos em 1983 permitiram que qualquer computador pudesse se comunicar com outro. O resultado foi a criação da Internet, a rede das redes de computadores. Após um ano, em torno de 1.000 computadores estavam conectados à rede mediante linhas telefônicas. Vinte anos depois da ARPANET, em 1989, o britânico *Tim Berners-Lee*, do Centro Europeu de Pesquisa Nuclear, criou em Genebra a *World Wide Web (web)*, permitindo que qualquer pessoa com um mínimo de habilidade pudesse acessar dados não só na forma de palavras e números, mas também de sons e imagens. Como resultado tínhamos em 1992, um milhão de computadores conectados à rede, e em 1998 mais de 130 milhões de máquinas acessando a *web*. Metade eram norte-americanos, mas na China já se computavam alguns milhões de internautas. Nessa primeira década do século XXI, já são mais de um bilhão de computadores conectados na rede (HEADRICK, 2009).

Na perspectiva de autores como Daniel Headrick (2009, p. 143) estamos apenas no início na era da revolução digital:

Surpreendentemente, o advento dos computadores pode ser considerado apenas o início de uma revolução informacional. A digitalização de dados é formalmente distinta de serviços como o telefone, o computador, os canais de televisão, máquinas de jogos, câmeras, impressoras, programas que baixam arquivos com músicas etc.. O próximo passo é a convergência digital e a proliferação de aplicações que poderão desempenhar muitos outros serviços além dos já existentes, e com custos menores.

O advento das fibras óticas nos anos noventa, impulsionadas pelas empresas de telecomunicações, ensejou as condições estruturantes para o tráfego de pacotes de informação a um volume, velocidade e qualidade jamais vistas anteriormente. E com custos decrescentes. A comparação dos custos de três minutos de chamada telefônica entre Nova Iorque e Londres ao longo do tempo é ilustrativa. Em 1930, custavam U\$ 300, em 1970, U\$ 20, em 2001, 30 centavos e em 2007, 3 centavos (HEADRICK, 2009). Em 1989, o primeiro cabo de fibra ótica atravessou o Atlântico, permitindo que em torno de 40.000 conversações telefônicas ocorressem simultaneamente. E a partir de 1990 as fibras óticas conectaram todas as nações do globo. O aumento de sua capacidade tornou possível que centenas de milhares de conversas telefônicas ou a transmissão de inúmeros canais de televisão fossem realizadas simultaneamente, em frações de segundo.

Buscando uma síntese das transformações operadas nas comunicações e o rol desempenhado pelas tecnologias no mundo contemporâneo, Thomas Friedman sustenta que as mudanças se devem a conjugação e a convergência tripla dos computadores pessoais, da fibra ótica e dos *softwares*. Friedman (2007, p. 21-2) afirma que:

[...] Enquanto a força dinâmica na Globalização 1.0 foi a globalização dos países e, na Globalização 2,0, a das empresas, na 3,0 a força dinâmica vigente (aquilo que lhe confere seu caráter único) é a recém-descoberta capacidade dos indivíduos de colaborarem e concorrerem no âmbito mundial. E o fenômeno que está capacitando, dando poder e impelindo indivíduos e pequenos grupos a se tornarem globais tão facilmente e tão harmonicamente é o que chamo de plataforma do mundo plano, e que descrevo em detalhe neste livro. Só uma pista: a plataforma do mundo plano é produto de uma convergência entre o computador pessoal (que subitamente permitiu a cada indivíduo tornar-se autor de seu próprio conteúdo em forma digital), o cabo de fibra ótica (que subitamente permitiu a todos aqueles indivíduos acessar cada vez mais conteúdo digital por quase nada) e o aumento dos *softwares* de fluxo de trabalho (que permitiu aos indivíduos de todo o mundo colaborar com aquele mesmo conteúdo digital estando em qualquer lugar, independentemente da distância entre eles). [...]. (Grifo nosso).

As ideias de Friedman (2007) estão ancoradas em eventos documentados e com uma notável abundância de casos relatados em sua conhecida obra. No entanto, o argumento de que uma tripla convergência (computadores pessoais, fibras óticas e *softwares*) constitui a plataforma de um mundo plano não elide as assimetrias no que diz respeito ao acesso de indivíduos e de nações à Era Digital. O que é reconhecido pelo próprio autor.

Remarcamos que a digitalização é uma tecnologia gerativa¹⁸, ou seja, é uma tecnologia que abriu um novo campo de possibilidades para o Estado e todos os domínios sociais. Da guerra à medicina, do crime cibernético à agilização da prestação de serviços jurisdicionais, da educação tradicional ao ensino à distância por meio de computadores digitais, e assim por diante. A comutação de textos, imagens e áudios para a linguagem digital ou binária (0 e 1) dos computadores pode ser caracterizada como uma revolução nas interações comunicativas da humanidade. A revolução digital tornou possível que qualquer informação possa ser manipulada nas telas dos computadores, processada em microprocessadores e transmitida por fibras óticas e satélites para qualquer canto conectado do planeta. Os navegadores (*browsers*) de Internet permitem que toda essa informação disponível possa ser comunicada de todos para todos mediante bilhões de páginas *web* (portais, *blogs*¹⁹, *twitters*, etc.), que crescem diariamente e exponencialmente.

Os efeitos da digitalização e seu emprego na guerra, por exemplo, produziram mudanças qualitativas no sistema internacional. Com efeito, a digitalização ampla dos níveis estratégico, tático e operacional das forças regulares incide decisivamente no equilíbrio e capacidade dissuasiva das nações em níveis global e regional. Sobre digitalização e seus efeitos sobre a guerra, José Miguel (2007, p. 7-8) assinala:

¹⁸ Tecnologia gerativa de acordo com Nilton Bahlis (2005, p. 2): “Para nós, o radicalismo das transformações em curso está associado às características gerativas, particulares das tecnologias que estão sendo construídas. Nossa opinião é que, como a escrita (e em particular a imprensa) está no centro de um processo que gerou o que podemos caracterizar como a “Ordem do Livro”, as novas tecnologias da informação e em particular a Internet estão gerando o que podemos chamar de “Ordem da *Web*”. A transformação na prática educativa, que nos referimos neste artigo, é apenas um dos aspectos, de uma transformação mais geral que envolve processos cognitivos, aparatos de cultura, dispositivos de interação, suportes técnicos, estruturas comunicativas, enfim, que envolve um conjunto de dinâmicas específicas e em profunda relação e sincronia com as características de tecnologias determinadas. [...]”.

¹⁹ “Um novo *blog* é criado a cada sete segundos, de acordo com o Technorati.com, um site que rastreia esses jornais da *web* de fácil atualização. O Technorati diz que já existem mais de 24 milhões de *blogs*, e que o número está crescendo a uma taxa de cerca de 70 mil por dia e dobrando a cada cinco meses - desde *bloggers* iraquianos, que dão sua própria visão sobre notícias do *front*, até *bloggers* que acompanham e criticam a arquitetura de campos de golfe, *bloggers* de *pôquer*, *bloggers* de investimento e *bloggers* simples como você e eu”. (FRIEDMAN, 2006, p. 144).

Digitalização é o processo pelo qual um determinado dado (imagem, som, texto) é convertido para o formato de dígito binário para ser processado por um computador. No plano militar, a digitalização diz respeito à confluência entre o radar, o infravermelho, o laser e as microondas de alta potência. No jargão da área militar, é geralmente denominada como Revolução em Assuntos Militares (do inglês *Revolution in Military Affairs*).

[...]

Na guerra, a digitalização diz respeito ao surgimento de novas armas de destruição maciça e a uma nova configuração da cadeia de Comando, Controle, Comunicações, Computadores, Inteligência, Vigilância, Reconhecimento e Suprimentos. Isto ocorre devido ao processamento simultâneo pelo computador de dados oriundos do radar, infravermelho, laser e sensores eletro-óticos. Há um processo inédito de confluência de tecnologias que dão origem a novos sistemas de armas, revolucionam as técnicas ISR (*Intelligence, Surveillance, Reconnaissance*) e criam as condições para o controle da batalha em tempo real pelo computador. Este último aspecto, o mais revolucionário de todos, é denominado pelos estadunidenses de Teatro Sintético de Guerra. (Grifo do autor).

A transmissão das informações de todos para todos deu um salto de qualidade com o advento da fibra ótica nos anos setenta para uso comercial. A substituição lenta e contínua dos cabos telefônicos de cobre por feixes de fibra ótica permitiram uma redução drástica nos custos das chamadas telefônicas. Além disso, por conta da maior largura de banda, as fibras óticas transmitem os pacotes de informações a uma distância maior e com baixa degradação informacional. A combinação dos avanços na infraestrutura de comunicação e na microinformática tornou possível a popularização da Internet nos anos noventa. (FRIEDMANN, 2007).

2.2 TEORIA DEMOCRÁTICA, ESFERA PÚBLICA VIRTUAL E *ACCOUNTABILITY*

A democracia representativa após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) se afirmou como regime político hegemônico no ocidente. Novo impulso verificou-se com a queda do regime da União Soviética e aliados do Leste Europeu nos fins dos anos 80, do século passado. Numa viragem espetacular da história, através de um turbilhão revolucionário combinado com crise econômica, os regimes estatistas-totalitários desabaram sem oferecer grande resistência. Pouco antes já havia se iniciado o processo de redemocratização de outras regiões do globo. Foi o caso do Cone Sul, em particular de Brasil e Argentina, que testemunharam o ocaso de ditaduras militares alinhadas com os interesses norte-americanos na Guerra Fria.

Desse modo nossas democracias são representativas, porquanto se afastam em muito do sentido etimológico da democracia clássica dos antigos atenienses, e em boa parte do imaginário a ela associado. Basta considerar que o processo

eleitoral e o parlamento de representantes, instituições centrais da democracia contemporânea, são estranhos ao experimento grego. Sendo assim o poder do povo é exercido de modo significativamente mediado.

Na esteira da afirmação dos regimes democráticos, os direitos de terceira geração demandados pelos movimentos sociais nos anos sessenta resultaram na incorporação de novos grupos ao “demos”. Minorias étnicas, raciais, e questões de gênero foram constituintes de ações afirmativas importantes por reconhecimento social e igualdade formal perante o Estado. Os regimes democráticos modernos tornam possível o permanente tensionamento entre as demandas sociais e a oferta de bens, serviços e marcos regulatórios públicos. De modo sintético podemos afirmar que, parodiando os economistas, nas democracias as demandas são “elásticas” em contraposição à “inelasticidade” da oferta de bens e serviços públicos. Talvez resida aqui a base objetiva do que Dahl (1997) descreve como o “paradoxo democrático”, ou seja, a participação popular nos processos eleitorais e a insatisfação com as instituições democráticas. Portanto, satisfação e frustração social são faces de uma mesma moeda que lastreiam a democracia contemporânea, tendo em vista sua legitimidade, contestação e reprodução.

Por seu turno, a representação e constituição democrática de legisladores e governantes por meio de eleições e a pressão dos novos grupos por reconhecimento não eliminam os limites da democracia representativa. Isto é, o povo está ausente do processo de tomada de decisões do governo popular. Ademais, alguns problemas fundamentais e estruturantes desafiam a produção de alternativas razoáveis, que mitiguem as contestações acerca da legitimidade do modo democrático de governação de nossas sociedades. De fato, ao menos três problemas fundamentais da democracia representativa são reiteradamente referidos na teoria democrática: a separação entre governantes e governados, a formação de uma elite especializada e a ruptura parcial ou definitiva entre a vontade dos constituintes e a vontade dos representantes. (BOAVENTURA, 2002).

O emprego de mecanismos de responsabilização institucional/social ou *accountability* buscam prover respostas aos problemas fundamentais da democracia representativa. Nesse trabalho importa menos os mecanismos de controle institucional entre poderes, ou *accountability* horizontal, e mais a *accountability* entendida como fiscalização da *performance* e dos resultados da gestão governamental, sem

desconsiderar obviamente a *accountability* vertical, que se expressa eleitoralmente punindo ou premiando os representantes. (O'DONNELL, 1997).

Outrossim, o ponto culminante da *accountability* vertical são as eleições (MIGUEL, 2005), embora as possibilidades de interação entre governantes e governados não prescindam da efetivação do controle social mediante modalidades complementares de democracia participativa. As democracias concorrenciais, por sua vez, efetivam os dois mecanismos centrais da representação: a autorização dos constituintes e o controle do cidadão mediante a promoção da sanção ou da premiação por ocasião do processo eleitoral. Nos marcos da democracia e tendo em vista seu contínuo aperfeiçoamento e legitimidade, importa ajuizar soluções que resultem num bom funcionamento da *accountability*. As condicionalidades para um bom funcionamento da *accountability* articulam três dimensões importantes: A existência institucional de sanções, a provisão de informações plurais aos eleitores e incentivos à participação dos cidadãos nos debates de temas públicos.

É preciso recordar que a participação direta dos cidadãos nos negócios públicos sempre importou à democracia, ao menos para um bom número de autores da teoria democrática (HABERMAS, 1992). Kelsen²⁰ precisou normativamente que os destinatários das decisões políticas coletivas vinculativas deveriam ter garantias de poder tomar parte das deliberações. Entretanto, a participação de cidadãos foi progressivamente se restringindo a alguns espaços do governo representativo, como as assembleias legislativas (FISHKIN, 1995). As ausências de mecanismos de participação converteram as pesquisas de opinião como um dos principais indicadores de consulta pública em sociedades complexas e de massas. O objetivo original das pesquisas de opinião pública (GALLUP, 1938), segundo seu inventor, o próprio Gallup, era o de promover a deliberação dos cidadãos em larga escala em vez de mantê-la confinada aos poucos espaços dos governos representativos.

Todavia, em desacordo com o objetivo original de Gallup, a invenção das pesquisas de opinião foi associada à desinformação, ao desinteresse e a falta de atenção por parte dos cidadãos (FISHKIN, 2002). Dessa forma os cidadãos não possuiriam informações suficientes para julgarem adequadamente as questões colocadas nas pesquisas de opinião, além de não terem interesse por conta de sua opinião individual ser uma entre milhões. Consequentemente, a falta de informações

²⁰ Um dos principais autores da Teoria Democrática no século XX e autor da coletânea "A Democracia". Tradução: Vera Barkow *et al.*, São Paulo: Martins Fontes, 1993. (N.A.).

e de interesse resultaria na pouca atenção ao temário público. O fenômeno deu um salto qualitativo com o advento da mídia de massa no século XX, o que Habermas caracterizou como a “transformação estrutural da esfera pública” (HABERMAS, 1992), e seus efeitos dismanteladores sobre os espaços de deliberação e de reflexão da sociedade civil.

Portanto, seguindo Habermas, numa sociedade capitalista avançada a pesquisa de opinião pública em combinação com a mídia de massa não teriam condições de se estabelecerem como efetivas esferas públicas. Pois diferentemente da esfera pública clássica, o *mass media* em particular não favorece a universalidade, a racionalidade e a simetria de posicionamentos discursivos. Uma forma instigante de encarar essa questão é a ideia de que a própria “liberdade de imprensa ocultou a supressão da democracia direta” (SCHWARTE, 2005). Isto é, supostamente falando em nome do povo e para o povo, a imprensa, bem como os órgãos do governo representativo, passaram a sobrerrepresentar à vontade popular, tornando desnecessária a participação da mesma. Levando mais adiante os questionamentos, Michelangelo Bovero (2002, p. 91-2) adverte:

[...] Estamos seguros de que a nossa vontade política é realmente autônoma, livre, porque independente de um poder-querer alheio? (Não necessariamente um poder constitutivo: penso naqueles que Luigi Ferrajoli chama de ‘poderes selvagens’, os poderes que se aninham na sociedade civil e não têm limites constitucionais). Refiro-me nem tanto ao poder que condiciona o agir, impedindo e coagindo, proibindo e obrigando, mas ao poder que condiciona a vontade, fornecendo informações parciais ou deformadas, não apresentando outros problemas tão ou mais relevantes, sugerindo critérios de juízo inadequados ou de alguma forma maquiados: em suma, fazendo-nos olhar através de lentes deformadoras que nos impedem de ver corretamente a realidade, de julgar com ponderação, de decidir com a nossa própria cabeça, em uma palavra, de querer autonomamente. E, portanto, de sermos capazes de ser livres.

Há uma diversidade de definições, justificativas e estratégias em prol da participação dos cidadãos nos negócios públicos, e concomitantemente para o fortalecimento da *accountability*. O denominador comum dessa diversidade normativa é a ideia de ampliar a participação dos cidadãos na gestão pública por meio da conversação civil e do debate político. Com o fortalecimento das esferas públicas de participação e de deliberação seria possível superar os problemas da falta de informação, do desinteresse e da desatenção dos cidadãos.

É imprescindível, em um contexto de refortalecimento da esfera pública, o emprego de mecanismos de *accountability* para a representação/delegação ser bem

sucedida. Sua definição não é uma tarefa simples (LUIA, 2006). Na literatura especializada, por vezes a *accountability* é empregada para caracterizar a efetividade e a eficiência da administração e o desempenho particular de uma determinada agência de governo. O problema é que o termo pode ser utilizado de diferentes modos. A *accountability* pode ser compreendida também como um processo de controle. Nesse caso os servidores civis ou numa linguagem sociológica, a burocracia, será controlada por um principal que controla sua ação. Para outros, a *accountability* se constitui num tipo de resultado. É interessante a observação de Ana Maria Campos (1990) de que no contexto brasileiro falta menos a tradução e mais o conceito, propriamente dito. Campos (1990) assume a definição segundo a qual a expressão *accountability* deveria ser empregada no sentido de responsabilização dos agentes públicos pelo desempenho da gestão perante os constituintes.

As relações entre digitalização e *accountability* informam os debates acerca das aplicações das NTIC, tendo em vista uma maior participação dos cidadãos nos negócios da *polis*. Essas aplicações compreendem algumas modalidades de “democracia digital” (GOMES, 2004). Segundo Gomes (2004) haveria cinco possibilidades de participação popular através das NTIC. Em primeiro lugar, as NTIC seriam empregadas para prover os cidadãos de informações e serviços públicos. Nesse caso a ênfase é instrumental, pois a via é de mão única. Ou seja, é o governo que controla o fluxo de informações (FREY, 2002). Em segundo lugar, a digitalização seria utilizada para a promoção de consultas públicas, tendo em vista o processo governamental ou legislativo de tomada de decisões. Nessa perspectiva se abre a possibilidade de alguma interferência na agenda pública (GOMES, 2004). Em terceiro, as NTIC demandariam uma maior permeabilidade da esfera governamental para alguma intervenção da esfera civil. Aqui se respeitaria o princípio da responsividade governamental na linha de se criar condições para a transparência e prestação de contas da esfera político-administrativa. Em quarto lugar, a participação popular por meio das NTIC se pautaria pela criação de processos e mecanismos de discussão, visando o convencimento mútuo para se chegar a uma decisão política (DAHLBERG, 2001). As predições dessa modalidade se aproximam da “democracia deliberativa” (GUTMANN; THOMPSON, 1996). Por fim, o emprego das NTIC tornaria possível retomar o antigo ideal de democracia direta ou de uma *ágora* virtual no futuro (LEVY, 2003).

No entanto, assumimos que as interfaces entre *accountability* e a comunicação por meio digital nos parecem evidentes, ademais se considerarmos a Internet como um ambiente difusor de informações plurais e um espaço de conversação civil. A provisão de informações plurais disponibilizadas para os constituintes e autores da representação política, os eleitores, é condição necessária para a pavimentação de poliarquias plenas. É nesse ponto que as novas tecnologias da informação e da comunicação, podem favorecer a responsividade e interação entre governantes e governados, bem como a redução de custos para obtenção de informações, incidindo sobremaneira na formação de preferências por determinadas políticas públicas ao conferir algum grau de participação na definição da agenda do governo.

Remonta à experiência democrática ateniense na Antiguidade a ideia seminal de que não pode haver democracia se não houver uma esfera pública, um espaço onde os cidadãos possam tomar decisões de modo independente e agir com autonomia. A digitalização vem tornando possível a diminuição dos custos para obtenção de informações, o que de certo modo favorece a autonomia individual. O ciberespaço e sua infinidade de interligações auxiliam a apreensão de qualquer tema ou assunto público de modo mais ou menos aprofundado. Na esteira da generalização de seu uso nos anos noventa em diante, a Internet propiciou um novo ambiente para a conversação civil e, portanto, potencialmente para a produção e reprodução do discurso racional, se optarmos pela utilização da modelagem habermasiana (HABERMAS, 1992). São inúmeros os aplicativos e exemplos. Na Internet se encontram ferramentas de consultas disponíveis a qualquer cidadão que disponha de um equipamento conectado, e uma formação básica para utilização da tecnologia. No portal federal denominado Brasil.gov.br²¹, a União disponibiliza inúmeros serviços eletrônicos aos brasileiros. Mais da metade dos 5.500 municípios brasileiros possuem portais na Internet prestando informações e, em alguns casos, oferecendo serviços públicos aos munícipes. Do lado da sociedade há um

²¹ O Brasil.gov.br é o portal de serviços e de informações do governo federal brasileiro. O portal é de responsabilidade e mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/>>.) (N.A.)

desenvolvimento notável de portais²², que trabalham e formam cidadãos, por exemplo, no exercício do controle das contas públicas bem como a criação de mecanismos de discussão que abordam questões políticas.

Por outro lado não desconhecemos que os incentivos para a ignorância racional (FISCHKIN²³, 2006) são maiores e mais sedutores em nossas sociedades por conta dos meios de comunicação de massa, e seu papel hegemônico na esfera pública. O efeito da mídia de massa sob a esfera pública empalma basicamente três dimensões: 1ª) a ênfase em qualificar o público alvo como a opinião pública em geral, 2ª) a criação de uma “realidade” política e 3ª) a influência política sobre o público alvo e a produção de uma opinião pública com baixa refletividade (MEYER, 2008). À destarte da hegemonia do *mass media*, sobretudo das grandes redes de televisão, as ciências sociais já acumulam um bom número de estudos empíricos em que cidadãos recorreram a Internet para a busca de informações plurais acerca de um assunto ou negócio público.

Entrementes, a Internet também pode ser compreendida como um espaço de conversação civil (MARQUES, 2006) e, portanto, promotora de incentivos à participação e debate de assuntos públicos. A proliferação de *chats*, listas de discussão, comunidades virtuais e *blogs* sobre assuntos políticos são exemplos de potencialidades que se realizam no ciberespaço. Talvez a Internet se situe muito

²² São portais mantidos por ONGs e entidades da sociedade civil. Segundo a edição nº 18, de setembro de 2006, da Revista ARede, há portais como o www.amarribo.org.br, que é mantido por mais de 100 entidades interessadas na temática do controle social sobre o estado. No portal há uma cartilha que orienta como combater a corrupção e como organizar uma ONG. Há o www.contrepopular.org.br, portal da campanha “Quem Não Deve Não Teme”, da Bahia, que reúne organizações civis envolvidas na fiscalização das contas públicas. Nessa mesma temática há o paulista www.contasabertas.org.br, alimentado com dados do SIAFI, do Ministério da Fazenda. O <http://adoteummunicipio.locaweb.com.br> noticia casos de corrupção em municípios brasileiros. O Ibase, no endereço www.ibase.org.br, faz capacitações à distância sobre orçamento público e permite baixar a cartilha “Prefeito Por Um Dia”. Sobre orçamento da criança e temas afins os conteúdos podem ser localizados no www.inesc.org.br e no www.orcamentocrianca.org.br. Em Pernambuco o www.ccif.org.br, articulam os Fóruns Municipais de Orçamento Público. Por meio da campanha, “Orçamento Público: Isso é da Minha Conta”, disponibiliza material de consultas e faz capacitações à distância. Talvez o portal mais conhecido seja o www.transparencia.org.br, braço da Transparency International, ONG transnacional que divulga um *ranking* de corrupção segundo sua percepção nos contextos regional e nacional. No Brasil, reúne informações e base de dados oficiais e da imprensa sobre a atuação dos representantes da população nos Legislativos federal, estadual e municipal. (N.A.)

²³ Segundo Fishkin (2006): “[...] *In the 1950, the political economist Anthony Downs coined a term for this problem: “rational ignorance”. If I have but one vote or opinion out of millions, why should I spend a lot of time and effort becoming informed about complex policy questions? My individual vote or opinion will not make much difference. [...]*” Isto é, em 1950, o economista político Anthony Downs, desenvolveu os termos nos quais se explicitava a ignorância racional dos cidadãos. Se tenho apenas um voto entre milhões, por que desperdiçaria meu tempo me esforçando para me informar sobre questões políticas complexas? Meu voto ou opinião individual não fará diferença. (FISCHKIN, James S. *The Nation in a Room*. 2006. Disponível em: <<http://bostonreview.net/BR31.2/fishkin.html>>).

mais como um novo espaço de conversação civil do que espaço de deliberação, como defendem os autores utópicos da *ágora* virtual (MITCHELL, 2004). Ainda assim, a virtualidade é uma promissora ampliação da esfera pública que poderá contribuir e permitir uma maior participação de cidadãos. Tendo em vista, sobretudo, uma melhor formação cívica e alguma capacidade de interferência na agenda pública, produzindo um fortalecimento na *accountability*, ou fiscalização da sociedade sobre os governantes.

Em sociedades complexas a esfera pública não pode ser pensada como um local, mas sim como um conjunto de relações, cuja atribuição fundamental é estabelecer as relações dos cidadãos com o poder (YOUNG, 2000). Por conseguinte, não há diferença se estamos conjecturando a partir da esfera pública real ou virtual. Assumimos que a robustez da esfera pública tradicional ou virtual é condição necessária para o fortalecimento do processo democrático, cujo horizonte é móvel tendo em vista seu contínuo aperfeiçoamento.

Problematizando acerca das possibilidades incidentes da Internet sobre a esfera pública, Rousiley Maia adverte que se as novas tecnologias da informação e da comunicação ensejam um ideal de comunicação democrática, mas, por sua vez, num sentido contrário, podem incrementar formas extremas de centralização do poder político. Ademais, são necessárias não apenas uma nova infraestrutura comunicacional para a conversação civil e democrática, mas a motivação e o interesse dos cidadãos em se engajarem no debate público. Para desenvolver seus argumentos a autora se reportará ao quadro teórico habermasiano, tendo em vista as regras do discurso na esfera pública e as condições significantes para que atores da sociedade civil interajam em fóruns de conversação civil pela Internet.

Retomando Habermas, a esfera pública é caracterizada como um *locus* da comunicação, ou espaços onde os cidadãos formam juízos acerca dos assuntos públicos mediante o livre debate, e planejam atividades e ações dirigidas ao mundo sistêmico político e/ou econômico. Conforme Habermas (1997, p. 91):

[...] Nesta medida, a esfera pública é um sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém, sensíveis no âmbito de toda a sociedade. Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar [...].

A seguir, Habermas (1997, p. 92-3) define mais precisamente a esfera pública. Ao mesmo tempo chama a atenção para a sua virtualização a partir da(s) mídia(s), asseverando que, em condições de abstração e generalização, a esfera pública prescinde de espaços físicos concretos:

[...] A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana. [...] A esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções, nem com os conteúdos da comunicação cotidiana. [...] Qualquer encontro que não se limita a contatos de observação mútua, mas que se alimenta da liberdade comunicativa que uns concedem aos outros, movimenta-se num espaço público, constituído através da linguagem. [...] Além disso, as esferas públicas ainda estão muito ligadas aos espaços concretos de um público presente. Quanto mais elas se desligam de sua presença física, integrando também, por exemplo, a presença virtual de eleitores situados em lugares distantes, de ouvintes ou espectadores, o que é possível através da mídia, tanto mais clara se torna a abstração que acompanha a passagem da estrutura espacial das interações simples para a generalização da esfera pública.

Sendo assim, Rousiley Maya (2000) sustenta que é na esfera pública que as atividades das autoridades políticas podem ser criticadas e confrontadas pelo uso público da razão. O debate crítico perpetrado fora dos sistemas institucionalizados, como os parlamentos, implica em uma ética linguística-discursiva aplicada a situações de argumentação idealizada, onde são indispensáveis as condições de universalidade, racionalidade, não coerção e reciprocidade. Conversações cotidianas, arenas e fóruns mais ou menos formalizados da sociedade civil são considerados esferas públicas. De fato, a esfera pública pode ser episódica, como os encontros de rua; de presença organizada, como as reuniões partidárias; e abstratas, como os leitores de jornais, telespectadores e mesmo internautas.

Para Maya (2000) é na esfera pública tradicional que a sociedade adquire uma percepção comum dos problemas de natureza coletiva, e é através das práticas argumentativas abertas que se desenvolve uma percepção social reflexiva, fundamental para a resolução de questões políticas controversas. A autora indica que a Internet pode ser percebida como uma importante arena conversacional, com a propriedade de transcender as limitações do espaço, incluindo o Estado-Nação de base territorial.

Entretanto, chama a atenção para o fenômeno da exclusão digital em países como o Brasil. A falta de acesso da população a computadores e a Internet, e de condições educacionais apropriadas para a sociedade da informação, impedem a universalização de fóruns públicos virtuais e a proliferação de informações plurais e independentes. As situações de não universalidade no acesso a Internet comprometem as potencialidades dos meios eletrônicos em favorecer a ampliação da esfera pública. Contudo, salienta Maya (2000), a universalização do acesso não equivale a uma maior participação pública em controvérsias políticas ou temas de interesse coletivo. A maior parte da população permanece desatenta ao temário público.

Na perspectiva da autora, a Internet oferece grandes possibilidades para a produção de ambientes favoráveis para a auto-expressão de grupos e indivíduos, o que assegura a não coerção de discursos erigidos em arenas temáticas específicas. Valoriza na mesma medida a facilidade de livre associação em comunidades virtuais, bem como a circulação de informações não controladas pelo mundo sistêmico. Outra propriedade do ciberespaço é que, ao garantir certo anonimato, importa menos a condição social do internauta e mais os seus argumentos. No entanto, recorrendo a autores como Wilhem, Hugues e Hill, Maya (2000, p. 9) sustenta que a participação em listas de discussão e *chats* de discussão política “[...] não determinam o procedimento da interação comunicativa e nem garantem a reflexão crítico-racional”.

Com efeito, ao reconhecer os limites das novas tecnologias da informação e da comunicação para patrocinar encontros discursivos em condições argumentativas idealizadas, a autora é enfática ao afirmar que o potencial da Internet e seus efeitos sobre a esfera pública podem ser apreendidos numa outra dimensão, igualmente fundamental para a democracia:

Estariamos, então, adotando uma posição de profundo ceticismo quanto às possibilidades oferecidas pelas novas tecnologias e pela rede de comunicação flexível para favorecer a participação e fortalecer a democracia? Vou agora reformular tais questões mudando o foco da reflexão. Ao invés de pensar a deliberação como o resultado de um encontro dialógico singular (o ato da fala que acontece através da Internet), **podemos pensar as condições da deliberação numa dimensão cultural mais ampla.** Nessa visada, discurso é concebido num sentido cultural abrangente, na medida em que visa, em parte, a formação de preferências e de convicções, e não apenas a agregação de interesses para competição. Tal abordagem oferece uma perspectiva mais ampla para apreciar o potencial que a Internet oferece às redes cívicas para que renovem os impulsos democráticos. (MAYA, 2000, p. 9). (Grifo nosso).

Ao inserir a esfera pública “numa dimensão cultural mais ampla”, onde a argumentação idealizada dá lugar a um discurso prático mais aberto, mais falível e por isso mesmo passível de uma permanente revisão social, a autora, a par disso, permite que vislumbremos a importância político-educativa da esfera pública para a formação de convicções e preferências. Desse modo, considerando a *web* como um ambiente de intensa circulação discursiva, é admissível que informações alternativas ao mundo sistêmico diversifiquem e tornem mais seletivos os receptores de mensagens, ou seja, a população em geral. Sobretudo se considerarmos as potencialidades para que os “avaliadores fortes” da sociedade civil, tais como grupos temáticos e cívicos, proponham de maneira articulada pautas relevantes às comunidades virtuais que se expressam pela *web*. Mas é mister reconhecer que permanece problemática a transmissão de acúmulos discursivos na sociedade em direção ao mundo sistêmico da política. O fundamental é perceber que a dimensão conflitiva desse processo depende menos do meio, e mais da capacidade de pressão das organizações cívicas e do sentido da agenda das elites governantes de turno. Ainda assim não se pode desprezar a maior circulação discursiva via *web* e seus potenciais efeitos na formação de preferências, o que fortalece o incremento de informações alternativas disponíveis à população.

Em “Teoria, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina” Leonardo Avritzer e Sergio Costa (2004), discorrem sobre as formulações de Habermas acerca da esfera pública, e as mediações críticas ao tema em conformidade com as ponderações de Fraser, Gilroy, Cohen e Arato, dentre outros. Na terceira parte do artigo os autores problematizam o uso do conceito de esfera pública na América Latina. Sustentam que na região há a predominância da visão herdada da sociologia da sociedade de massas, e da recepção tardia das inferências da primeira geração da Escola de *Frankfurt* acerca da indústria cultural. Por conseguinte se esboça a imagem de um público atomizado e disperso, que de produtor autônomo de cultura se converteu em consumidor passivo dos bens da indústria cultural. Na esteira da definição anterior, as sociedades latino-americanas se caracterizariam pela inexistência histórica de uma esfera pública ou de um espaço comunicativo. Sendo assim,

[...] os meios de comunicação de massa ocupariam, desde os primórdios da constituição de uma sociedade urbana na América Latina, o lugar das mediações sociais, estabelecendo ‘uma nova diagramação de espaços e intercâmbios urbanos’. (CANCLINI, 1990 *apud* AVRITZER; COSTA, 2004, p. 718).

Além disso, os autores chamam a atenção para um *gap* nas discussões entre o processo de democratização da região e a emergência de um espaço público. Remarcam que tal discussão pouco se expressa entre os teóricos da modernização, da dependência e da transição democrática na América Latina. Não é nosso desiderato aprofundar ou mesmo contornar as principais formulações das teorias referidas, mas, para as finalidades desse trabalho, indicamos que nenhuma delas concede à esfera pública, ou a sua emergência, um valor significativo para a consolidação da democracia. Nesse sentido, Avritzer e Costa (2004) constatam *déficits* analíticos por conta da ausência do conceito de esfera pública na literatura revisada. Para os autores, o enfoque das teorias tradicionais seria outro: a teoria da modernização sustenta que o desenvolvimento econômico é o vetor causal que transmite às instituições e à sociedade a estabilidade requerida para a afirmação democrática; a teoria da dependência reserva para as elites progressistas a condição de patrocinadoras de uma agenda democratizante; e os teóricos da transição indicam o fortalecimento institucional como a premissa definidora para os destinos da democracia.

Polemizando com a teoria da transição, Avritzer e Costa (2004) apontam que seus formuladores, além de não considerarem a esfera pública na construção da democracia na região, são levados a cometerem dois erros de natureza analítica. O primeiro diz respeito ao papel subsumido que é atribuído aos novos movimentos sociais na sustentação de elites democráticas no jogo institucional. Arena sobrevalorizada porquanto considerada como único espaço de consolidação da democracia. O segundo erro analítico remete as relações entre política e cultura. Os autores rejeitam o mecanicismo entre as vitórias eleitorais de elites progressistas e a disseminação societária de valores democráticos. Chamam a atenção para as reflexões de O'Donnell (1998) sobre a “democracia delegativa” nos anos noventa, isto é, o reconhecimento da institucionalização da democracia não aboliu nas jovens poliarquias latino-americanas as práticas particularistas e clientelistas. Muito embora identifiquem nas formulações de O'Donnell (1998) limites similares aos dos teóricos da transição, pois a causa de práticas clientelistas para aquele deve ser atribuída aos “vícios” da elite. Dessa forma segundo Avritzer e Costa (2004, p. 720):

[...] Falta, no caso de ambos os *déficits* constatados, um conceito substantivo de esfera pública que permita, no primeiro caso, entender como, nessa esfera, se constroem, pela comunicação pública, a legitimidade e o poder efetivo que conquistam os novos atores sociais, e no segundo caso, mostrar como a

existência ou inexistência de uma esfera pública politicamente atuante tem papel fundamental na construção de uma cultura democrática e na constituição de mecanismos de fiscalização pública que inibissem o clientelismo e o particularismo. (Grifo nosso).

Os autores assumem que, para uma discussão mais promissora sobre as concepções discursivas da esfera pública na América Latina, é necessário considerar os movimentos sociais e a emergência de novos sujeitos sociais conscientes de seus interesses e projetos, assim como as experiências de democracia participativa e sua lógica delimitadora entre os espaços da sociedade civil e os espaços de competência da atividade estatal. Por outro lado, os atores reafirmam a preponderância da mídia monopolista na esfera pública, e suas estratégias para a reprodução de formas tradicionais de dominação clientelista e as lealdades correspondentes. Mas apontam mudanças sensíveis na edição de matérias e reportagens, em que determinadas pautas da sociedade civil são recepcionadas e debatidas pela mídia de massa. Intuímos que é razoável supor que mais recentemente e por conta de uma circulação discursiva mais intensa via *web*, os meios de comunicação de massa possam ser “pautados” por temáticas relevantes à sociedade civil, sem, no entanto, abdicar de defender seus interesses sistêmicos.

A digitalização e seu corolário, as NTIC, tornaram possível a ampliação da esfera pública por meio da Internet, a rede mundial de computadores. Peter Smith (2004, p. 137-8) aborda a nova esfera pública virtual e a caracteriza da seguinte forma:

*What the Internet facilitates is not so much the growth of a common public sphere of disinterested discussion and deliberation but the proliferation of alternative public spheres. The Internet promotes oppositional spheres possess a much wider variety of options than possessed by earlier nineteenth and twentieth century counterpublics - organizational websites that offer a vast amount of information in the form of documents, reports, critiques, press releases, alternative magazines and newspapers, audio, video, list serves, chat groups, and links to other relevant sites. For those who feel excluded from the dominant media and public sphere, the Internet offers rapid acces to an alternative world of expression, networking and organizing. In effect, the Internet intensifies the postmodern challenge to authority structures.*²⁴ (Grifo nosso).

²⁴ Tradução: “O que a Internet favorece não é o interesse pela discussão e pela deliberação na esfera pública, mas a proliferação de esferas públicas. A Internet promove a oposição entre esferas que possuem uma ampla variedade de opções, numa dimensão inimaginada pelos distintos grupos civis dos séculos XIX e XX - portais organizacionais com um vasto conjunto de informações na forma de documentos, relatórios, críticas, resumos, revistas e jornais alternativos, áudios, vídeos, listas de discussão, grupos de conversa e outras conexões relevantes. Para quem se sente excluído da forma dominante de mídia e de esfera pública, a Internet oferece um rápido acesso para um mundo alternativo de auto-expressão, redes de trabalho e organizações. Com efeito a Internet intensifica o pós-moderno desafio das estruturas de autoridade”. N.T.

O que Smith (2004) remarca como a característica mais importante da Internet enquanto esfera pública virtual é a variedade de informações alternativas e plurais. Compreendemos que a pluralidade informativa é condição necessária para as poliarquias e para a efetivação da *accountability*.

2.3 OTIMISMO E CÉTICISMO NA RELAÇÃO ENTRE AS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO (NTIC) E ACCOUNTABILITY

Um dos maiores estudiosos da era da informação e da Internet, o sociólogo Manuel Castels (2003, p. 129) adverte:

Num mundo de crise generalizada de legitimidade política, e de indiferença dos cidadãos por seus representantes, poucos se apropriam do canal de comunicação interativo, multidirecional, fornecido pela Internet, de ambos os lados da conexão. Os políticos e suas instituições divulgam suas declarações e respondem burocraticamente - exceto em época de eleição. Os cidadãos não vêem muito sentido em gastar energia em indagações políticas, exceto quando atingidos por um evento que desperta sua indignação ou afeta seus interesses pessoais. A Internet não pode fornecer um conserto tecnológico para a crise da democracia.

A perspectiva de Castels (2003) situa as possibilidades de interferência da Internet na política de forma realista, e em nenhum momento faz concessões à utopia da democracia direta por meio eletrônico. Na verdade as evoluções mais promissoras e evidentes de utilização da *web* nas poliarquias contemporâneas residem na mobilização eleitoral, na emergência de um ambiente de circulação de informações plurais, o que é fundamental para a *accountability*, e nos aplicativos utilizados pelo poder executivo que dão forma aos governos eletrônicos (e-Gov).

As advertências de Castels (2003) se fazem necessárias, sobretudo por que não retira das elites políticas a responsabilidade por se empenharem e liderarem as inovações institucionais e relacionais, junto aos constituintes da representação democrática. Por outro lado, concomitantemente ao rol desempenhado pela liderança política tendo em vista as inovações institucionais, resgatando Tocqueville²⁵, se admite

²⁵ Na obra clássica de Alexis de Tocqueville, "A democracia na América", (1840), o autor chamou a atenção para a importância que os norte-americanos atribuíam às organizações civis da sociedade e seu papel de intermediação junto ao sistema político representativo. Tocqueville valorizou as pequenas comunidades políticas, pois só estas estimulariam a virtude cívica e a liberdade política. O engajamento do cidadão em nível local nessa perspectiva é fundamental para a democracia, mas também para sustentar o Estado nacional. À diferença de Rousseau, Tocqueville reconhece a necessidade de uma estrutura federal para viabilizar a democracia numa sociedade de massas. (N.A.).

que a diversidade das organizações intermediárias da sociedade, ou da sociedade civil, são componentes de mediação importantes entre a população e seu respectivo sistema político. O que ressaltamos, portanto, é que para as democracias é indesejável a colonização e a subsidiariedade da esfera pública pelo *mass media*. Antes, o que é desejável em consonância com o tipo ideal da poliarquia plena, com sua constitucionalidade e pluralidade, é uma esfera pública com grande autonomia, com liberdade individual de formação e organização coletiva.

O que é lícito arguir é em que medida a esfera pública hodierna está colonizada pelo mundo sistêmico. Em que proporção a *noosfera*²⁶ acentua, no caso da mídia de massa, ou atenua, no caso do advento da *web*, a colonização.

Na tentativa de problematizar a questão os cientistas políticos Thomas Meyer e Lew Hinchman (2008) propõem que se conduza a reflexão a partir da constatação de Habermas sobre a transformação estrutural da esfera pública, para em seguida formular o conceito de “democracia midiática”. Segundo Meyer e Hinchman (2008), a “democracia midiática” é definida pela colonização da política pela mídia de massa, desse modo o papel dos partidos políticos e o modo como operam são completamente modificados. Na medida em que os partidos devem (ou talvez até desejem) se submeter aos imperativos funcionais da lógica da comunicação de massa, sua estrutura temporal e seu centro de gravidade se deslocam e eles passam a reagir de modo diferente ao ambiente político circundante.

Como foi visto anteriormente, a transformação estrutural da esfera pública se deveu fundamentalmente aos grandes meios de comunicação de massa. A colonização da esfera pública efetuada pelas grandes empresas de comunicação, originárias do mundo sistêmico da economia, operou um deslocamento das organizações intermediárias da sociedade. O vetor desse deslocamento foi no sentido de destituir ou

²⁶ Sobre a noosfera, Castels sustenta que: “Há uma transformação mais fundamental das questões de segurança internacional: a ascensão da *'noopolitik'*, para usar o termo proposto por Arquilla e Ronfeldt. A *'noopolitik'* diz respeito às questões políticas que surgem da formação de uma “noosfera”, ou ambiente de informação global, que inclui o ciberespaço e todos os outros sistemas de informação - a mídia, por exemplo. A *noopolitik* pode ser contraposta à *realpolitik*, a abordagem tradicional em termos de promoção do Estado na arena internacional, mediante negociação, força, ou uso potencial de força. A *'realpolitik'* não desaparece na Era da Informação. Mas permanece centrada no Estado, numa era organizada em torno de redes, inclusive redes de Estados. Num mundo caracterizado por interdependência global e moldado pela informação e a comunicação, a capacidade de atuar sobre fluxos de informação, e sobre mensagens da mídia, torna-se uma ferramenta essencial para a promoção de um programa político. De fato, movimentos sociais e ONGs tornaram-se muito mais competentes em agir sobre as mentes das pessoas no mundo todo mediante a intervenção na noosfera: isto é, no sistema de comunicação e representação em que as categorias são formadas e os modelos de comportamento constituídos”. (CASTELS, 2003, p. 132).

diminuir o poder relativo dessas organizações, a partir de uma posição privilegiada outrora desfrutada para a promoção do consenso junto aos intermediários do sistema político, os partidos e seus representantes eleitos. No auge da democracia partidária européia, no século XX, partidos políticos e organizações intermediárias constituíam o *locus* tendo em vista a produção de consensos transmitidos aos parlamentos e executivos. De certo modo o “tempo” da política e o “tempo” da mídia guardavam relativa independência. A processualidade da política na democracia partidária, tendo em vista a deliberação vinculante (BOBBIO, 2000), compreendia, grosso modo, três etapas: a) o debate racional sobre alternativas e o entendimento por consenso, ou pela identificação da maioria, b) a transformação gradual de interesses em processos viáveis e legítimos, e c) a criação e controle das políticas públicas a cargo dos executivos. Sucedeu que a transformação estrutural da esfera pública pelo avanço notável da mídia de massa impactou o processamento tradicional da política, submetendo a inevitável lentidão da democracia partidária à velocidade requerida pela lógica de representação da política, exigida pelos códigos de exibição teatralizados e pelos índices de audiência medidos por pesquisas de opinião, sobretudo, da televisão. Sendo assim, segundo Meyer e Hinchman (2008), parece-nos intuitivo admitir que a democracia midiática e a colonização - não absoluta da mídia de massa sobre a esfera pública - provocaram a revogação parcial do tempo, ou de algumas etapas da deliberação características da democracia partidária.

É inevitável, por conta do tema desse trabalho, tratar *en passant* sobre as relações mais gerais entre mídia e política. Dessa forma, a despeito do reconhecimento e acordo com o fenômeno de colonização da esfera pública pela mídia de massa e seus efeitos sobre o processo político democrático, assumimos que a colonização não é absoluta. Posto que compreendemos a esfera pública muito menos como um lugar, e muito mais como um conjunto de interligações entre a sociedade, e da sociedade com o sistema político.

Remarcamos que o ambiente de informações plurais e de autonomia que caracterizam o ciberespaço pode, em potência, favorecer a *accountability* em nossas poliarquias. Isto é, o acesso a informações plurais podem auxiliar os mecanismos de premiação e sanção eleitoral, assim como podem fortalecer a representação democrática em detrimento da perda de agência (*agency loss*), tornando os agentes governamentais mais responsivos ao principal, no caso os cidadãos.

Por outro lado, há autores que questionam o potencial democratizante da Internet. É o caso de Robert Putnam (2000), que sustenta que é razoável supor que a mídia tradicional “colonizará” o novo canal informacional representado pela *web*. Além disso, a Internet favorece a formação de grupos de interesses restritos com demandas específicas, sugerindo uma espécie de balcanização cultural. Nessa linha, o autor prossegue argumentando que mesmo nas zonas de trocas interativas da *web* há o predomínio de trocas de informações típicas da esfera privada e, portanto, insuficientes para a formação de um capital social virtual. A situação se agrava na medida em que os laços que conformam as comunidades virtuais são frágeis, por conta da ausência de pressão social, o que é reforçado pela atomização de sujeitos privados interagindo a partir de terminais isolados.

A contestação do potencial democratizante da *web* é levada mais adiante por Phillipe Bretton (2008), ao questionar o paradigma da interatividade via *web*. Segundo o autor há um paradoxo nas poliarquias contemporâneas mais avançadas. Embora os cidadãos aceitem os valores democráticos e as respectivas instituições que os governam, há uma grande rejeição à política e a seus agentes. A constatação de um “mal-estar” geral com a política democrática teria origem num *déficit* democrático, mais precisamente no *déficit* da palavra e da competência democráticas. Desse modo seria necessário resgatar as competências democráticas a partir de um processo educativo que compreenderiam três dimensões: 1ª) o desenvolvimento da capacidade de argumentar e contra-argumentar num ambiente livre de sanções; 2ª) o cultivo à empatia cognitiva, e a aceitação do *contrario sensu*, e 3ª) o respeito à simetria, tempo e ordem igualitários para o exercício da palavra. As competências democráticas deverão ser mobilizadas contra as competências arcaicas da fala representadas pela dominação hierárquica, a astúcia sedutora, o discurso do consenso, o atrativo da razão e da evidência racional. Se a interatividade das novas tecnologias da informação e da comunicação poderiam atuar junto à mobilização de competências democráticas, o autor é enfático:

O problema está principalmente no fato de que queremos que esta nova variante da razão instrumental desempenhe um papel que não é o seu. Uma sociedade da informação e do conhecimento não é naturalmente uma sociedade democrática. Mais interatividade não é o equivalente mecânico de mais democracia. (BRETON, 2008, p. 208).

Em particular, a interatividade defendida por muitos autores como uma das maiores inovações trazidos pela Internet é severamente criticada por Breton. Segundo o autor a interatividade não permite que os cidadãos acessem uma das dimensões fundamentais de uma democracia: a dimensão privada onde as opiniões são sopesadas e amadurecidas:

É preciso insistir no fato de que a democracia implica que haja dois espaços: o da privatização e o da publicização, que estes devem ser relativamente estanques. Logo, o exercício da liberdade individual implica a garantia de que a opinião de cada um tenha um lugar próprio para se formar, evoluir, sem sofrer pressão do social nem a tirania das novas tecnologias, que vêm em cada pessoa apenas o terminal singular de uma 'inteligência coletiva'. (BRETON, 2008, p. 217).

É necessário ressaltar que as abordagens críticas de Putnam (2000) e Breton (2008) estão amparadas por argumentações persuasivas e ao mesmo tempo muito úteis, no sentido de promover um debate de fundo acerca das possibilidades democratizantes ou não da *web*. Contudo, é digno de nota que a interatividade é criticada por ambos os autores a partir de perspectivas distintas. Para Putnam (2000) a interatividade não produz capital social virtual, e para Breton (2008) a interatividade não produz ou não favorece a interioridade reflexiva.

Talvez fosse interessante indagar a Putnam (2008), recorrendo à teoria da ação coletiva, em que medida a formação de comunidades virtuais não implica em intencionalidade coletiva (NOGUERA, 2003)? Quais as diferenças entre a intenção coletiva real e a intenção coletiva "virtual"? É possível admitir que não existam respostas simples e definitivas para essas questões, considerando a importância crescente e a realidade inegável da virtualidade nas mais diversas interações humanas. Ademais as objeções de Putnam (2000) contornam ou pouca importância atribuem ao fato da digitalização criar as condições para uma maior autonomia individual por meio da maior circulação de informações e, portanto, do acesso a conteúdos alternativos pela Internet. Cidadãos com autonomia para a formação de juízos e preferências são fundamentais para a democracia. As advertências fundamentadas acerca de uma maior atomização e balcanização cultural por conta da proliferação de comunidades culturais específicas, por seu turno, não são suficientes para invalidarmos a *web* como um ambiente gerador de confiança, que se constitui num atributo seminal para a formação de capital social. Parece-nos contra-intuitivo e talvez um tanto despropositado atribuímos valores diferentes às

propriedades da confiança condicionadas a um determinado ambiente. Por cautela, preferimos atribuir escores valorativos equivalentes à confiança, seja no mundo real, seja no “mundo virtual”.

No caso de Breton (2008), o argumento de que a interioridade reflexiva do cidadão pode ser ameaçada com a interatividade nos afigura como uma visão atomizada do indivíduo. Parece que há alguma confusão ou uma sobrevalorização de uma etapa a despeito de outras, no que concerne à tomada de posição individual sobre um assunto de interesse coletivo. Sobretudo se considerarmos que assuntos públicos correspondem a conteúdos externos aos indivíduos, e que a formação de uma intenção coletiva só se verifica se um estado mental individual puder ser compartilhado com outros indivíduos. Portanto, é pouco crível que a interatividade comprometa o processo de amadurecimento e de tomada de posição em um processo democrático de formação da opinião pública. Na verdade, ao admitirmos a “incompetência democrática” real, não há por que não reconhecemos a “incompetência democrática” virtual. Os mesmos limites impostos à formação da opinião democrática num meio são equivalentes no outro meio, no caso o virtual. No que concerne à formação de preferências dos cidadãos, o que a *web* permitiu foi a ampliação da circulação de informações, da conversação civil e de meios para o exercício da autonomia de indivíduos e organizações. O que não é desprezível em se tratando de poliarquias e de *accountability*.

Reiteramos que as poliarquias demandam fontes de informações alternativas e que, para o exercício do controle (*accountability*) dos principais (cidadãos) sobre os agentes (representantes), é fundamental o acesso universal à informação. A emergência da esfera pública virtual e as possibilidades de acessar informações, estabelecer conversações e postar conteúdos adicionam potencialidades para a formação de uma opinião pública mais filtrada, isto é, mais independente para fins da ação autônoma individual e coletiva. Sustentamos que as redes de cidadãos que se formam no ciberespaço podem contribuir para o controle da *performance* dos agentes políticos, além de diminuir os custos de informação para a formação de preferências por ocasião da sanção ou premiação eleitoral.

Por outro lado, a literatura sobre digitalização e política reconhece que não só no Brasil, mas mesmo nos países líderes avançados na implementação de governos

eletrônicos, conforme o *ranking* da ONU²⁷, são poucas as experiências que poderiam asseverar uma profunda transformação na interação entre governantes e governados, e, por conseguinte, uma transformação qualitativa na *accountability*. O que prospera nos países avançados em termos de governo eletrônico é a oferta de serviços via *web* e mudanças incrementais nas estruturas administrativas de governo (WEST, 2005).

Mais recentemente, em 2008, a mobilização eleitoral por meio da Internet protagonizada pelo então candidato a presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, permitiu que se verificasse a importância da militância em rede e a extraordinária força do *uploading*. A intensa utilização das NTIC para a mobilização eleitoral empregada pelos estrategistas do então candidato, o senador democrata Barack Obama, constituíram-se num importante caso de sucesso. Andrew Rasiej, ex-candidato democrata ao escritório de defensoria pública de Nova York preditou em 2005:

[...] Há uma lei de ferro na política dos EUA: o partido que mais rapidamente absorve e adota a mais recente tecnologia, domina a política. Franklin Delano Roosevelt dominou o rádio e o bate-papo pela lareira; John Fitzgerald Kennedy, os debates televisionados; republicanos, os programas de rádio com participação dos ouvintes; e Karl Rove, o e-mail direto e bancos de dados computadorizados. O próximo modelo político tecnológico vai girar em torno do poder do **uploading** (postagem de conteúdos) comunitário e individual. Neste modelo, o representante eleito já não vai ser aquele que fala com muitas pessoas ou tenta ouvi-las. Em vez disso, ele ou ela vai se tornar um centro de conectividade para muitas pessoas, para trabalhar com elas, criando redes de comunicação de agentes públicos para identificar problemas, resolver problemas e **apoiar candidatos** que fizerem isso. (FRIEDMANN, 2006, p. 142). (Grifo nosso).

Sem exagero poderíamos qualificar a eleição de Obama como um ponto de inflexão na utilização da Internet para fins políticos. Tudo indica que o ex-senador pelo estado de Illinois deu pouca atenção para as dissensões entre cibercéticos e tecnoufanistas das Ciências Sociais.

No caso do Brasil e demais países latino-americanos, há uma variável interveniente que não pode ser desprezada quando refletimos sobre as relações entre digitalização e política. Essa variável é a exclusão digital. A superação de mais essa desigualdade é condição necessária para a formação de uma massa crítica de usuários/cidadãos. A universalização do acesso a Internet pode incidir e pressionar o Estado e seu braço executivo, o governo, a ofertar serviços eletrônicos eficientes e

²⁷ De acordo com o relatório da ONU, de 2008, "*Un E-Government Survey 2008 - From E-Government to Connected Governance*".

eficazes. Parece-nos intuitivo assumirmos que a universalização do acesso, aliada a uma educação compatível para a sociedade da informação, ensejará uma esfera pública virtual capaz de exigir responsividade e controle sobre os governantes. Se for razoável o que afirmamos, afigura-se prematuro e temerário conduzir uma reflexão que associe as características delegativas de nossa democracia com a impossibilidade de fortalecimento da *accountability* através da *web*. É inegável que a experiência com governo eletrônico através dos portais federal, estaduais e municipais não permitem que afirmemos que há mais participação e incidência dos cidadãos nos negócios públicos. Por outro lado, sentenciar a impossibilidade de uma esfera pública virtual e suas interações com o sistema político talvez nos leve menos em direção à ciência e mais ao exercício de entelégias e teleologias.

É mister considerar para efeitos de novas pesquisas que as relações entre digitalização e política estão abrindo um imenso campo de investigação para a Ciência Política. Consideramos promissoras as investigações sobre as campanhas eleitorais, os governos eletrônicos e as reformas administrativas. No caso brasileiro há indicadores consistentes de que *pari passu* à inclusão digital da população se desenvolvem projetos de pesquisa entre o governo e as universidades²⁸, que procuram mensurar a qualidade dos serviços eletrônicos prestados à população, o que será extremamente útil para a massificação do uso da *web*, considerando as interações entre governo e governados. A democratização do acesso às novas tecnologias da comunicação com uma educação compatível para a sociedade da informação pode contribuir para o fortalecimento da esfera pública virtual com efeitos sobre a democracia “real”.

²⁸ Universidades como a UFRGS contribuem com pesquisa aplicada. Nesse sentido chamamos a atenção para o artigo, “*Avaliando o Desempenho do Governo Eletrônico no Brasil: O Índice de Qualidade de e-Serviços Governamentais*” (2009), publicado e apresentado na Conferência da W3C Brasil (a W3C é um consórcio internacional que propõe um fórum aberto e permanente de discussões sobre as possibilidades de desenvolvimento da *web*), realizada em São Paulo nos dias 23 e 24 de novembro de 2009. O artigo referido, assinado por uma equipe de pesquisadores sob a coordenação científica do prof^o Marco Cepik, dá um passo adiante no que concerne a construção de um indicador para avaliar os serviços eletrônicos do Governo Federal, considerando os critérios mais utilizados pelas organizações multilaterais como a ONU, CEPAL e OEA. O IQUES (Índice de Qualidade dos e-Serviços Governamentais) e o software ADESG (Avaliador Digital de e-Serviços Governamentais), desenvolvidos no âmbito do projeto de pesquisa pelos pesquisadores do CEGOV, Centro Internacional de Estudos de Governo, da UFRGS, são ferramentas gerenciais que poderão auxiliar o governo brasileiro e demais sub-unidades nacionais a disponibilizar serviços eletrônicos eficientes para a população. (Disponível em: <<http://conferenciaweb.w3c.br/>>).

2.4 A PRESENÇA DOS GOVERNOS NA INTERNET: OS DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE GOVERNOS ELETRÔNICOS (E-GOV) TRANSPARENTES

O governo eletrônico é uma idéia-força com origem nos anos 90, nos EUA, na administração do presidente democrata Bill Clinton. Mais precisamente, por ocasião do 1º Fórum Global sobre Reinvenção do Governo, em Washington, em 1999, o então vice-presidente Al Gore cunhou o termo e-Gov e os consequentes desafios para reformar o governo no século XXI. Uma definição comumente aceita de e-Gov foi formulada pela empresa de consultoria sediada em Stanford/USA, a *Gartner Group*²⁹, ou seja, o e-Gov consiste “na contínua otimização da prestação de serviços do governo, da participação dos cidadãos e da administração pública pela transformação das relações internas e externas através da tecnologia, da Internet e dos novos meios de comunicação”. O e-Gov vem sendo impulsionado desde suas primeiras versões por basicamente três fatores: a) o crescimento das expectativas e demandas dos cidadãos em relação aos governos; b) a globalização e o desenvolvimento tecnológico e c) as políticas de reforma e reinvenção do Estado (FERGUSON, 2002).

Considerando o emprego generalizado do termo governo eletrônico por organizações multilaterais, governos nacionais e suas respectivas subunidades, sua definição em alguns casos se confunde com seus objetivos. De um modo geral, as instituições aludidas asseveram que o e-Gov têm dentre os objetivos principais o aumento da efetividade, eficácia e eficiência dos serviços públicos por meio do emprego das NTIC, seja na realização ou no provimento de tais serviços. O e-Gov visa ainda a democratização do acesso à informação pela população, uma maior participação popular e um maior diálogo entre o usuário-cidadão e a Administração Pública (CRIADO, 2004). Num ensaio apresentado à CLAD³⁰ em 2002, Marco Rudieger (2002, p. 1) assim o define:

²⁹ GARTNER GROUP. Portal Oficial. Disponível em: <<http://www.gartner.com>>.

³⁰ Centro Latino-Americano Para o Desenvolvimento, a CLAD, foi criada em 1972, pela iniciativa do México, Peru e Venezuela, com o fito de promover a modernização da administração pública a partir da troca de experiências entre os países da região. A CLAD foi reconhecida como um organismo público internacional mediante a Resolução da ONU nº 2845, Cap. XXVI. (Disponível em: <<http://www.clad.org/portal>>).

O termo governo eletrônico tem foco no uso das novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC) aplicadas a um amplo arco das funções de governo e, em especial, deste para com a sociedade. Em conjunto, tecnicamente, além de promover essas relações em tempo real e de forma eficiente, seria ainda promotor de boas práticas de governança e, potencialmente, catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo, proporcionando mais eficiência, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão. Nessa versão, chamaremos o governo eletrônico de governança eletrônica, ressaltando assim sua dimensão política e cívica.

Se esse potencial será efetivado, dependerá das decisões e desenhos de diversas políticas de médio e longo prazo delineadas nos próximos anos para esse campo. Porém, certamente, seu sucesso em sobrepujar problemas como, por exemplo, o da chamada 'falha do governo' [Arrow:1963], relativa aos custos de obtenção de informações, estará condicionado a uma compreensão complexa de que governança eletrônica, diferentemente de governo eletrônico, seria mais do que um provedor de serviços on-line, e assim, sobretudo, uma ferramenta de capacitação política da sociedade e vetor de aumento de eficiência para o governo [...].

Por seu turno, a transparência governamental é condição necessária para o fortalecimento dos mecanismos de *accountability*, ou de responsabilização dos agentes públicos. A presença dos governos na Internet mediante portais informativos e transacionais são facilitadores potenciais para a promoção de mais transparência no trato das questões públicas, e, por conseguinte, mais incentivos à participação dos cidadãos no controle das ações governamentais. Os governos eletrônicos vêm despertando um debate importante acerca das suas possibilidades e limites.

Recentemente, numa publicação da Springer de 2010, em "*Transforming Government and Building the Information Society - Challenges and Opportunities for the Developing World*", Nagy Hanna (2010) recolhe, a partir de um extenso estudo de casos, indicações significativas acerca dos desafios, ameaças e limites para incrementar modelos maduros de governos eletrônicos.

O autor parte da constatação de que, apesar da revolução tecnológica, os governos, em sua maioria, operam de modo usualmente fragmentados (*sillo effect*³¹). Poucos possuem lideranças e mecanismos institucionais que favoreçam uma visão integrada da aplicação das NTIC às atividades governamentais. Dessa forma haveria três desconexões básicas: 1ª) entre os técnicos de TI do governo; 2ª) os governantes, e 3ª) as comunidades alvo das políticas públicas. Hanna (2010) chama a atenção para a gravidade dessas desconexões, sobretudo nos países em desenvolvimento em virtude dos déficits sociais, institucionais e de infraestrutura.

³¹ O "efeito silo" é uma figura de linguagem para caracterizar as estruturas governamentais compartimentalizadas com pouca ou nenhuma interação. N.A.

A superação das desconexões para o autor implica em fazer emergir uma nova fase de aplicações governamentais das NTIC. A adoção de uma visão integrada ou holística é fundamental para o desenvolvimento do governo eletrônico. A percepção integrada da atividade governamental torna possível migrar soluções eminentemente técnicas para outro patamar de soluções orientadas e focalizadas na oferta de serviços para as comunidades. A natureza dessa transformação não consiste tão somente no emprego intensivo das NTIC, e, por consequência, na mera digitalização de serviços públicos tradicionais - trata-se de novos estilos e novas rotas para o desenvolvimento das sociedades, pois as NTIC radicam numa ampla variedade de ferramentas de distribuição de informação e de conhecimento. Ensejando por sua vez as oportunidades para a inovação governamental e o desenvolvimento de um ambiente virtual de colaboração efetiva entre as agências públicas e os cidadãos.

Hanna (2010) considera que os países mais avançados no desenvolvimento de soluções a partir das NTIC são aqueles que possuem maior clareza acerca da necessidade de reformar o setor público, e, por seu turno, investem mais em tecnologia. Nessa perspectiva se compreende o desenvolvimento como um processo concomitante que envolve inovação, aprendizado e transformação institucional. Ademais, para refletir sobre o impacto que as NTIC produzem sobre os governos, importa considerar que: 1º) a revolução das NTIC vem aumentando expectativas e abrindo oportunidades para os governos reduzirem a corrupção, ao mesmo tempo em que aumentam o acesso e a qualidade dos serviços públicos. Embora se reconheçam limites para os investimentos em NTIC, por conta dos constrangimentos orçamentários e do exercício fiscal, os governos mais pró-ativos demonstram que são possíveis reformas objetivas dos serviços públicos a partir de uma perspectiva integrada; 2º) as parcerias entre governos, empresas e terceiro setor são essenciais para a construção de uma infraestrutura tecnológica comum, implicando em sinergias entre governo e sociedade civil, efetividade na exploração das redes de implementação de políticas públicas, em vantagens comparativas e promoção permanente da inovação e do conhecimento; 3º) se desenvolva, sobretudo em nível local, um ambiente favorável à experimentação e ao aprendizado e; 4º) talvez o mais importante, se criem as condições para a ruptura da visão compartimentalizada tradicional da atividade governamental, permitindo a emergência de uma abordagem holística do papel e das funções das agências públicas.

Sustenta Hanna que o impacto das NTIC junto aos governos é acompanhado por alguns riscos como o desperdício de recursos públicos, a exacerbação das desigualdades no acesso aos serviços eletrônicos, o reforço do “*status quo*” e muito mais controle do que *empowerment*³² dos cidadãos. No entanto, nenhum desses riscos é pré-determinado pela tecnologia. Antes se tratam de opções políticas e administrativas dos governos. Outrossim, as NTIC estão descentralizando o poder da informação, fortalecendo os laços comunitários e acrescentando novas possibilidades para a prestação de serviços públicos. Mormente na capacitação dos governos para a melhoria do gerenciamento das suas agências, adotando para isso abordagens que privilegiem a gestão por resultados, com foco no cliente/cidadão.

Admite Hanna (2010) que a confiança no governo aumenta na medida em que cresce o acesso às informações públicas. Há pouco mais de duas décadas os cidadãos tinham enormes dificuldades para encontrar informações sobre o orçamento público, serviços e possibilidade de comparar a *performance* de determinadas atividades governamentais básicas. No entanto, com o advento da Internet se tornou possível distribuir informações públicas relevantes, tornando o Estado mais transparente. E a transparência gera *accountability* na medida em que a publicização do desempenho dos agentes e das políticas públicas, despertam a atenção e promovem pressões para a obtenção de bons resultados. Via Internet os cidadãos podem auferir e comparar resultados, e por meio de canais colaborativos podem cobrar melhor desempenho, pressionar ou sugerir novas soluções.

Mas ainda há questões complexas quando se problematiza a *accountability* governamental. Tudo indica que será necessário trilhar um longo caminho de intensos e prolongados debates entre governos e cidadãos sobre como as práticas democráticas podem se qualificar a partir do emprego das NTIC. O autor sugere algumas questões pertinentes: a) como os cidadãos poderão contribuir através da Internet para a deliberação das leis que serão votadas? b) Os cidadãos utilizarão os fóruns de “democracia eletrônica” para influenciar nos debates? c) Os servidores públicos serão capazes de administrar um crescente número de cidadãos dispostos a debater as proposições, postando suas opiniões na rede? d) Os representantes eleitos se habilitarão para utilizarem as ferramentas digitais a fim de dialogarem com

³² Palavra da língua inglesa que não encontra tradução literal para o português, embora venha se utilizando o termo “empoderamento”. Via de regra, *empowerment* é empregado na literatura especializada no sentido de dar poder aos cidadãos. (N.T.).

os cidadãos? São questionamentos instigantes e para os quais não há respostas satisfatórias assentadas em modelos robustos, em condições de replicação em grande escala.

Em outra direção, se constata que a eficiência dos serviços governamentais está na base dos discursos justificadores dos governos eletrônicos. Conforme Hanna (2010), as NTIC podem tornar os governos mais acessíveis, responsivos, transparentes e focados em soluções para os cidadãos. As lideranças políticas são imprescindíveis para a execução das possibilidades tecnológicas mais ambiciosas na promoção de serviços eletrônicos e nas indispensáveis reformas das burocracias públicas. Nessa linha, os elementos-chaves, considerando as tendências reformadoras do setor público são: a) a adoção de padrões flexíveis de gerenciamento; b) o foco na demanda por serviços e obras; c) a priorização das necessidades dos cidadãos/clientes; d) o incentivo à competição no setor privado; e) o escrutínio da *performance* dos agentes públicos; f) o incentivo à participação dos cidadãos nos debates públicos; e g) a promoção de parcerias e conformação de redes de implementação das políticas publicas.

Os governos por sua vez estão suscetíveis ao efeito demonstração das empresas, que desenvolvem soluções tecnológicas para o atendimento dos seus clientes. Dessa forma aumentam as pressões pela modernização do setor público. Com efeito, são consideráveis as demandas para que os serviços públicos sejam ofertados a partir de múltiplas plataformas. Sendo assim, o fenômeno da exclusão digital se torna mais dramático, porquanto incluir digitalmente não se restringe à universalização da conectividade, mas implica também no desenvolvimento da capacitação e da educação da população para a utilização das NTIC.

Como os governos vêm respondendo a esses imperativos? Essa é a indagação de Hanna (2010), para em seguida asseverar que o papel do Estado está mudando, e o modo como ele opera também. Nesses termos, o debate se centra na qualidade do novo governo: inteligente, ágil e efetivo. Ademais que a competição global e o surgimento da economia digital estão forçando os países a reexaminar o núcleo de funções e de racionalidade governamental - muito menos na perspectiva neoliberal de redução das tarefas do Estado, e muito mais na sua reinvenção, na descoberta de novos papéis e formatos. Explica que nos países mais avançados as agências públicas estão se movendo de padrões centrados nos seus processos, nos

seus “silos” e verticalizações administrativas, para padrões centrados no cliente/cidadão, horizontalizações de atividades e responsividade governamental.

Em relação à participação dos cidadãos e empresas nos negócios públicos através da Internet, o autor ressalta que a e-participação aspira engajar atores extra-governamentais e seus mais diversos interesses nas deliberações coletivas vinculantes. Nesse sentido se requer o aperfeiçoamento da responsividade governamental ante os constituintes da representação. A e-participação implica em pesquisas e votações on-line, boletins eletrônicos, mensagens, *feedbacks* e promoção de fóruns eletrônicos em que os cidadãos possam expressar suas opiniões. Com o advento das NTIC se torna possível disponibilizar um volume expressivo de informações e decisões, que permitem a cidadãos e empresas compreenderem os fundamentos das políticas públicas.

Desde a década passada os países da OCDE tem promovido experiências de participação de cidadãos em amplos fóruns de debates, reconfigurando desse modo os mecanismos de tomada de decisão. No caso, os cidadãos são engajados a tomar parte não apenas como consumidores de informação e de serviços públicos. Um número expressivo de plataformas tecnológicas foi desenvolvido para dar suporte à participação via Internet, como salas virtuais, pesquisas e referendos eletrônicos, *blogs* e *wikis*³³. Desse modo muitos governos estão desenvolvendo vários tipos de redes para dar conta dos desafios de qualificação da democracia: redes de implementação de serviços, redes de solução de problemas e de construção de capacidades governativas. Chama a atenção o fato de que administradores públicos estão aprendendo a escolher e a efetivamente cultivar as redes colaborativas.

Hanna (2010) prediz que a adoção de uma visão totalizante de e-Gov se sustenta na modernização e na integração das estruturas e agências governamentais. Para que o cidadão se torne o centro das políticas públicas, torna-se necessário ultrapassar os “silos” administrativos e integrá-los através de agências que inovem os seus processos negociais, permitindo o florescimento de uma cultura radicada na prestação de serviços. No entanto, se reconhece que há obstáculos e que não são poucas as dificuldades para reorientar as atividades governamentais nessa perspectiva. Transformações dessa magnitude pressupõem lideranças

³³ A principal característica do que se convencionou chamar de *web 2.0*, é a possibilidade do internauta postar seu próprio conteúdo através de programas colaborativos como as ferramentas *wikis*, *blogs* e redes sociais.(N.A.)

políticas, *empowerment* e treinamento dos servidores públicos, além de mecanismos apropriados de coordenação governamental. É fundamental, para que as mudanças prosperem, que haja a pressão de usuários/cidadãos por serviços públicos eficazes e eficientes.

Remarca o autor que o e-Gov pressupõe uma redefinição do relacionamento governo/cidadão, na perspectiva de promover o cidadão como o centro da relação. Enfatizar o cidadão como elemento central da relação é similar à introdução de uma tecnologia disruptiva aplicada a processos tradicionais. Trata-se de uma mudança de perspectiva, pois pressiona o governo a ofertar serviços que façam sentido para a população. Inverte-se o sentido tradicional de dentro para fora (foco no processo), para o vetor de fora para dentro do governo (foco no serviço). Contudo há margem para dúvidas sobre a capacidade ou a vontade política dos governos em mudarem os paradigmas. Além de receios sobre se a utilização dos aplicativos de e-Gov não são apenas replicações digitais de formas tradicionais de prestação de serviços públicos, servindo-se meramente de novos canais de entrega.

Entrementes, Hanna (2010) considera que a organização de processos comuns entre as agências de governo é um dos objetivos modernizadores do governo eletrônico. Sendo assim, nas experiências mais avançadas de e-Gov, são favorecidas as ações que tendem a superar fragmentações e duplicações de papéis entre as agências públicas, já que a adoção de processos comuns entre as agências diminuem os custos de transação para os cidadãos. Nessa direção os governos se obrigam a ofertar serviços públicos em múltiplas plataformas. A telefonia móvel, por seu turno, constitui uma excelente oportunidade para a inovação na entrega de serviços públicos. Outra possibilidade é o desenvolvimento de centros integrados de serviços para o atendimento dos cidadãos. Uma evolução desejável para os centros é sua virtualização através da Internet, o que geraria redução nos custos dos serviços, agilidade na resolução de problemas, redesenho de processos anacrônicos e redução de obstáculos burocráticos. O incremento de serviços governamentais via *web* com ganhos em escala consideráveis poderá induzir à avaliação da *performance* e do resultado dessas aplicações por parte da população.

No próximo capítulo focalizaremos uma dimensão absolutamente determinante para a evolução da presença na *web* pelos governos, e suas diversas possibilidades interativas, seja na oferta de serviços públicos eletrônicos e/ou na construção de ambientes virtuais de discussão sobre políticas públicas com os

cidadãos. A rigor, os projetos de governos eletrônicos ou de ocupação do ciberespaço pelas atividades governamentais serão necessariamente mediados e, no limite, objeto de disputas entre o governo eleito e o não eleito, isto é, entre os representantes da população e a burocracia. Desse modo faz-se necessário atualizar um tema clássico da Ciência Política por ocasião das NTIC: as relações entre a burocracia e as elites políticas. A dominação burocrática e a perspectiva dos governos eleitos constituem o pano de fundo sob o qual se discutem as alternativas reformistas conservadoras ou inovadoras de gerenciamento das atividades governamentais na sociedade pós-industrial.

3 BUROCRACIA E ACCOUNTABILITY: O IMPACTO DA DIGITALIZAÇÃO

No capítulo anterior discutimos as possibilidades e potencialidades das novas tecnologias da informação e da comunicação em revigorar a esfera pública nas poliarquias. Assumimos que as ampliações da esfera pública, a partir do novo campo de dinâmicas comunicacionais ensejadas pela digitalização, produzem efeitos catalisadores sobre a responsividade e a transparência governamental. Desse modo os cidadãos são dotados de informações e de subsídios que podem favorecer os mecanismos de controle ou *accountability*.

Nesse capítulo nos propomos a revisar o debate sobre as possibilidades da digitalização em impactar o controle sobre o Estado, sobretudo o seu corpo de funcionários não eleitos e suas agências governamentais. Os governos democráticos constituídos pela soberania popular através de eleições livres, limpas e periódicas (DAHL, 1989) são expressões das preferências programáticas e partidárias que lograram, numa determinada conjuntura de disputa política, a sanção eleitoral da maioria. Todavia, os governos assim legitimados e constituídos contemporaneamente, para além dos controles constitucionais dos demais poderes republicanos e democráticos, o Legislativo e o Judiciário, devem lidar com uma estrutura estatal complexa e multifacetada. A estrutura estatal assim constituída a partir de um conjunto indeterminado de atribuições é administrada por um corpo de agentes/servidores públicos, especializados na tarefa de exercer o governo indiretamente. No caso, a burocracia³⁴.

³⁴ A rigor o termo burocracia tem origem no século XVIII, na França, e foi empregado pelos economistas fisiocratas para designar o poder do corpo de funcionários do Estado absolutista, com funções especializadas e dependentes da vontade do soberano. No século seguinte o termo foi ressignificado pelos movimentos liberais e passou a descrever um estado não desejado de funcionários públicos aferrados a normas rígidas, a um excessivo formalismo, ao desperdício de recursos e a um comportamento ritualístico. No final do século XIX surgem os primeiros estudos sobre as técnicas administrativas e as normas jurídicas empregadas pelo estado prussiano para substituir os corpos administrativos colegiais. Na perspectiva do *Bureausytem* prussiano os analistas enfatizavam a emergência dos novos procedimentos técnico-administrativos, suas funcionalidades e eficácia. Em outra direção, de enorme importância foram os estudos de Robert Michels no início do século XX, sobre a forte centralização organizacional dos partidos socialistas italiano e alemão e a conformação de oligarquias conservadoras ciosas de seus aparelhos burocrático-administrativos. No entanto, foi Weber quem redefiniu a burocracia como o sujeito social radicado numa nova forma de dominação racional legal, porquanto interessado estava em estabelecer as diferenças entre formas de dominação legítimas e não legítimas. (BOBBIO, MATTEUCCI & PASQUINO, 1995).

As relações entre os governos constituídos democraticamente e a burocracia produziram um campo de pesquisa extraordinariamente vasto e relevante nas Ciências Sociais e na Ciência Política, tendo em vista a compreensão do Estado moderno.

Max Weber (1979), em seus estudos sobre a burocracia no início do século XX, a concebia como expressão da dominação racional-legal sob a égide do Estado Nacional territorial, conformado na Europa no decorrer do século XIX. Conquanto a burocracia, em virtude da perícia técnica, detinha a autoridade para administrar os negócios públicos de um lado, por outro os burocratas estavam destituídos de legitimidade política posto que a fonte de legitimidade para o exercício do poder numa sociedade democrática era e é atributo exclusivo da soberania popular e seu instrumento, o sufrágio universal. Por suposto, a autoridade tecnocrática e a legitimidade da representação política produziram áreas de cooperação, mas inescapavelmente áreas de conflitos de interesse mais ou menos irreconciliáveis, segundo o modelo weberiano.

Dessa forma, para atingirmos os objetivos desse capítulo, consideramos necessário evidenciar alguns aspectos relevantes das discussões acerca da burocracia nas Ciências Sociais. Por conseguinte, trataremos de delinear os aspectos chaves da concepção weberiana de dominação racional legal, reinseri-las nas evoluções analíticas concebidas pela teoria das organizações e evidenciar os aportes sugeridos pelos autores que sublinharam as disfunções da dominação burocrática. A seguir enfatizaremos as formas de *accountability* sobre as burocracias e, finalmente, consideraremos as diferenças entre duas das mais importantes correntes da administração pública contemporânea e seus efeitos sobre os funcionários do Estado, a Nova Administração Pública (NPM) e a Governança da Era Digital, a DEG (DUNLEAVY et al. 2006). Mais explicitamente a DEG assume o fato de que as tecnologias da informação e da comunicação vêm produzindo mudanças qualitativas na fisionomia interna e externa das organizações estatais, ao incidirem e tornarem possíveis rotinas administrativas mais eficazes e governos mais transparentes e responsivos junto aos seus constituintes.

3.1 WEBER E A DOMINAÇÃO RACIONAL LEGAL DA BUROCRACIA

No século XIX, com o desenvolvimento capitalista na Europa, ocorreu a substituição do modelo de administração patrimonialista pela administração burocrática

moderna. O Estado-patrimonialista constituía *per se* o arranjo institucional das monarquias e uma forma tradicional de dominação legitimada por laços sanguíneos, para efeitos da sucessão dinástica e em um contexto nobiliárquico. Nessa forma de dominação não havia uma separação formal-legal entre o interesse público e privado. Os administradores se vinculavam ao soberano por critérios pessoais radicados na lealdade e amizade, e consideravam os cargos públicos³⁵ como condição privilegiada para a promoção de interesses privados. Segundo Fedozzi (2001), a cultura patrimonialista pode ser caracterizada pela adoção de critérios particularistas na alocação de recursos públicos, na utilização privada do erário, no clientelismo, no acesso privilegiado às decisões, na falta de transparência, na inexistência de uma esfera pública, entre outras.

Por sua vez, a emergência da dominação racional legal através da burocracia ocorreu na esteira das revoluções liberais e republicanas do século XVIII, e a partir da edificação dos Estados nacionais com base territorial no século XIX. No modelo weberiano, a base morfológica da burocracia reside na separação entre o Estado e a esfera privada, na igualdade formal de todos perante a lei e mais a racionalização compreendida como especialização científica, atributo da divisão técnica do trabalho e principal diferencial da sociedade ocidental em relação às demais. Conforme a descrição ou o tipo ideal de Weber, a nova forma de dominação racional legal seria superior em eficácia a todas as outras, a tradicional (estado monárquico) e a carismática, essa última típica dos movimentos revolucionários de culto personalístico.

De acordo com Weber (1979), a burocracia apresenta sete traços característicos: 1º) a autoridade dos funcionários se apóia numa ordem legal e contínua; 2º) as regras são impessoais e delimitam os direitos e deveres de cada um; 3º) a existência de uma hierarquia de funções com seus respectivos vínculos de subordinação; 4º) o acesso às funções e aos cargos ocorre mediante a perícia técnica requerida formalmente; 5º) a aferição da qualificação se dá por meio de concurso público; 6º) a ocorrência de uma separação radical das funções de direção e da propriedade dos meios de produção; e 7º) a predominância dos procedimentos escritos para o funcionamento cotidiano (FRIEDBERG, 1999). A eficácia da burocracia no modelo weberiano advém do fato de que a dominação racional-legal despessoaliza e padroniza as atividades humanas. A

³⁵ Aos moldes dos colonizadores espanhóis do século XVI, que disputavam cargos no governo colonial, pois governar lhes trariam "*honra y provecho*". (STEIN, 1989).

despersonalização e a padronização permitem que as tarefas governamentais possam ser executadas de modo objetivo e racional, isto é, previsivelmente.

O surgimento dos modernos aparelhos administrativos burocráticos pressupõe certo estágio histórico caracterizado pela disseminação e consolidação de uma racionalidade jurídica, pelo desenvolvimento de uma economia monetária e expansão e complexificação das funções administrativas do Estado. Weber (1979) vai assinalar ainda que os efeitos produzidos pela burocracia transcendem o Estado e se fazem sentir em organizações de grandes dimensões como a empresa capitalista, os partidos políticos, sindicatos, universidades, hospitais etc.. São de duas ordens os efeitos burocráticos. A primeira consiste na concentração dos meios de gestão no topo da administração e, em segunda ordem, sublinham-se que as regras abstratas e impessoais oriundas do exercício da autoridade repelem os critérios pessoais e nivelam as diferenças sociais em função do recrutamento dos funcionários.

Parcialmente se harmonizam a conjugação de valores democráticos e a dominação racional-legal da burocracia. A igualdade formal dos cidadãos perante a lei e o recrutamento em bases universalistas da burocracia corrobora a assertiva. Mas Weber (1979) insiste que existem conflitos potenciais entre a legitimidade política dos representantes e a autoridade administrativa da burocracia. Além da gestão jurídica formal reservada às instâncias burocráticas, e o potencial contencioso ante as demandas por justiça substantiva levado a cabo pelos movimentos sociais, há um notório desencontro de interesses entre o aparelho administrativo e a liderança política. No modelo weberiano, o Estado Moderno, independentemente do seu regime, demanda por uma burocracia. A institucionalização dos conflitos políticos e sua resolução mediante o sufrágio universal, nos marcos da democracia representativa, desafiam as elites vitoriosas a controlar a burocracia. Por seu turno, a burocracia detentora da perícia administrativa dificulta o seu controle, no mais das vezes, por fazer uso do segredo e da assimetria de informações a seu favor em detrimento da liderança política. Desse modo Weber (1979) adverte que a expansão do aparelho administrativo pode usurpar o poder legitimamente constituído. Ele conclui que a dominação legal e o exercício da autoridade burocrática, em um ambiente democrático, só se justificam se a formulação das leis e a sua supervisão estiverem sob a responsabilidade da liderança política.

Weber (1979) não deixou de assinalar que o “segredo de gabinete” ou o controle da informação invariavelmente contribuem para o aumento do poder burocrático.

Remarca que o “segredo” é um instrumento de poder. Nesse sentido, a especialização das funções administrativas foi e é um saber inacessível não apenas para a liderança política, mas para um público mais amplo. Posto que o controle da informação empodera a burocracia, se supõe algo de irreconciliável entre tecnocracia e soberania popular. Norberto Bobbio (2000, p. 410) contextualiza o modo como Weber expressou seus temores em relação à burocracia nos albores do século XX:

O conceito de ‘segredo de gabinete’ é a descoberta específica do poder burocrático, segundo Weber. ‘Se a burocracia se opõe a um parlamento, ela luta com seguro instinto de potência contra toda tentativa que este realiza para buscar para si com meios próprios [...] conhecimentos especializados junto aos interessados: um parlamento mal-informado, e por isso impotente, é naturalmente agradável à burocracia’. [...] O segredo é sempre um instrumento de poder. [...].

3.2 DA DOMINAÇÃO RACIONAL LEGAL ÀS DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS

Os estudos clássicos de Weber sobre a burocracia no início do século XX guardam relação com as elaborações da escola da organização científica do trabalho. Tanto Henry Fayol³⁶ como Robert Taylor³⁷ sustentavam que a maior eficácia das

³⁶ Na obra “*Administration Industrielle et Generale*”, de 1916, Henry Fayol defende fundamentalmente que as funções administrativas dependem da força humana, das corporações e da sociedade de um modo geral, sendo estas funções estabelecidas por uma série de princípios e regras estabelecidas de forma a que se adaptem às circunstâncias diversas, e que sejam flexíveis. Fayol aponta 14 princípios fundamentais: divisão do trabalho, autoridade e responsabilidade, disciplina, unidade de comando, unidade de direção, subordinação do individual ante os interesses coletivos, remuneração, centralização, linha de autoridade, ordem, equidade, controle de pessoal, iniciativa, espírito de união. Dentre os princípios listados por Fayol, é importante fazer algumas observações. O primeiro é a divisão do trabalho. Esta pode também ser chamada como o princípio da especialização. Segundo Fayol, busca-se produzir mais e melhor com o mesmo esforço. Muito embora não se possa abrir mão da especialização para determinadas funções na contemporaneidade, é cada vez mais comum dentro das organizações, nas funções administrativas, profissionais que desempenham um número muito grande funções. Na Unidade de Comando, Fayol diz que determinados subordinados devem estar submetidos tão somente a um superior apenas, e que deve haver uma delimitação clara entre os departamentos e setores. A Unidade de Direção da organização ou de determinado departamento ou setor aponta o sentido e os objetivos a serem perseguidos e alcançados. Aqui já se percebe a preocupação de Fayol em estabelecer as máximas e as premissas estratégicas de uma organização. (N.A.).

³⁷ No livro “*What is Scientific Management?*”, de 1911, Frederic W. Taylor procurava frisar que a Administração Científica é muito mais do que um conjunto de formulações, tarefas, processos ou procedimentos diversos que visem tornar as organizações mais eficientes ou eficazes. O autor deixa claro que não há um desprezo por estas questões importantes para o sucesso das organizações, mas isto ou parte disto não é suficiente para exprimir a grandeza do que realmente significa a Administração Científica, segundo Taylor. Mais do que um conjunto de boas práticas em diversas áreas, Taylor diz que a Administração Científica genuína deve, na sua essência, partir de uma verdadeira revolução nos corações e mentes do conjunto das forças humanas da organização desde sua força laboral até a sua alta direção. Todos em direção do que ele chama de “superávit”. O “*superávit*”, segundo Taylor, é o resultado das vendas, tirando todas as despesas. Aqui Taylor não considera o salário como despesa. Fazendo uma simplificação, o “superávit” será a resultante do lucro mais o salário dos trabalhadores. Em uma época em que os partidos socialistas adquiriam influência crescente junto à classe operária e os conflitos de classe se acentuavam, Taylor propunha a superação dos conflitos laborais através de uma pactuação de interesses. (N.A.).

organizações da época se vinculava a uma hierarquia suportada pela separação entre trabalho intelectual e manual, a especialização das funções e a não admissão da dimensão conflitiva no ambiente organizacional.

A partir do final dos anos vinte e ao longo da década seguinte, no século passado, emergiu um movimento que passou a contestar a eficácia das organizações burocráticas. O denominado movimento das relações humanas confrontou os paradigmas da despersonalização e da padronização. A partir de certo número de estudos empíricos se tentou demonstrar que as organizações burocráticas longe de serem mais eficazes, apresentavam um funcionamento pesado, com pouca flexibilidade, e induziam seus membros a adotarem comportamentos rígidos e ritualistas. (FRIEDBERG, 1999).

No pós-guerra houve um incremento notável de estudos organizacionais tornando a teoria consistente, e permitindo uma melhor compreensão do fenômeno burocrático nas sociedades contemporâneas. Talvez tenha sido Amittai Etzioni quem melhor enunciou o paradoxo das grandes organizações do nosso tempo. Sem desconsiderar a complexidade das organizações modernas e sua multiplicidade de objetivos, Etzioni (1974) adverte que o apego aos meios em detrimento dos objetivos organizacionais pode gerar resultados indesejados e nocivos à missão de uma agência estatal ou de uma empresa privada.

Segundo Etzioni (1974, p. 21):

[...] A substituição de objetivos é muito mais nociva. [...] Surge quando uma organização substitui o objetivo legítimo por algum outro, para o qual não foi criada, para o qual os recursos não estão distribuídos e que não se sabe se será útil.

A forma mais comum e mais suave de substituição é o processo pelo qual uma organização inverte a prioridade entre seus objetivos e meios, de maneira que os meios se transformam em objetivos, e os objetivos em meios. [...].

Numa abordagem focada nas burocracias de estado, em sua clássica obra sobre o fenômeno burocrático, Michel Crozier³⁸ faz uma instigante reflexão acerca do tipo ideal weberiano de burocracia. Como um dos principais estudiosos da teoria das

³⁸ Nos referimos a obra de Michel Crozier, "O Fenômeno Burocrático", editado pela Universidade de Brasília, 1981.

disfunções burocráticas³⁹ junto com Merton, Blau, Bendix, Dubin, Selznick e Gouldner, o autor indaga se o “sucesso” das organizações burocráticas racionais descritas por Weber não se deve precisamente aos seus aspectos negativos, considerando que seus membros estão reduzidos a uma severa padronização de comportamentos e de rotinas (CROZIER, 1981). Nesse sentido, o autor chama a atenção e percebe que o tipo ideal weberiano de burocracia se assenta num círculo pouco virtuoso, onde a eficácia só é lograda por meio de uma rígida hierarquia, e por comportamentos padronizados. No modelo weberiano se concebe que quanto maior a centralização hierárquica e a padronização de comportamentos, maior a eficácia. A teoria das disfunções burocráticas empreende uma crítica frontal ao tipo ideal weberiano de dominação racional-legal, que como vimos se caracteriza principalmente pela impessoalidade das regras de procedimentos e nomeações, pelo caráter de perito e especialista dos funcionários e por um sistema hierárquico com subordinação e controle.

Tributária do advento do fator humano no contexto organizacional e da importância crescente das relações humanas na produção industrial, a teoria das disfunções burocráticas é expressa por Crozier (1981, p. 262) em seus contornos mais gerais da seguinte forma:

[...] Quando se reconhece que as atividades humanas dependem também dos sentimentos engendrados nos indivíduos por sua pertinência a um grupo ou por suas relações interpessoais, deve também reconhecer-se que os pedidos racionais feitos ao indivíduo não são suficientes para determinar resultados constantes e previsíveis, e que a eficácia de uma organização não pode ser resumida à combinação formada pela perícia, impessoalidade e hierarquia do ‘tipo ideal’.

³⁹ “A teoria das disfunções burocráticas é contemporânea da descoberta do fator humano e da difusão das ‘relações humanas’ na indústria.

[...] Quando se reconhece que as atividades humanas dependem também dos sentimentos engendrados nos indivíduos por sua pertinência a um grupo ou por suas relações interpessoais, deve também reconhecer-se que os pedidos racionais feitos ao indivíduo não são suficientes para determinar resultados constantes e previsíveis, e que a eficácia de uma organização não pode ser resumida à combinação formada pela perícia, impessoalidade e hierarquia do ‘tipo ideal’. [...].

[...] Merton, como podemos lembrar, mantém que a disciplina necessária para obter, dentro do conjunto burocrático, o comportamento standardizado que se deseja, supõe o desenvolvimento de uma atitude ritualista dos funcionários (correspondente ao ‘deslocamento das finalidades’), cuja rigidez resultante lhes torna difícil responder às exigências particulares da sua tarefa e que, paralelamente, essa rigidez desenvolve o espírito de casta, abrindo assim um fosso entre o funcionário e seu público.

Alguns autores têm seguido o caminho aberto por Merton: Bendix, Selznick, Blau, Gouldner, Dubin. Seus trabalhos de pesquisa empírica confirmaram as primeiras hipóteses de Merton, e permitiram elaborar um esquema de interpretação mais completo e mais lógico, no qual o caráter ‘círculo vicioso’ do fenômeno burocrático torna-se mais aparente. [...]”. (CROZIER, 1981, p. 262-3).

As reflexões alinhadas na teoria das disfunções burocráticas criticam as perspectivas racionalistas da organização científica e a ideia de superioridade da organização burocrática. Questionam a relação entre a eficácia da organização e a “robotização” do indivíduo, e remarcam que as disfunções burocráticas geram ambientes rotineiros e opressivos para os funcionários. Robert Merton, ao ressaltar o caráter impessoal das regras nas organizações burocráticas, critica os comportamentos padronizados obtidos mecanicamente. Como resultado sugere que as atitudes ritualísticas da burocracia ensejam disfunções geradoras de deslocamentos dos objetivos organizacionais. As atitudes ritualísticas se adaptam a um ambiente fortemente disciplinado e favorável a padrões variáveis de conformidade. A manutenção ritualista de respeito às normas institucionais acaba por ameaçar as metas da organização, já que comportamentos permitidos, mas não preferidos, reduzem a probabilidade de inovação. A consequência é a realimentação do ritualismo e o deslocamento de objetivos. A dinâmica, ritualismo e deslocamento de objetivos, são denominados como o “círculo vicioso” da burocracia. (CROZIER, 1981).

Nos marcos da teoria das disfunções burocráticas, Selznick vai criticar a perícia e a especialização requeridas pela burocracia. A especialização e a fragmentação de papéis, tendo em vista a neutralidade e independência dos técnicos, atua no sentido de favorecer o surgimento de um espírito de casta, e a organização de alianças ao redor de interesses e privilégios específicos. Os representantes eleitos e a alta administração das agências lançam mão de dois expedientes para se contraporem às castas. A cooptação, que funciona seletivamente ao incorporar determinados atores às esferas decisórias da hierarquia, e a doutrinação ideológica, que articula incentivos coletivos para a obtenção de lealdades. Outro autor, Gouldner, estabelece uma mediação crítica à burocracia hierárquica de tipo punitiva. Nessa linha de raciocínio a impessoalidade das regras burocráticas reduz as tensões criadas pela subordinação e controle. Mas simultaneamente elas perpetuam as tensões, pois, para lidar com efeitos indesejados, as alternativas no contexto hierárquico passam pelo reforço dos mecanismos de controle. Ao discorrer sobre as funções latentes da impessoalidade das regras, Gouldner vai demonstrar que a regra permite o controle à distância, que constitui uma tela e uma proteção ao reduzir as relações interpessoais. Mas, além disso, as regras restringem a arbitrariedade dos superiores e legitima as sanções. Possibilita a apatia, isto é, um comportamento de retração que se contenta com a

mera aplicação das regras e permite por isso a negociação com a hierarquia. De todo o modo, nessa perspectiva, as funções latentes da regra constituem um expediente essencial tendo em vista a estabilidade das organizações - mesmo que ao custo do aumento das disfunções burocráticas.

É importante assinalar que Gouldner sustenta que a impessoalidade favorece a sucessão das funções de direção e que as regras não se limitam a servir os interesses da hierarquia que as impõe, são também instrumentos nas mãos dos executantes, na medida em que as organizações modernas convivem e toleram mais os comportamentos parcialmente engajados, ou menos comprometidos com os objetivos organizacionais. Isso se deve ao incremento de instrumentos de racionalidade indireta que asseguram uma maior previsibilidade, tais como as novas estruturas de comunicação, a organização dos circuitos de produção, a divisão técnica dos postos de trabalho, os incentivos econômicos e cálculos racionais mais complexos. Conforme Crozier (1981) as elaborações de Gouldner ultrapassam o modelo weberiano, na proporção em que não se procuram mais as causas do desenvolvimento da burocracia na sua eficácia, mas nas “funções latentes” das regras.

Destacamos que dentre os *constructos* da teoria das disfunções burocráticas, o conceito de fenómeno burocrático desenvolvido por Crozier (1981), constitui uma ferramenta importante para a apreensão dos dilemas das organizações do Estado contemporâneo.

Segundo Crozier (1981, p. 272-3):

[...] Nós propomos chamar ‘sistema burocrático de organização’ qualquer sistema de organização no qual o circuito ‘erros-informações-correções’ não funcione satisfatoriamente, e onde, por esse motivo, não exista a possibilidade de uma rápida correção e readaptação dos programas de ação, em função dos erros cometidos. Em outros termos, uma organização burocrática seria uma organização que não consegue corrigir-se em função de seus erros. Os modelos de ação ‘burocráticos’ aos quais essa organização obedece, tais como a impersonalidade das regras e a centralização das decisões, estão tão bem estabilizados que chegaram a ser parte do seu equilíbrio interno, [...].

Segundo o autor, a incapacidade de satisfazer o circuito erros-informações-correções reside na centralização das decisões e no reforço das regras impessoais, para contrabalançar as frustrações e os resultados insatisfatórios de acordo com os objetivos organizacionais. Desse modo opera o círculo vicioso da burocracia, pois a alta administração burocrática, ao lançar mão da centralização de decisões e da impessoalidade das regras, antes de mitigar ou evitar maus resultados, acaba por

ampliar a rigidez organizacional gerando deslocamento de objetivos e, conseqüentemente, novas frustrações e poucos resultados.

As quatro características mais importantes do círculo vicioso da burocracia, segundo Crozier (1981): 1ª) o alcance das regras impessoais detalhando as diversas funções, e assegurando a conformidade dos funcionários; 2ª) a centralização das decisões na alta hierarquia e a incomunicabilidade com os executores, o que produz efeitos ambíguos, já que os executantes também se valem da rigidez hierárquica para se protegerem do arbítrio; 3ª) o isolamento das categorias hierárquicas e a pressão do grupo sobre os indivíduos, tendo em vista a pretensão corporativa de que cada estrato funcional constitua uma finalidade auto-centrada, ou com elevado “espírito de corpo”; e 4ª) por fim, o desenvolvimento das relações paralelas de poder, porquanto a impossibilidade de eliminar as fontes de incerteza das organizações. Quanto mais burocráticas forem as organizações, maior a possibilidade de vicejar um ambiente favorável à influência de grupos de peritos posicionados próximos ao *status quo*.

Vimos que na perspectiva de Crozier (1981), a organização burocrática é aquela que se tornou incapaz de se corrigir em virtude de seus erros, e que suas disfunções se converteram em elementos essenciais para a manutenção do seu equilíbrio interno. Todavia, o autor reconhece que a mudança é o traço distintivo e permanente de nossa época. Por seu turno, as organizações burocráticas de Estado se deparam com pressões externas determinadas por alternâncias eleitorais das elites governamentais, pelas dinâmicas de desenvolvimento e crise da economia de mercado, pelas revoluções técnico-científicas, por novos processos de atendimento aos consumidores na iniciativa privada e pelos novos *inputs* comunicacionais potencializados pela digitalização mediante as tecnologias da informação e da comunicação. Nesse ambiente em transformação, as disfunções burocráticas são toleradas até certo ponto, mas ao se tornarem graves e ameaçarem a sobrevivência organizacional, o expediente do reforço da centralização poderá ser utilizado para quebrar as resistências às inovações, e assacar contra privilégios corporativos não mais toleráveis.

As crises produzidas nas organizações burocráticas pelas mudanças do ambiente externo (elites reformadoras, economia, desenvolvimento técnico-científico, novos processos, digitalização etc.) atuam no sentido de produzir reajustes internos inadiáveis. Embora se lance mão dos mecanismos clássicos de

centralização administrativa e das regras impessoais, sejam quais forem as elites governantes, o fato é que os imperativos por mudanças promovem tensões importantes nas organizações pouco flexíveis. Tensão que só faz aumentar por conta da rigidez das organizações burocráticas, e suas dificuldades de adaptação e de transformação requeridas pelas sociedades pós-industriais contemporâneas.

3.3 MODELOS DE *ACCOUNTABILITY* SOBRE AS ORGANIZAÇÕES BUROCRÁTICAS

Em publicação recente os autores norte-americanos William Gormley e Steven Balla⁴⁰ abordam a burocracia no contexto democrático, e o enfoque proposto os situam numa perspectiva analítica distinta tanto do modelo weberiano como dos teóricos das disfuncionalidades das organizações burocráticas. No modelo de Gormley e Balla as burocracias públicas podem ser analisadas do exterior, a partir da *accountability* e da *performance*. A *performance* aqui é entendida tanto como *outputs*, em que o foco reside na atividade da agência governamental, e tanto como *outcomes*, onde o que importa é o resultado. Desse modo, para desenvolver seus argumentos os autores revisitam modelos teóricos abrangentes que se articulam através da Teoria da racionalidade delimitada, da teoria do principal e do agente, da teoria dos grupos de interesse e da teoria das redes.

William Gormley e Steven Balla (2008) definem *accountability* como recursos de controle (externos e internos) sobre as agências governamentais e seus funcionários, e os graus de exercício desse controle, se são baixos ou altos. Por outro lado, chamam a atenção para as complexidades singulares de determinadas estruturas do Estado moderno investidas de enormes poderes, que se tornam não controláveis, sobretudo os órgãos de segurança e de defesa. De todo modo se identificam quatro possibilidades de *accountability*. A primeira é a *accountability* burocrática, nesse caso o controle sobre a organização burocrática é exercido pelos funcionários eleitos constituídos pela soberania popular para se desempenharem no poder executivo. A *accountability* legal é aquela exercida pelo poder judiciário e seus órgãos fiscalizadores. Trata-se de um controle exercido de fora e efetivo. Outra possibilidade é a *accountability* profissional, que se verifica horizontalmente nos

⁴⁰ A obra aludida é “*Bureaucracy and democracy, accountability and performance*”, de William Gormley e Steven Balla, editada pela CQPress, 2008.

marcos do poder executivo a partir de auditorias internas e estruturas específicas, em geral caracterizadas pelo baixo nível de controle. Por último, mas não menos importante, a *accountability* política, que é definida como um tipo de controle externo e limitado, que gera a responsividade governamental ante à população, além de recompensar ou punir eleitoralmente os representantes.

O quadro a seguir demonstra de forma intuitiva as relações entre recursos e graus de controle sobre as organizações burocráticas:

Quadro 1 - Padrões de controle sobre as burocracias

PADRÕES DE CONTROLE SOBRE AS BUROCRACIAS		
	Interno	Externo
Alto	<i>Accountability</i> Burocrática	<i>Accountability</i> Legal
Baixo	<i>Accountability</i> Profissional	<i>Accountability</i> Política

Fonte: Gomley & Balla (2006, p. 63). Adaptado pelo autor.

Com efeito, os autores sustentam que para a compreensão das burocracias públicas contemporâneas se devem articular modelos teóricos com forte capacidade explicativa, considerando a *accountability* e a *performance*. Os modelos referidos são as teorias da racionalidade limitada, do principal e do agente, dos grupos de interesse e a teoria das redes. A rigor os modelos se propõem a responder, dentre outras, questões-chaves do tipo: como os burocratas tomam decisões? Em que medida o gerenciamento burocrático se aproxima do comportamento racional? O que motiva a burocracia e como a organização promove a coesão interna? Como as organizações do Estado se relacionam com as entidades da sociedade civil? A seguir descreveremos os enunciados gerais dos modelos.

3.3.1 Teoria da racionalidade delimitada

Recorrendo às premissas de Herbert Simon⁴¹, os autores advertem que as organizações burocráticas enfrentam três tipos de dificuldades ao tomarem decisões: 1ª) as opções administrativas disponíveis são fragmentadas e as

⁴¹ Os autores se referem a obra de Herbert Simon. "*Administrative Behavior*". New York: Free Press, 1997.

consequências das ações públicas não são isentas de incertezas; 2ª) as situações reais são muito distintas das avaliações antecipadas; e 3ª) apenas poucas alternativas podem ser consideradas de acordo com cada situação. Tampouco o incrementalismo e a crença no desenvolvimento de capacidades marginais entre um exercício e outro da administração pública podem ser considerados o melhor caminho, nessa perspectiva.

A teoria da racionalidade delimitada é explicitada como oriunda da *rational choice* (escolha racional), cujas bases fundantes se originam na economia de mercado (DOWNS, 1957). Em linhas gerais, como tipo ideal, a escolha racional sustenta que os atores ao tomarem decisões estratégicas detêm o maior número de informações possíveis, dispõem de conhecimento e tempo ilimitados e maximizam os resultados. Entretanto, no caso da racionalidade delimitada há uma sensível diferença nem tanto de conteúdo, mas de gradação. À diferença da escolha racional, a teoria da racionalidade limitada indica que os tomadores de decisão conhecem as preferências públicas, são capazes de considerar as alternativas possíveis e ao disporem de um conjunto não ilimitado, mas completo de informações, são capazes de prever as consequências. Outro conceito-chave é o de *satisficing*⁴², que consiste no atendimento responsivo e satisfatório das demandas, se afastando da noção totalizadora da maximização dos recursos. A satisfação dos contribuintes na perspectiva da racionalidade delimitada enseja o emprego de técnicas de simplificação e de resolução de problemas baseadas na desagregação da demanda, na diminuição dos custos, na operação de procedimentos padronizados e na utilização de ferramentas de simulação e testes prévios de verificação.

À guisa de conclusão sustentam os autores que a teoria da racionalidade delimitada constitui um ponto de partida mais amplo do que a teoria da escolha racional e do que a tradicional perspectiva incrementalista. Com informações limitadas, mas completas, alternativas e tempo limitado, as burocracias tomam “as melhores” decisões ainda que supervisionadas pelo *status quo*. Enfatizam o viés realista da teoria, na medida em que as burocracias são levadas a aprender com as situações concretas, e elevar seus conhecimentos gerenciais ao adaptarem procedimentos e soluções específicas para cada caso. Nesse sentido, as burocracias atuam na perspectiva de dar uma satisfação mínima às demandas

⁴² Significa decidir e agir satisfazendo um mínimo de requisitos para atingir um objetivo. N.T.

populares, na medida em que não podem otimizá-las e/ou isentá-las de incertezas. (GOMLEY; BALLA, 2006)

3.3.2 Teoria do principal e agente

Sabemos que a delegação é uma característica das sociedades contemporâneas, incluindo aí a esfera privada de relações contratuais. No caso da teoria do principal e do agente, com origem na teoria da representação da ciência política, e na economia a partir do modelo Rommer-Rosenthal⁴³, importa refletir sob que condições são delegadas responsabilidades políticas à burocracia. De que modo os atores governamentais influenciam no gerenciamento das agências? E como é reforçado e estendido o controle político sob as agências na perspectiva da preservação da autoridade governamental? Parte-se do pressuposto que tanto o principal (governante) como o agente (servidor) atuam movidos pelo auto-interesse. Neste sentido, a teoria prediz que as questões públicas com baixa saliência implicam numa maior delegação, enquanto naquelas com alta saliência a delegação se efetiva com menor intensidade. As formulações de Arthur Lupia⁴⁴ sobre a teoria do principal e do agente nos fornecem bons indicativos para a articulação das tensões delegativas entre os funcionários eleitos e os não eleitos.

Para Lupia (2006), a delegação é um conceito central nos estudos políticos e sua forma principal se consubstancia na relação entre os governantes e as agências de governo. Lupia (2006) problematiza a relação governante ou principal com os servidores civis, ou os agentes. Nesse viés argumentativo a delegação permite ao principal se beneficiar da perícia e da habilidade dos outros. No entanto, a delegação implica em riscos e perigos. Os perigos residem no fato de que toda a delegação pressupõe mecanismos de transferência de poder. Sendo assim, ao se transferir poder para os agentes, podem ocorrer casos de exorbitância ou de abuso da delegação. No limite, a concretização dos perigos da delegação suscita a perda de controle dos governantes, fazendo a delegação degenerar em anarquia.

⁴³ “Romer and Rosenthal model an act of delegation as a game between a principal and an agent ut another way, Romer and Rosenthal study an act of delegation after the principal has already chosen to delegate.” O modelo Romer e Rosenthal considera o ato da delegação como um jogo entre o principal e o agente [...]. Em outros termos, Romer e Rosenthal estudam o ato da delegação após o principal já ter feito suas escolhas e ter delegado. N.T. (LUPIA, 2006, p. 38).

⁴⁴ Nos referimos ao artigo de Arhur Lupia, “*Delegation and its Perils*”, no livro “*Delegation and Accountabillity in Parliamentary Democracies*”, de Strom, Müller e Bergman. Oxford, 2006.

É imprescindível para a *accountability* que a delegação seja bem sucedida. No entanto, segundo Lupia (2006), a definição de *accountability* não é uma tarefa simples. Na literatura especializada por vezes a *accountability* é empregada para caracterizar a efetividade e a eficiência da administração, e/ou o desempenho particular de uma determinada agência de governo. Mas o problema é que o termo pode ser utilizado de diferentes modos. A *accountability* pode ser compreendida também como um processo de controle. Nesse caso os servidores civis ou numa linguagem sociológica, a burocracia, será controlada por um principal que controla sua ação. Para outros, a *accountability* se constitui num tipo de resultado. Na verdade, o que interessa no modelo principal/agente é se a burocracia atua em conformidade com o principal.

A definição adotada pelo autor é que *accountability* é uma forma de controle. Um agente é controlável se o principal pode de antemão conhecer ou reduzir a incerteza sobre o curso da ação de um determinado agente. Se o principal numa situação A pode exercer mais controle sobre o agente do que numa situação B, então a *accountability* é maior na situação A. Lupia (2006) demonstra como os processos de controle afetam os resultados. A perda de agência (*agency loss*) é o conceito que serve como métrica para a apuração do resultado da delegação. A perda de agência é a diferença entre o resultado efetivo da delegação e o resultado pretendido, caso a performance do agente fosse perfeita ou ideal. Por perfeição o autor entende o desempenho hipotético de um agente em plena conformidade com as preferências de um principal dotado de informações e de recursos ilimitados a serem empregados.

Posto que a perda de agenciamento descreve o resultado da delegação na perspectiva do principal, o autor afirma que se a perda de agência é alta significa dizer que o resultado da delegação está distante do ponto ideal do principal. O sucesso da delegação, portanto, diz respeito ao aumento do bem-estar relativo do principal, caso tivesse a opção em não delegar. A delegação não é bem sucedida quando diminui o bem-estar relativo do principal.

Discorrendo sobre a delegação, Lupia (2006) remarca que as democracias parlamentaristas, em particular, pressupõem uma série de delegações: dos eleitores para os parlamentares, dos parlamentares para o governo, do governo para as agências e das agências para os servidores civis. As propriedades da delegação ensejam algumas conclusões gerais. A mais óbvia é de que toda a delegação

compreende um principal e um agente. Em seguida, pode-se afirmar que as delegações ensejam a possibilidade de conflitos de interesses. Os agentes não necessariamente possuem os mesmos objetivos políticos ou preferências pelos resultados almejado/s pelo/s principal/is. Outra conclusão inclui a possibilidade de um ambiente no qual as informações são limitadas e como a delegação pode ser afetada. Informações limitadas implicam que tanto o agente quanto o principal não são oniscientes. Quando um agente possui informações insuficientes o resultado é a ineficiência.

Para analisar e prever quando a delegação pode ou não ser bem sucedida, Lupia vai se reportar a um modelo originário da economia desenvolvido por Romer e Rosenthal. O modelo Romer-Rosenthal se propõe a revelar as causas fundamentais da perda de agência, partindo de quatro situações dispostas espacialmente. Primeiramente, o modelo prediz que não haverá perda de agência quando o principal e o agente possuírem idênticas preferências políticas. Nesse caso se assume que as proposições do agente serão aceitas pelo principal. A crítica que recai aqui é por conta do irrealismo da predição, pois se presume que o principal e o agente possuem informações completas, isto é, não há incertezas e imprevisibilidades nos resultados das ações de ambos. Nas duas situações seguintes o principal e o agente possuem diferentes pontos ideais. Todavia ambos se localizam no mesmo lado, considerando o *status quo* (SQ). A predição nessas situações revela que tanto o principal quanto o agente concordam com a direção da mudança, mas não com a sua magnitude. O que há em comum é a existência de perda de agência, em maior ou menor medida, dependendo da distância entre o ponto ideal do principal e do agente. E na situação em que o principal e o agente estão em lados opostos ao SQ, o preferível é que o agente não atue. Sendo assim a perda de agência compreenderá a distância entre o principal e o *status quo*. Comparando as situações, o autor afirma que se a política ideal do agente e do SQ se afastam do principal, a perda de agência pode crescer. E a perda de agência também é considerável no caso das alternativas propostas pelo SQ não forem atrativas para o principal.

Outro ponto abordado por Lupia (2006) se refere à existência de informações incompletas e assimétricas e suas consequências sobre a delegação. A informação é incompleta quando o principal ou o agente não são capazes de preverem as consequências de suas ações. Informação assimétrica ocorre quando o principal conhece e o agente desconhece a consequência de sua ação, ou vice-versa.

Enfatizando as consequências das informações incompletas e assimétricas sobre o principal, o autor afirma que, no limite, quando a delegação ocorre nessas condições isso equivaleria a uma abdicação da representação.

Nas situações em que o principal possui menos informações do que os agentes, a delegação pode ser ameaçada pela *moral hazard* (atuação reprovável) e pela *adverse selection* (má escolha). Lupia (2006) indica que a atuação reprovável causa problemas para a delegação na medida em que as ações empreendidas pelos agentes seriam desaprovadas ou desautorizadas pelo principal. A atuação reprovável consiste sobretudo nos casos de abuso ou exorbitância de autoridade. No caso da má escolha, os problemas surgem quando determinadas características do agente não foram detectadas pelo principal. A má escolha pode ser observada notadamente nos processos eleitorais. Se dois tipos de candidatos concorrem a cargos públicos, um com espírito republicano, outro sem compromisso com a coisa pública, a má escolha pode ocorrer caso os eleitores desconheçam as características e “vocações” dos candidatos. Conforme o autor: “A extensão do *agency loss* nas eleições vai depender da capacidade dos constituintes em separar os ‘*dutifull*’ dos ‘*knaves*!’” (LUIPIA, 2006, p. 42).

A atuação reprovável e a má escolha incentivam o principal a buscar informações sobre os agentes. Uma das vias pelas quais as informações podem ser geradas são as instituições. As instituições podem atuar de modo a produzir incentivos para que os agentes tornem simétricas as informações e se motivem para agir em conformidade, ou próximos das preferências do principal. Segundo Lupia (2006) institucional ou os mecanismos que podem incrementar o fluxo para o provisionamento de informações dos agentes para o principal, tendo em vista a contenção da degeneração da delegação em abdicação, são de duas ordens: os mecanismos *ex-ante* e os mecanismos *ex-post*. Os mecanismos *ex-ante* enfatizam a competição entre agentes como forma de selecionar os mais destacados para o cumprimento de determinadas ações. Dessa maneira, o principal pode lançar mão de regras ou de contratos por tempo determinado ou por tarefa. O ponto central aqui é o estabelecimento de interesses comuns entre o agente e o principal. Desse modo o principal concede incentivo ou algum tipo de ganho que compense os esforços dos agentes. Os mecanismos institucionais *ex-post* se orientam para o controle e contenção sobre a atuação de agentes. Para obter informações sobre a *performance* dos agentes, o principal pode utilizar o monitoramento direto, solicitar relatórios e

incentivar outros agentes institucionais ao controle. Lupia (2006) remarca que as instituições aumentam a probabilidade de verificação quando providenciam incentivos para que novos atores fiscalizem as ações dos agentes.

Os mecanismos institucionais de controle supracitados produzem efeitos de contenção sobre os perigos e perdas de agência da delegação, muito embora não seja possível estabelecer um modelo preditivo integralmente eficaz. Entretanto, como descreve Lupia (2006), a delegação poderá ou não ser eficiente sob determinadas condições:

- a) quando o principal e o agente se colocam de acordo no que diz respeito ao resultado, e o agente é confiável e eficiente para trabalhar em busca do objetivo desejado, a delegação será bem sucedida e não haverá a perda de agenciamento;
- b) quando decresce a competência e a confiabilidade do agente ante o principal, aumentará a possibilidade de surgir a perda de agência;
- c) Quando um agente não for completamente confiável para o principal, ele poderá minimizar a perda de agência se tiver informação completa a respeito da atuação do agente;
- d) se as informações do principal são precárias, sua habilidade para a redução da perda de agência dependerá da habilidade para produzir outras fontes de informações;
- e) através dos mecanismos *ex-ante* o principal poderá conhecer as características e as motivações dos agentes, e mediante os mecanismos *ex-post*, os agentes poderão ser controlados e fiscalizados por outras instituições e agentes.

3.3.3 Os grupos de interesse

Segundo a interpretação de Willian Gomley e Steven Balla (2007), a teoria do principal e do agente se ressentem ou desconsideram a variável dos grupos organizados, e a influência desses atores extra-governamentais na produção de políticas públicas. Remarcam que o insulamento das burocracias consiste num fenômeno contemporâneo importante. Por outro lado, chamam a atenção para a sua relativização, pois nas democracias modernas se reconhece a acessibilidade que as organizações da sociedade civil ostentam junto às esferas decisórias do estado. Os

autores, ao assinalarem a influência dos grupos de interesse, articulam questões pertinentes para a reflexão. Quais os grupos que mais incidem nas decisões da burocracia? De que modo os grupos sociais acessam a burocracia? Qual a influência dos grupos sobre as decisões?

Considerando o objeto da análise dos autores, no caso as interações entre o poder executivo federal (algumas unidades sub-nacionais) e entidades não estatais norte-americanas, são destacadas determinadas formas de participação dos grupos de interesse. Sublinha-se que, embora no âmbito federal existam mais de 1.000 comitês executivos com representação de diversos segmentos da sociedade, são reconhecidos que os representantes dos segmentos de negócios e da indústria são os mais pró-ativos. Os representantes do segmento empresarial são os que mais adicionam comentários e sugerem alterações à legislação com origem no Executivo, cujos efeitos resultam em benefícios e custos concentrados ou difusos. Numa outra direção, enfatizam que a imagem internalizada pelo senso comum a respeito da enorme influência dos grupos de interesse é relativizada por cinco fatores: 1º) os grupos de interesse são diversos e sua influência também; 2º) alguns grupos são mais efetivos do que outros como é o caso de comunidades científicas, de legistas etc.; 3º) a existência de grupos proeminentes em determinados debates públicos. O movimento ambientalista se destaca e impacta em inúmeros casos a instrução de anteprojetos de lei; 4º) a influência dos grupos declinou nas últimas décadas; e 5º) os grupos de interesse variam e são sucedidos por novos atores no transcorrer do tempo.

A participação dos grupos de interesse via Internet também é analisada pelos autores. Considerando o nosso objeto de pesquisa, o governo eletrônico brasileiro, a reflexão nesse ponto se reveste de um interesse especial para o nosso trabalho. Nesse sentido são evidenciadas questões instigantes sobre o tema. A Internet consistiria em um meio de atração para novos grupos de interesse? É efetiva a promessa de redução do tempo para os procedimentos e consecuições das ações? Qual o efeito sobre os resultados? Nesse sentido Gormley & Balla (2007, p. 112) afirmam:

There are three basic schools of thought when it comes addressing these kinds of questions. A first possibility is that the Internet will 'change everything' for the better. For example, if information technology facilitates broad-based client involvement in bureaucratic decisions, then it has the potential to enhance the democratic nature of policymaking in the executive branch. A second possibility is that digital technology will be associated with 'politics as usual'. For most individuals, life online - shopping, hobbies, working, entertainment - closely resembles life in the 'real world'. [...] A third

*possibility is that the effects of information technology will be conditional. Some innovations will transform agency processes and client behavior, while others will simply replicate already existing modes and practices.*⁴⁵ (Grifo nosso).

Os Gomley e Balla (2007) reconhecem que, apesar das diferenças entre os portais governamentais, com alguns sendo mais eficientes que outros (dependendo do serviço), a possibilidade da interatividade entre grupos de interesse e as burocracias a partir das novas tecnologias da informação e da comunicação, de modo geral, abrem novas perspectivas de compartilhamento na tomada de decisões governamentais. Dessa forma, questionam as causas da “hesitação” das agências governamentais ante o novo paradigma informacional. Sugerem que as tecnologias isoladamente não constituem vetores sociais transformadores e inovadores. As novas tecnologias e o modo pela qual deverão ser utilizadas serão determinados por atores interessados em controlar a extensão das transformações, no caso as burocracias públicas. Sendo assim, o impacto da Internet sobre a *accountability* e a *performance* das burocracias poderá ser determinado numa escala considerável pelas próprias agências governamentais.

3.3.4 Network theory (teoria das redes)

Segundo Gomrley & Balla (2007, p. 130): “*A network is an institution linking organizations or persons*”. A rigor as redes⁴⁶ implicam em novos arranjos entre o Estado e as organizações da sociedade, tendo em vista a execução das políticas públicas. Os autores estabelecem uma mediação crítica com a teoria do principal e do agente, semelhante à análise que se faz a partir dos grupos de interesse, visto anteriormente. Sustentam que o modelo principal/agente não dá conta de arranjos entre entidades governamentais e empresas contratadas para a execução de determinados serviços. Ademais, defendem que as abordagens radicadas na teoria

⁴⁵ “Há três escolas básicas que vem estudando estas questões. A primeira possibilidade é de que a internet transformará tudo para melhor. Por exemplo, se as informações eletrônicas favorecem amplamente o público alvo das decisões burocráticas, então se considera que houve um incremento democrático na elaboração de políticas públicas no Executivo. A segunda possibilidade é que os processos políticos habituais serão digitalizados. Para muitos indivíduos a vida digital com suas possibilidades de efetuar compras, trabalho e entretenimentos se assemelha à vida real. A terceira possibilidade é que as transformações tecnológicas serão condicionais. Algumas inovações transformarão as agências governamentais e seus processos, bem como o comportamento de cidadãos, enquanto que demais processos serão simplesmente replicados em correspondência com a forma e prática costumeiras.” N.T.

⁴⁶ Tradução: “As redes de trabalho são instituições conectando organizações ou pessoas.” N.T.

das redes são mais vantajosas, pois englobam ao mesmo tempo as relações hierárquicas e não hierárquicas, além de mensurações mais eficazes sobre os fluxos de informações entre organizações complexas. São reconhecidas como legítimas as barganhas inter-organizacionais tendo em vista os objetivos programados, e a abordagem mediante a teoria das redes tornam expressivas questões caras a *accountability*, como os mecanismos de controle e transparência.

A teoria das redes evidencia questões centrais de acordo com Gomrley & Balla (2007), considerando os arranjos possíveis entre organizações estatais e não estatais. Nessa linha se questionam como as agências federais se relacionam com as subunidades nacionais? Quais as características essenciais e que desafios chaves estão implicados nas relações entre o setor público e o setor privado contratado? Como se coordenam as burocracias? As redes facilitam ou dificultam os mecanismos de *accountability*? Quais as ferramentas de *performance*? Estudos sobre redes acordam em relacionar cerca de seis dimensões que invariavelmente se fazem presentes nas redes inter-organizacionais. O que pode variar é a intensidade de uma ou de outra dimensão, conforme o quadro a seguir.

Quadro 2 - Redes Inter-organizacionais

REDES INTER-ORGANIZACIONAIS	
Centralidade	- Refere-se ao fluxo de informações a partir dos indivíduos ou organizações estrategicamente situadas;
Densidade	- Diz respeito ao número efetivo e potencial de conexões considerando indivíduos e organizações;
Extensão	- É o número de pessoas ou organizações que trabalham no arranjo ou sistema;
Complexidade	- Considera o número de diferentes produtos e serviços prestados pelas organizações e indivíduos;
Multiplicidade	- Aborda o número de relações efetivas entre duas partes;
Diferenciação	- É o grau de especialização funcional entre os indivíduos e organizações que conformam a rede.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2011).

Na perspectiva da teoria das redes, sustentam os autores que os novos arranjos e suas dimensões auxiliam na diminuição das incertezas causadas pela insuficiência ou pela assimetria de informações. Incertezas que podem ser substantivas num ambiente em que as informações sobre questões sociais críticas são precárias. As incertezas podem ser estratégicas quando são desconhecidos os posicionamentos de atores-chaves que intervêm nos resultados, ou, ainda, institucionais, na medida em que as

responsabilidades para a execução dos serviços e políticas recaem sobre operadores com baixo nível de conhecimento. Considerando a multiplicidade de funções do estado contemporâneo junto às áreas sociais, e suas respectivas agências governamentais executoras e reguladoras nos níveis federal e sub-nacional, tendo como fito a diminuição das incertezas substantivas, estratégicas e institucionais, a teoria das redes indica que são necessárias lançar mão de ferramentas de abordagem para mensurar a *performance* governamental nesse tipo de arranjo.

As ferramentas de abordagem englobam a coercividade, que se ocupa com o grau em que os comportamentos são impelidos para a consecução dos objetivos organizacionais; o direcionamento, que mensura a extensão do nível decisório a respeito de uma obra ou financiamento, por exemplo; a automaticidade, ferramenta que aborda a existência de arranjos estruturais e seus respectivos fluxos inter-organizacionais; e a visibilidade, a que procura dar conta da dimensão em que os recursos e processo podem ser revistos.

No entanto, a efetividade das redes é confrontada pela visão crítica de autores como Catherine Alter e Jerald Hage (GOMRLEY; BALLA, 2007). Nessa perspectiva as redes teriam um baixo controle sobre os recursos alocados, o que diminui consideravelmente a capacidade de mensuração, sobretudo da *performance* governamental. Além disso, considerando a multiplicidade de canais de comunicação em redes de alta densidade, a partir desse viés se sustenta que tal complexidade comunicacional comprometeria a avaliação da resolutividade das redes. Noutra direção, há fatores que favorecem a efetividade das redes. Se reportando aos estudos de Eugene Bardach⁴⁷, que estudou em torno de dezenove arranjos inter-organizacionais e suas formas de colaboração, compreendendo regiões diversas e as respectivas políticas setoriais, se concluiu que as redes que se demonstraram efetivas articularam quatro fatores: 1º) tinham suficiente clareza da missão; 2º) havia uma demanda externa por uma melhor *performance* governamental; 3º) os níveis de liderança eram reconhecidos e legítimos; e 4º) uma forte cultura e senso pragmáticos.

Em um nível conclusivo, os autores referem às características principais das redes. Primeiramente, afirmam que as redes podem perseguir distintos objetivos. Se considerarmos a visão dos autores que tratam das disfunções burocráticas e o conseqüente deslocamento de objetivos organizacionais, verificamos que na

⁴⁷ A obra de Eugene Bardach, *Getting Agencies to Work Together*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1998.

abordagem preconizada pela teoria das redes os objetivos podem ser múltiplos. O que é considerado vicioso por um determinado tipo de análise, se torna virtuoso no caso das redes. Por fim, se ressalta que a relação entre as organizações não é essencialmente hierárquica. No paradigma das redes deve haver consenso para a consecução de determinadas tarefas e metas. Sem consenso, os resultados não serão obtidos e as redes não seriam passíveis de controle. Gomrley e Balla (2007) chamam a atenção para a ênfase no funcionamento e nos resultados que a teoria das redes privilegia. Nos casos da Ciência Política e da Administração Pública, são mais enfatizadas as ferramentas de efetividade, tais como as concessões de serviços públicos e os diversos mecanismos de regulação (como, por exemplo, as agências reguladoras). Quanto à informação como ferramenta de efetividade, se invoca sua natureza política, pois é inerente num arranjo inter-organizacional a pressão para a diminuição das assimetrias, para a não dispersão dos alvos das políticas públicas e para um amplo acordo sobre os resultados.

3.4 DO NOVO GERENCIALISMO PÚBLICO (NPM) À GOVERNANÇA DA ERA DIGITAL (DEG)

Na conjuntura imediata do Pós-guerra (1939/1945), os países do núcleo orgânico do capitalismo mundial sob a liderança norte-americana assumiam diretrizes macroeconômicas keynesianas⁴⁸ para a reconstrução da estabilidade do fluxo e das trocas comerciais e financeiras. A recuperação dos centros dinâmicos da economia mundial foi alavancada principalmente por créditos e investimentos estatais. Dessa forma se prepararam as condições para o crescimento econômico por quase duas décadas, dos anos cinquenta até final dos anos sessenta do século passado. A

⁴⁸ John Maynard Keynes (1883-1946), economista, representante do Tesouro Britânico na Conferência de Breton Woods em 1944. cujo propósito era reorganizar o sistema financeiro internacional no pós-guerra. Publicou o clássico "Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro", em 1936. Suas idéias influenciaram o "New Deal" norte-americano, dos anos 30 e as políticas de reconstrução econômica da Europa após o fim da II Grande Guerra. Basicamente sustentava que uma política econômica governamental correta deveria se ocupar com a expansão do crédito, com a taxa de juros (dinheiro barato) e com o financiamento de obras públicas por meio de excedentes e déficits orçamentários tendo em vista o pleno emprego e o crescimento econômico. (N.A.)

reconstrução da Europa em bases redistributivistas, através do Estado de Bem Estar⁴⁹, se revestia também de objetivo político, pois havia a necessidade de se estabelecer um contraponto ao prestígio popular adquirido pelo “socialismo real” representado pela URSS, e pelos partidos comunistas pró-soviéticos associados à resistência e a derrota nazifascista. O gerenciamento do Estado de Bem Estar com seus benefícios, subsídios e seguros direcionados às classes trabalhadoras resultaram num crescimento horizontal e vertical das estruturas estatais. Por conseguinte se incrementaram as atribuições e a autonomização do Estado, assim como sua complexificação a partir do surgimento de novas agências e departamentos governamentais.

A “Era de Ouro” dos países centrais do capitalismo foi sucedida por uma crise fiscal nos anos setenta, o que problematizou a modelagem do Estado de Bem Estar Social. A redução da capacidade estatal em valorizar o capital privado em detrimento da rede de seguridade social resultou em inflação e retração da atividade econômica. Pelo flanco liberal, a crise foi interpretada como expressão da incapacidade e da ineficiência burocrática, pois à sublocação dos recursos para investimentos correspondia a uma maximização dos incentivos para o funcionamento da máquina estatal. Logo a centralidade do debate a respeito das alternativas para a depressão econômica deveria recair sobre a eficiência do Estado

⁴⁹ “Estado do Bem-estar. 1. Definições e Aspectos Históricos. - O Estado do bem-estar (*Welfare state*), ou Estado assistencial, pode ser definido, à primeira análise, como Estado que garante ‘tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade mas como direito político’ (WILENSKY, 1975). [...] Na realidade, o que distingue o Estado assistencial de outros tipos de Estado não é tanto a intervenção direta das estruturas públicas na melhoria do nível de vida da população quanto o fato de que tal ação é reivindicada pelos cidadãos como um direito. [...] Para um grupo de autores (Offe, 1977, Habermass, 1975), o Estado assistencial traz como resultado a ‘estatalização da sociedade’. Trabalho, rendimento, chances de vida não são mais determinados pelo mercado, mas por mecanismos políticos que objetivam a prevenção dos conflitos; a estabilidade do sistema, o fortalecimento da legitimação do Estado. A vontade política não se forma já pelo livre jogo das agregações na sociedade civil, mas se solidifica através de mecanismos institucionais que operam como filtro na seleção das solicitações funcionais ao sistema. Partidos, sindicatos e parlamento atuam como organismos dispensadores de serviços, trocando-os pelo apoio político disponível. Os resultados deste processo são diversos, dependendo do fato de se prever ou não a total extinção da autonomia da sociedade em face de ‘despotismo administrativo’ que levaria a total dependência dos indivíduos e dos pequenos grupos ante os mecanismos públicos. Por outro lado, a crise do *Welfare State* pode ser entendida também como um processo de ‘socialização do Estado’ (Rose, 1978, Huntington e Crozier, 1975). [...] O peso assumido pela administração na mediação dos conflitos provoca a burocratização da vida política que, por sua vez, leva à ‘dissolução do consenso’. [...] Ora poder-se-á perguntar como é que a crise do Estado assistencial pôde dar lugar a interpretações tão distantes entre si. [...] Contudo, estes resultados tão distantes a que se chega pelo estudo da crise do *Welfare State* com as categorias de ‘Estado’ e ‘sociedade’ demonstram pelo menos uma coisa: o desenvolvimento e consolidação do Estado assistencial nos últimos cem anos constituem um processo tão profundo, distanciam tanto esta instituição das que a precederam que tornaram amplamente inadequado o esquema conceptual elaborado pelas teorias clássicas para definir o Estado e suas funções”. (REGONINI *apud* BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1995, p. 416-418-9).

(DOWNS, 1967). Reforçando a perspectiva da teoria da escolha pública, Buchanan⁵⁰ assevera que as intervenções do estado visando corrigir as falhas do mercado geram “falhas de governo”. Pois as burocracias, como atores racionais e auto-interessados, utilizam seu poder discricionário para aumentar as rendas do Estado, que por seu turno realimenta os desequilíbrios num sucessivo ciclo ineficiente. Desse modo, as burocracias se inclinariam por escolhas públicas não ideais. (SANCHEZ, 2005).

No início dos anos oitenta, um amplo movimento por reformas no setor público ocupou lugar na agenda de países como o Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia (DUNLEAVY et al. 2006). O movimento conhecido como “*New Public Management*” (NPM), o Novo Gerencialismo Público, propunha a introdução de mecanismos empresariais de gestão no setor público. Grosso modo, a reforma se justificava pela concorrência global, pela integração das telecomunicações com a economia informacional (CASTELS, 2002) e pela ineficiência e custo elevado da máquina estatal. O NPM sustentou que as burocracias do tipo weberianas eram incompatíveis com a magnitude da nova etapa de transformações econômicas. Os pressupostos teóricos para a reformulação da burocracia advinham do gerencialismo empresarial e da teoria da escolha pública. De um se tomava emprestada a noção de gestão profissional como antitética à organização burocrática, de outro, a ideia da incapacidade funcional do servidor público auto-interessado em assegurar a competência e eficiência estatal.

A defesa da NPM por uma gestão pública orientada por resultados e focalizada no cliente/cidadão admitia como premissas três princípios constituintes; a descentralização, a desregulação e a delegação (SANCHEZ, 2005). No caso, descentralizar implicava na transferência de responsabilidades para os níveis inferiores da burocracia. Já a desregulação compreendia o gerenciamento por resultados com flexibilização da supervisão e do controle estatal e administrativo. A delegação consistiria no reforço do nível gerencial a partir da ampliação de suas atribuições decisórias. Como vimos a NPM considerava virtuosa a tomada de decisões político-administrativas pelos agentes do Estado. Entrementes, nos deparamos aqui com Weber e suas considerações acerca da ausência de legitimidade das burocracias para a tomada de decisões políticas. Infere-se que para

⁵⁰ O autor consultado faz referências a James Buchanan e as obras “*Limits of liberty*” (1975) e “*Toward Theory of the Rent Seeking Society*” (1985).

a NPM a legitimidade importa menos do que a autoridade, o que reatualiza um tema clássico da Ciência Política, que diz respeito às relações entre funcionários eleitos e não eleitos.

Para Dunleavy et al. (2006), a NPM integra e focaliza três temas principais no âmbito interno das organizações burocráticas: a desagregação das hierarquias, o estabelecimento de uma competição por recursos entre as agências governamentais e a promoção de um sistema de incentivos pela *performance* das agências e funcionários. Segundo os autores, a desagregação consiste na afixação de procedimentos tais como a separação entre as estruturas de compras e as responsáveis pela manutenção dos serviços públicos. Pressupõe um forte incremento ao processo de agencificação e multiplicação de estruturas de governo, incentiva e empodera os níveis intermediários de gerenciamento, estimula a competição interna mediante o confronto e mensura constantemente a *performance* de agências e indivíduos. Os mecanismos de competição se valem das terceirizações de serviços e obras públicas, o comprometimento das agências e departamentos de governo mediante contratos de gestão com objetivos e metas pré-definidos, a desregulação de segmentos outrora com forte presença estatal, e a conformação de um modelo administrativo sumário de validação de acordos, contratos, convênios etc.. Por fim, os incentivos compreendem a remuneração como parte pela premiação pela *performance*, a atração da empresa capitalista por meio das parcerias público-privadas e um forte apelo à utilização das técnicas de *marketing* nos novos projetos.

Após destacar as principais características da NPM, Dunleavy et al. (2006), enfatizam que a digitalização e seu corolário, as novas tecnologias da informação e da comunicação (NTIC), impactaram o Novo Gerencialismo de três modos. Primeiramente, fortalecendo a fragmentação do setor público através da desagregação das estruturas de governo, da proliferação da agencificação do serviço público e do empoderamento dos níveis intermediários de gerenciamento. Em segundo lugar, reduzindo a amplitude e extensão de determinadas agências governamentais, e retendo a *expertise* em tecnologia da informação em estruturas confinadas. E, por último, o enfraquecimento dos mecanismos centralizados de coordenação governamental de tecnologia da informação.

Com a sugestiva chamada, “*New public management is dead - long live digital era government (DEG)*”⁵¹, Dunleavy e demais autores, sustentam a DEG como um novo paradigma da administração pública. As transformações que a digitalização impõe às organizações governamentais não se restringem a uma área determinada e/ou confinada do Estado. Assumem que as mudanças compreendem uma ampla gama de conhecimentos e aprendizados organizacionais, comportamentos corporativos, novas rotinas e formas de procedimento, de implementação de políticas e de padrões culturais.

São discutidos os inúmeros cenários alternativos a partir da DEG e seus efeitos sobre a administração pública, incluindo a forma como são organizados os serviços públicos e como são disponibilizados aos cidadãos. Os autores enfatizam as mudanças gerenciais nas organizações governamentais, tanto na forma de relacionamento das agências com os cidadãos como na ampliação dos serviços públicos. Numa primeira onda de impacto, a digitalização abarcou o processamento dos dados e o armazenamento de informações governamentais fortalecendo o controle estatal. Na sequência, com o advento da Internet, do correio eletrônico e dos portais de serviços públicos, houve uma mudança qualitativa na relação entre as agências de governo e os usuários/cidadãos de serviços públicos.

Por seu turno, Dunleavy et al. (2006) procuram se distanciar das perspectivas ufanistas que afirmam que os processos de virtualização ensejam a superação da burocracia e a emergência de governos pós-burocráticos, bem como não compartilham da visão utópica de Estados virtuais e governos eletrônicos deliberativos. Além disso, o impacto da era virtual na sociedade se situa muito além do aparato governamental e suas burocracias.

Na visão dos autores, o impacto da Era Digital sobre as organizações do Estado pode ser considerado a partir de três temas correntes: 1º) a reintegração das estruturas de governo; 2º) a simplificação das informações para os cidadãos tendo em vista a articulação de necessidades integradas; e 3º) a virtualização da oferta de serviços públicos. A reintegração não é um retorno ao modelo tradicional centralização/descentralização da administração, antes sugere uma reação à NPM, na medida em que as tecnologias integram elementos que foram separados pelo

⁵¹ Tradução: “O Novo Gerencialismo Público Está Morto - Vida Longa a Governança da Era Digital”. N.T. Trata-se do título do Capítulo 9, p. 216, do “*Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and Government*”, de Dunleavy, Margetts, Bastow e Tnkler, Oxford, 2006.

Novo Gerencialismo, como departamentos e setores da corporação, bem como determinados atores extra-governamentais da sociedade civil. A simplificação e a agilidade para responder as demandas da população são justificadas pela adoção de uma abordagem sistêmica a respeito das necessidades integradas (coletivas e individuais) dos cidadãos. A virtualização do governo nada mais é do que a digitalização da maioria dos serviços públicos e a possibilidade de ofertá-los à sociedade mediante portais de serviços públicos.

O tema da reintegração é sistematizado pelo Dunleavy et al. (2006) por meio de nove componentes principais, que estabelecem já na sua definição um forte contraponto com a NPM, conforme o quadro a seguir.

Quadro 3 - Tema da reintegração

REINTEGRAÇÃO DAS ESTRUTURAS DE GOVERNO		
1º	Inversão dos Processos de Agencificação e Fragmentação	- Caracteriza-se pela reassimilação de agências e departamentos, restrição ou descontinuidade das agências de regulação e imposição de modalidades de cooperação comunitária. No caso da Inglaterra há uma orientação e direcionamento geral para a redução substantiva das agências reguladoras.
2º	Governança Articulada	- Reintegração de setores fragmentados no âmbito do governo central durante o período do Primeiro Ministro Blair, na Inglaterra. A criação do Deptº de Segurança nos EUA, após os ataques terroristas do 11/09, e o estabelecimento de um padrão distante da fragmentação das agências de outrora, com aplicação intensiva de processos de convergência digital.
3º	Re -Governamentalização	- Reabsorção pelo estado de setores ou atividades repassadas ao setor privado. Nos EUA a passagem da segurança dos aeroportos para o serviço público federal.
4º	Fortalecimento da Centralização dos Processos	- Estabelecimento de uma linha administrativa que opere uma redução na multiplicidade de hierarquias e das superposições ou sobreposição de funções.
5º	Redução Radical de Custos	- O emprego intensivo de TI permite reduzir o <i>staff</i> das áreas, canalizando recursos para os prestadores de serviços na ponta ou linha de frente das estruturas.
6º	Redimensionamento das Funções Administrativas	- Racionalização e redesenho de funções facilitadas para processos de integração corporativos orientados para atender a demanda.
7º	Treinamento e Especialização	- No modelo NPM proliferaram as terceirizações em detrimento do aperfeiçoamento e treinamento dos serviços públicos.
8º	Compartilhamento de Serviços	- Forte ênfase no nivelamento de informações entre funcionários e cidadãos.
9º	Simplificação das Redes de Trabalho	- Remarca que o desafio das burocracias modernas, para além da maximização dos recursos orçamentários escassos, consiste no rearranjo e na construção de novas arquiteturas gerenciais integradas e simplificadas.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2011).

No que concerne às necessidades integradas dos cidadãos, a DEG, segundo os autores, se caracteriza por desenvolver sete componentes principais: a interatividade informacional, a reorganização estrutural focada na demanda civil, o

incremento de pontos únicos de serviços, o armazenamento de dados e sua disponibilidade, a promoção de serviços transacionais (*selfservice*), a agilização de processos governamentais e a assunção do princípio da sustentabilidade das ações de governo.

A explicitação das necessidades integradas pode ser compreendida conforme o quadro a seguir.

Quadro 4 - Necessidades Integradas

NECESSIDADES INTEGRADAS		
1º	Interatividade Informacional	Consiste no emprego de mecanismos interativos como os <i>call centers</i> e demais serviços <i>on-line</i> . A interatividade facilita à tomada de decisão gerencial ao considerar de forma abrangente e com economia de tempo as preferências da população acerca de serviços e obras públicas.
2º	Reorganização Estrutural	A reorganização a partir da reintegração de estruturas governamentais dispersas difere da NPM, que priorizava o processo negocial. Exemplificando, no caso norte-americano antes da criação do Deptº de Segurança, após os atentados de 2001, existiram por décadas mais de 22 agências atuando separadamente, com seus respectivos regimes gerenciais.
3º	Ponto Único de Serviços	Basicamente pressupõe a disponibilização de serviços públicos múltiplos, a partir de um portal governamental com uma interface singular e intuitivamente reconhecível pelo cidadão.
4º	Armazenamento de Dados	Mediante uma base de dados integrada e multissetorial as agências de governo podem atuar pró-ativamente, levando em consideração as necessidades dos cidadãos e os riscos de determinadas ações.
5º	Serviços Transacionais	A oferta pela <i>web</i> de serviços fortemente provisionados com informações relevantes ao usuário/cidadão rompe com o segmentado modelo serviço/provisão.
6º	Agilização de Processos Governamentais	Maior flexibilidade e responsividade dos gestores públicos nos processos de tomada de decisões. Os elementos chaves são o monitoramento em tempo real e a modelagem de sistemas de predição eficientes, oferecendo expectativas reais aos usuários.
7º	Sustentabilidade	Sustentam os autores que a DEG é mais sensível aos temas de natureza ambiental. Criticam a NPM por conta da desconsideração com as externalidades negativas ao meio-ambiente através das ações governamentais.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2011).

A virtualização dos serviços públicos ao nível dos aplicativos de governo eletrônico é descrita pelos autores mediante um conjunto de novas funcionalidades, dentre as quais destacaríamos: a oferta de serviços estatais eletrônicos, a recuperação da centralização estatal, a radical desintermediação presencial (física), a redução dos custos de atendimento ao público e a abertura dos “livros do governo”.

A oferta de serviços eletrônicos é ilustrada pelos autores considerando os casos do Reino Unido e dos Estados Unidos. De 2005 em diante, na Inglaterra, o governo central virtualizou 100% dos serviços públicos e incrementou centros de acesso universal a um custo estimado em um bilhão de libras esterlinas. Contrariando expectativas, a área que obteve um melhor desempenho foi a arrecadação de impostos. No mesmo período, os EUA virtualizaram 70% da oferta pública de e-Serviços. Em torno de 51% da população acessaram o portal governamental interagindo com os órgãos públicos. Os autores chamam a atenção para o aumento da capacidade estatal em supervisionar e estruturar redes de serviços habilitadas no atendimento das demandas da população e das empresas. A radical desintermediação é o emprego de processos baseados na *web* (incluindo TV digital e telefonia móvel) que permitem ao cidadão estabelecer relação direta com o governo sem a necessidade de um atendimento presencial. A desintermediação é um fenômeno cultural impactante, pois transforma tanto o comportamento do prestador como do usuário de serviços públicos. A aplicação intensiva de tecnologia da informação na prestação de serviços governamentais reduz ou elimina requerimentos ou consultas à legislação baseadas em papel impresso. O incremento dos acessos por via eletrônica reduz os custos de atendimento à população. Por fim, a abertura dos “livros do governo” significa transformar o padrão weberiano dos “arquivos fechados”, para um padrão transparente em que o cidadão possa acessar base de dados, monitorar processos e realizar serviço transacionais públicos de modo satisfatório.

Como conclusão os autores remarcam que a DEG, não pode ser definida como simplesmente uma etapa de modernização da administração pública. Posto que a Governança Digital supera a NPM e o modelo weberiano ao impactar as organizações burocráticas com uma tecnologia que permite uma simplificação radical dos processos, a redução da complexidade institucional e o aumento da transparência inter-organizacional. Em relação aos cidadãos, a DEG produz efeitos no aumento da capacidade de resolução de problemas, na simplificação do acesso às informações, na autonomia do contribuinte para a utilização de serviços transacionais e no incremento de uma percepção menos complexa das atividades governamentais. Os autores insistem no papel desempenhado pela liderança política. A liderança política tem um papel fundamental no sentido de imprimir às organizações do Estado uma forte orientação para o emprego das tecnologias da

informação. Pois os impactos da digitalização nunca são diretos, já que são filtrados pela cultura organizacional e condicionados por pressões sociais e processos políticos. Nesse sentido reintegrar estruturas de governo, considerar as necessidades integradas dos cidadãos e virtualizar a oferta de serviços públicos são ações que demandam necessariamente tecnologia, mas não prescindem de vontade e liderança política.

3.5 AS NTIC E A *ACCOUNTABILITY* NAS ORGANIZAÇÕES BUROCRÁTICAS: CASOS E EXEMPLOS

Entrementes, a digitalização, ao ampliar a esfera pública, potencializa e permite que as organizações do Estado se tornem mais responsivas aos constituintes. Visto que os consumidores de serviços governamentais alimentam a expectativa de acesso facilitado e rápido às agências públicas, o que em certa medida se origina da experiência ocorrida com os serviços privados. (FERGUSON *apud* CEPIK; EISENBERG, 2001). Desse modo intuímos que a responsividade governamental é condição necessária para o favorecimento de mecanismos de responsabilização e controle (*accountability*) pelos constituintes.

Como verificamos, os conceitos de responsividade e *accountability* guardam uma relação de complementaridade, pois o exercício do controle civil se torna mais ou menos intenso em função da maior ou menor responsividade governamental. Passo importante nessa direção são os aplicativos de governo eletrônico que estimulam a participação e utilização pelos cidadãos dos serviços virtualizados do Estado. Em 2008, a *Joint Research Center*, da Comissão Européia⁵², num trabalho

⁵² COMISSÃO Européia. Disponível em: <<http://www.jrc.ec.europa.eu>>. Acesso em: 12 jun. 2011.

assinado por David Osimo intitulado: “Os Governos na *Web 2.0*⁵³: Por Que e Como”, desenvolve uma reflexão que embora no âmbito da União Européia, pode aportar de forma adaptada ferramentas conceituais e algumas diretrizes para o e-Gov de países como o Brasil. Osimo sustenta que a *Web 2.0* é composta por um *set* de tecnologias, aplicações e de valores. Os valores englobariam basicamente a compreensão do usuário/cidadão como produtor de conteúdos, a obrigatoriedade em desenvolver ambientes com interfaces extremamente amigáveis e a percepção da rede como expressão e potencialização da inteligência coletiva. Nessa direção se requer o desenvolvimento da computação e *software* social e da Internet participativa. Sobretudo a partir de aplicações como os *blogs*, *wikis*, *podcasts*, *rss feeds*, *taggings*, *social networks*, etc.. Suportados por tecnologias *Ajax*⁵⁴, *XML*, *open api*, *flash/flex*, *microformats* e outras.

Seguindo a caracterização da OCDE⁵⁵, o autor assume que os governos são organizações interessadas em desenvolver ambientes intensivos na busca pelo conhecimento, e o serão ainda mais no futuro. Mas quais seriam os impactos da *Web 2.0* sobre os governos? Quais seriam as relevâncias e significâncias, bem como os impactos na implementação de aplicativos no contexto dos governos?

⁵³ “Defensores do termo *Web 2.0* dizem que ele identifica sites de *networking social*, ferramentas de comunicação, *wikis* e etiquetagem eletrônica (*tags*), baseados na colaboração e que entendem que a natureza da rede é orgânica, social e emergente. Atualmente, *Web 2.0* é o termo mais difundido dentro da indústria de tecnologia como sinônimo de sites colaborativos. Logo que comecei a ouvir falar dele, imaginei uma espécie de condomínio virtual privado - um espaço desenvolvido por megacorporações, acessível por um canal diferenciado do da internet comum, funcionando como plataforma de publicação mais controlada e protegida e oferecendo soluções de e-commerce e vantagens para usuários com acesso rápido. Nada disso. Na verdade *Web 2.0* se refere a uma relação de características que supostamente diferenciam novos sites daqueles que naufragaram com o estouro da Bolha da *Internet* na virada do século 20 para o 21. A idéia foi lançada em 2004 pela *O’Reilly Media*, uma editora e empresa de comunicação. O termo se tornou o nome de uma conferência que acontece anualmente nos Estados Unidos, e alastrou-se a ponto de uma busca pelo Google indicar a existência de centenas de milhares de páginas fazendo referência ao assunto. Em sua origem ele deveria distinguir sites ou aplicativos com baixo custo de desenvolvimento, em que o conteúdo surge de baixo para cima (*bottom-up*) a partir do relacionamento entre participantes (*user generated content* ou UGT), e que pode combinar as soluções e o conteúdo de mais de um site para produzir uma experiência integrada - o que no jargão *tech* se convencionou chamar de *mash-up*. Como recomenheceu o fundador da *O’Reilly Media*, Tim O’Reilly, no artigo *What is Web 2.0*: “companhias agora estão passando [o termo] adiante como uma buzzword, sem terem um entendimento real sobre o que ela quer dizer”. Por esse motivo alguns críticos consideram que o nome *Web 2.0* vem sendo aplicado indiscriminadamente como sinônimo de originalidade tecnológica para entusiasmar possíveis clientes e investidores. A associação vaga entre “2.0” e a idéia de inovação abre precedente para que, por exemplo, um projeto comum que inclua um *blog* seja promovido como *Web 2.0* pela equipe de vendas encarregada de oferecer a solução. [...]”. (SPYER, 2009, p. 28).

⁵⁴ AJAX é o uso de tecnologias de programação voltadas ao desenvolvimento de maior interatividade entre usuários e aplicativos. A *Web 2.0* e seu arsenal de aplicações colaborativas, que resultaram nas redes sociais, são suportadas por princípios de programação AJAX, dentre outras.

⁵⁵ OCDE. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 24 fev. 2011.

Assume-se que o impacto da *Web 2.0* possui uma força disruptiva nas organizações governamentais, na vida social, no ambiente corporativo e na mídia. No caso dos governos a *Web 2.0* impacta para dentro na atividade regulatória, na colaboração entre as agências e no gerenciamento do conhecimento. E, para fora, na oferta de serviços, na transparência e participação popular e na modernização e cumprimento da legislação. Nessa perspectiva são identificados quatro tipos de utilização da *Web 2.0* por parte dos governos, que a um só tempo são produtores de conteúdos e usuários: 1º) no desenvolvimento de soluções e conteúdos, 2º) no provisionamento de uma robusta base de dados com indicadores e estatísticas atualizadas, 3º) como usuário de aplicações específicas e 4º) como usuários em geral, o que corresponde atualmente ao status de 50% dos internautas europeus.

As aplicações de *Web 2.0* estão baseadas menos em hierarquias e mais em *networks*, e tampouco dizem respeito a questões de somenos importância. Segundo Osimo (2008), no balanço que o governo norte-americano fez a respeito dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, em Nova York, dentre diversas causas se identificou o *sillo effect*, ou seja, a falta de colaboração entre as agências de inteligência do país. A recomendação pela adoção de ferramentas colaborativas como o *Intellipedia* tornou possível uma mais eficiente e eficaz coordenação entre os diversos serviços governamentais de inteligência estadunidenses. A possibilidade de debater questões de fundo estratégico para a ciência e tecnologia norte-americana tornou possível à bem sucedida experiência de renovação de patentes através do *peer to patent*. E embora haja poucos casos de *e-Democracy*, há que se destacar o britânico *e-Petition*, em que qualquer cidadão do Reino Unido conectado pode encaminhar diretamente ao primeiro-ministro uma petição. Recentemente através do *e-Petition* se impediu, mediante mais de um milhão de assinaturas, a elevação da taxa de pedágio de uma autoestrada (OSIMO, 2008). O autor destaca dentre outras aplicações relevantes as cidades norte-americanas como Chicago e seu e-serviço de informações atualizadas sobre criminalidade e espaço geográfico cidadão (*ChicagoCitix*⁵⁶), informação sobre procedimentos urbanísticos nas cidades britânicas (*Planning Alert*⁵⁷) e geração de estatísticas públicas global (*Gapminder*⁵⁸).

⁵⁶ *Chicagocitix*. Disponível em: <<http://www.chicago.org/> e <http://www.citix.net/>>.

⁵⁷ *Planning Alert*. Disponível em: <<http://www.planningalerts.com/>>.

⁵⁸ *Gapminder*. Disponível em: <<http://www.gapminder.org/about>>.

Sob os auspícios da *Web 2.0*, logo após sua posse no início de 2009, o presidente norte-americano Barack Obama saiu a público e concitou seus concidadãos a repensarem o modo pelo qual se relacionavam com o Estado. Ao enfatizar a importância da Internet assumiu o compromisso em disponibilizar ferramentas virtuais de participação, colaboração, transparência e engajamento, de modo a conduzir interativamente com os cidadãos um *set* de inovações na administração pública federal. O que o governo Obama propôs foi uma nova abordagem sobre governo eletrônico. Ao abandonar o modelo de governo eletrônico entregador unilateral de informação em formato *web*, do ponto de vista tecnológico, mas formato “balcão” sob a ótica tradicional, o novo governo buscou evoluir conceitualmente para um modelo de e-Gov nos marcos da *web 2.0*.

Conforme o portal IGov.br⁵⁹:

A estratégia do governo Obama é composta de três fases:

Fase 1 - *Brainstorm*: a população compartilha suas idéias de como tornar o governo mais aberto e eficiente, tanto postando suas recomendações, quanto votando nas idéias dos demais, através do site *Open Government Dialogue*. O objetivo desta fase foi atender às seguintes questões:

- a) Como as operações do governo podem ser mais transparentes e responsáveis?
- b) Como os comitês consultivos federais de legislação, regulamentação e eletrônicos podem ser mais bem utilizados para melhorar a qualidade das decisões do governo?
- c) Quais modelos alternativos para melhorar a qualidade das decisões dos gestores públicos e ao mesmo tempo possibilite o aumento da participação cidadã nestas decisões?
- d) Quais estratégias poderiam ser empregadas para obtermos uma maior utilização da *Web 2.0* nas agências públicas?
- e) Quais políticas estão impedindo a inovação no governo atualmente?
- f) Qual o melhor caminho para mudar a cultura de governo, para que compreenda a colaboração?
- g) Quais mudanças devem ser feitas na formação ou contratação de pessoal, que favoreçam a inovação?
- h) Quais os modelos de avaliação de desempenho são necessários para determinar a eficácia de uma política de governo aberto?

Com duração de uma semana, entre 21 e 28 de maio de 2009, o *brainstorm* nacional reuniu online 4.208 idéias vindas dos cidadãos, dando início à segunda fase:

Fase 2 - Discussão: visando a triagem e o aprofundamento das contribuições, bem como a classificação e identificação dos desafios apresentados na fase 1. Para tanto, o governo, por meio do Escritório de Política em Ciência e Tecnologia, montou um blog reportando as discussões e permitindo os comentários e outras contribuições dos cidadãos.

Fase 3 - Elaboração (*Drafting*): permanece o incentivo à colaboração no desenvolvimento das ideias inovadoras a fim de transformá-las em princípios para ações específicas de governo, com o objetivo de dar respostas:

- a) Quem? - Quem está sendo direcionado para fazer o quê?

⁵⁹ PORTAL IGov.br Disponível em: <<http://www.igovbrasil.com/search/label/boaspraticas>>. Acesso em: 28 abr. 2011.

- b) O quê? - Qual é a recomendação destinada a atingir?
- c) Por quê? - Porque é importante?
- d) Como? - Como o sucesso é medido?

Esta fase, tida como final na *White house open government initiative*, se encerrou no dia 6 de julho, entretanto algumas iniciativas de inovação já podem ser vistas (e seguidas) consultando a Galeria de Inovações do Governo Aberto. Das inovações já apresentadas, a que provoca maior admiração é a *Data Gov*. Nesse site, o governo americano apresenta uma plataforma para o *Open Data Government*, disponibilizando à sociedade suas principais bases de dados, consideradas de interesse do cidadão, em formatos amigáveis como o *xml*, para que indivíduos, associações, comunidades e empresas possam produzir aplicações *web* e conhecimento, apoiados em bases governamentais.

Segundo o IGov.Br⁶⁰, na Inglaterra há evidências importantes de aplicativos que desenvolvem a responsividade do governo sobre os serviços públicos, o que favorece consideravelmente a *accountability* política:

[...] no Reino Unido há um modelo de avaliação de serviços públicos, o *Patient Opinion*, que é referência mundial em participação cidadã na Internet, na medida em que, ingressando em um site, o paciente atendido pela rede pública de saúde avalia o serviço prestado e a qualidade do atendimento, as instalações, o tratamento, enfim os diversos aspectos de sua passagem por esse serviço, contando sua história de modo a servir à administração e aos demais cidadãos. Esse modelo agora será reproduzido e ampliado aos demais serviços públicos britânicos por meio do projeto *Working Together*, lançado pelo Primeiro Ministro Gordon Brown, que sintetiza o princípio do projeto ao declarar: "Estamos no início de um novo mundo na prestação de contas, no qual os pais, os doentes e as comunidades locais formam os serviços que recebem, assegurando a todos que os nossos serviços públicos não estão apenas na mão do governo, mas representam a voz do povo local. A partir de maio estarão disponíveis ferramentas *online* para que o cidadão possa avaliar e comparar o funcionamento dos serviços municipais e, a partir de 2010, os pais poderão registrar no site o seu *feedback* sobre o sistema de educação e os serviços prestados nesta área aos seus filhos".

Entre 18 e 20 de novembro de 2009, ocorreu a Conferência Ministerial Européia de Governo Eletrônico. Na Conferência fez-se aprovar um documento, a Declaração Aberta⁶¹ sobre os Serviços Públicos, produzido de forma colaborativa e com a participação da sociedade civil europeia, onde foram afirmados os seguintes princípios:

⁶⁰ PORTAL IGov.br Disponível em: <<http://www.igovbrasil.com/search/label/boaspraticas>>. Acesso em: 28 abr. 2011.

⁶¹ DECLARAÇÃO ABERTA. Disponível em: <<http://www.igovbrasil.com/2009/11/declaracao-aberta-sobre-servicos.html>>. Acesso em: 25 mar. 2011.

Assim, propomos três princípios basilares para os serviços públicos Europeus:

- a) transparência: todas as organizações do setor público devem ser “transparentes por defeito” e devem dar ao público informação, clara e atualizada com frequência, sobre todos os aspectos das suas operações e processos de tomada de decisão. Também devem existir mecanismos robustos para que os cidadãos possam destacar as áreas nas quais gostariam de ver maior transparência. Quando fornecem informação, as organizações públicas devem fazê-lo em formatos abertos e reutilizáveis (tendo sempre em conta as questões do foro da privacidade);
- b) participação: os governos devem procurar proativamente, para todas as suas actividades, os *inputs* dos cidadãos, desde o envolvimento dos utilizadores na modelação dos serviços públicos passando pela participação pública na estruturação de políticas. Estes *inputs* devem ser públicos para que outros cidadãos possam ter conhecimento e para que o governo a eles responda publicamente. A capacidade de colaboração com os cidadãos deveria tornar-se uma competência basilar dos governos;
- c) delegação de poder: as instituições públicas devem procurar agir como plataforma para a criação de valor público. Sobretudo, os dados e serviços do governo devem ser disponibilizados em formatos que permitam que, facilmente, se construa em cima. As organizações públicas deveriam oferecer aos cidadãos a capacidade de resolver os problemas por si mesmos, fornecendo-lhes as ferramentas adequadas para tal. Deveriam também tratar os cidadãos como os donos dos seus dados e oferecer-lhes a possibilidade de monitorizar e controlar a forma como esses dados são partilhados.

Reconhecemos que serão necessários tempo e recursos até que estes princípios sejam implementados, pois os mecanismos de governação terão de ser adaptados a esta nova realidade, mas acreditamos que devem estar no centro dos esforços para transformar os governos. Os cidadãos já estão a agir de uma forma consentânea com estas ideias “de fora”, mas os governos devem apoiar e acelerar este processo.

Pedimos a todos os governos europeus e à Comissão Europeia que incorpore estes princípios nos seus planos de ação para o *e-Government* e assegurem que os cidadãos Europeus possam gozar os benefícios de um governo transparente, participativo e que delegue mais o seu poder, o mais rapidamente possível.

No capítulo seguinte verificaremos a situação e o estágio de desenvolvimento do governo eletrônico brasileiro. É mister reconhecer de pronto que estamos muito distantes da constituição de uma massa crítica de cidadãos capazes de explorar a *Web 2.0*, e suas possibilidades colaborativas e participativas, levando em consideração a *accountability* política. Para isso será necessário superar a exclusão digital da maioria de milhões de brasileiros e brasileiras. Desse modo nos aproximaremos de um padrão includente onde a não utilização das novas tecnologias da informação e da comunicação por parte da população, tenha mais a ver com uma deliberada opção individual, do que com uma forçosa exclusão digital. Todavia, por conta da demanda globalizante por maior transparência dos governos nos países democráticos, apesar da exclusão, nosso País está desafiado a queimar

etapas e promover a transparência nas ações do Estado, suas instituições e seu corpo de servidores, contando para isso com o recurso à digitalização. Nesse sentido, o nosso objeto de estudo, o governo eletrônico brasileiro, fornece uma agenda de pesquisa fértil e promissora, pois num período inferior a dez anos dobrou o número de domicílios que possuem acesso a Internet, e já são milhões de pessoas que utilizam os serviços públicos eletrônicos, o que faz do e-Gov nacional e seus aplicativos um dos ambientes virtuais mais frequentados pelos cidadãos brasileiros que dispõem de acesso a Internet. É patente que a meta de universalização de acesso pode ser alcançada em alguns anos mediante políticas públicas de inclusão digital. Portanto é crível que o desenvolvimento estatal de novas capacidades virtuais pode gerar novas competências, tanto no balcão de atendimento (*front officce*) como nos processos internos (*back officce*).

4 E-GOVERNO NO BRASIL: RÁPIDA EVOLUÇÃO NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO

Retomando o argumento central até aqui, sustentamos que o novo patamar comunicacional presidido pelas NTIC adiciona às poliarquias contemporâneas uma circulação de informações públicas via *web* num volume jamais imaginado em tempos recentes. Afirmamos no primeiro capítulo que um dos grandes desafios, tendo em vista a qualificação das democracias modernas, é a ampliação dos mecanismos de *accountability* sobre governantes e representantes. A revitalização virtual da esfera pública pressiona o poder estatal por uma comunicação democrática, demandando mais transparência nas ações dos representantes eleitos, mormente os governantes, o que potencializa a *accountability* política. Ainda vale lembrar que no segundo capítulo verificamos que os responsáveis pela gestão dos serviços governamentais, as burocracias de estado, são e serão atores importantes na mediação com os cidadãos, podendo tornar mais ou menos dinâmicas as reformas administrativas requeridas pelo emprego intensivo das NTIC. Seja na oferta de serviços eletrônicos, seja na abertura de espaços virtuais para a participação dos cidadãos nas instruções de matérias para as deliberações públicas. Sendo assim, se torna patente que a presença dos governos na *web* explorando todas as dimensões possíveis do e-Gov implicará e muito sobre o conteúdo reformador - em maior ou menor grau - constante na agenda das elites governantes.

Nesse capítulo trataremos da trajetória do e-Gov no Brasil. Além disso, abordaremos sua evolução recente em termos de acesso e percepção da população acerca dos serviços públicos prestados eletronicamente. Para isso lançamos mão da pesquisa do CGI.br, a “TIC Governo Eletrônico 2010”, realizada no ano anterior. Registre-se que desde 2005 o CGI.br vem pesquisando e contribuindo para a avaliação do e-Gov.

Consideramos mister para os objetivos desse trabalho a explicitação dos modelos internacionais de avaliação da maturidade do governo eletrônico, para em seguida colocar em tela a discussão do artigo⁶²; “Avaliando o Desempenho do Governo Eletrônico no Brasil: o Índice de Qualidade de e-Serviços Governamentais”. (CEPIK; POSSAMAI; CANABARRO, et al. 2009). A reflexão dos autores partiu

⁶² O artigo resultou do projeto de pesquisa “Avaliando o Desempenho do e-Gov no Brasil”. O projeto foi coordenado pelo prof^o Dr. Marco Cepik, em parceria com o Dept^o de Governo Eletrônico (DGE), do Ministério do Planejamento, entre 2008 e 2009. (N.A.)

fundamentalmente do relatório⁶³ “Indicadores e Métricas do MPOG”, do Departamento de Governo Eletrônico, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, de 2007, pioneiro na avaliação dos e-serviços no País. Além disso, o artigo evidencia os resultados mais gerais da pesquisa⁶⁴ “Avaliando o e-Gov no Brasil”, e busca contribuir com a proposição de uma metodologia de avaliação mais abrangente do e-Gov.

4.1 EVOLUÇÃO RECENTE E MARCO REGULATÓRIO DO E-GOV NO BRASIL

O Estado brasileiro há algum tempo desenvolveu soluções em governança eletrônica que o colocam entre as melhores práticas conhecidas nos países democráticos. São os casos das eleições informatizadas em todos os níveis, e o recolhimento do Imposto de Renda pela Internet. Ressalte-se que antes de 2000 já eram oferecidos serviços eletrônicos, como a já mencionada declaração do Imposto de Renda, editais de compras públicas (*e-procurement*) e informações sobre benefícios da Previdência Social. Indubitavelmente se avançou muito em aplicativos de e-Gov no País desde a publicação, no ano de 2000, do “Livro Verde”⁶⁵ do programa SocInfo (Brasil na Sociedade da Informação), do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Todavia, o “Livro Verde” empregava um conceito de e-Gov incipiente e influenciado pelos princípios do Novo Gerencialismo, o que merecesse talvez sua atualização, ou superação, no estabelecimento de um novo marco referencial pós-neoliberal para o papel do Estado na Sociedade da Informação.

A partir de 2000, o e-Gov brasileiro desenvolve novos serviços. Em 2002, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, os governos em todos os níveis são obrigados a divulgar pela Internet os seus orçamentos. Ainda durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso são criados dois megaportais, o ComprasNet e o Rede Governo. O Rede Governo (www.redegoverno.com.br), foi concebido para ser um portal único com informações e serviços para os cidadãos.

⁶³ CEGOV. Disponível em: <<http://cegov.ufrgs.br/index.php>>. Acesso em: 25 mar. 2011.

⁶⁴ O projeto de pesquisa foi coordenado pelo profº Dr. Marco Cepik, em parceria com o Deptº de Governo Eletrônico (DGE), do Ministério do Planejamento, entre 2008 e 2009. (N.A.)

⁶⁵ O “Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil” foi resultado da sistematização de uma política de e-governo para o País. O trabalho foi coordenado por Tadao Takahashi, do projeto SOCINFO, do Ministério da Ciência e Tecnologia, entre 1999 e 2000. Foram consultados mais de 300 peritos no Brasil e exterior e 150 representantes de universidades, empresas públicas e privadas e sociedade civil. (CHAHIN, CUNHA, KNIGHT et al. 2004).

Na sequência o Rede Governo passou-se a chamar de portal e-Gov (www.e-gov.br). O e-Gov.br disponibilizava diversos serviços públicos. Dentre eles destacamos: emissão de certidões de pagamento de impostos, divulgação de editais de compras governamentais, acompanhamento de processos judiciais, acesso a indicadores econômicos e sociais, dados do censo, prestação de informações sobre aposentadorias e benefícios da previdência social etc.. (CHAIN; CUNHA ; KNIGHT, et al. 2004). Em 2004, no governo do presidente Lula, o ComprasNet federal realizou pela Internet R\$ 4 bi em transações, envolvendo 4.000 compradores e 167 fornecedores. A partir de 2003, no início do mandato do presidente Lula, o Comitê Executivo de Governo Eletrônico, o CEGE, a cargo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), definiu o que seriam as quatro prioridades do e-Gov para o novo governo: 1ª) a entrega de novos serviços de interesse aos cidadãos e não das agências do governo, 2ª) a articulação do governo federal com as subunidades nacionais tendo em vista o compartilhamento de serviços e sistemas, 3ª) a otimização da infraestrutura de telecomunicações, de *hardware* e *software*, com a opção preferencial pelos *softwares* não proprietários e 4ª) a valorização das soluções tecnológicas produzidas no País.

Contudo, a destarte dos inegáveis avanços na disponibilização de serviços, marcos regulatórios e administrativos do e-Gov nacional, o acórdão nº 1386/2006, do Tribunal de Contas da União, o TCU, amplamente repercutido na imprensa ao longo do ano de 2007, asseverou de certo modo a caracterização que a ONU⁶⁶ fez em abril de 2008 acerca do estágio ainda intermediário do governo eletrônico brasileiro. Embora o TCU reconheça as boas práticas de e-Gov como os debates mediados eletronicamente sobre as vantagens estratégicas para a adoção do *software* livre, das consultas públicas sobre o padrão e-Ping de interoperabilidade governamental e de alguns casos de sucesso como o ComprasNet e a declaração do IR pela Internet, o Tribunal, sob a responsabilidade da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI), apontou problemas de coordenação e insuficiências no que diz respeito ao cumprimento das diretrizes elaboradas no âmbito do próprio Comitê Executivo de Governo Eletrônico.

⁶⁶ Publicado pela ONU. Nos referimos ao relatório: *“Administration and Development Management. United Nations e-Government Survey 2008: from e-government to Connected Governance. New York”*.

Segundo a SEFTI/TCU, o CEGE até a data da publicação do acórdão em 2006, não se reunia desde 2003, e as ações dos comitês técnicos não resultavam na padronização de normas pelo Comitê. Haveria uma sobreposição de atribuições entre o CEGE e a SLTI, além da identificação de outras sobreposições a partir de órgãos como a Dataprev, Previdência e o ITI, com portais distintos na Internet. Em torno de 50% dos gestores de outros ministérios vinculados aos comitês técnicos desconheciam o e-Ping, e 29,2% não sabiam da existência do portal público do e-Gov. Foi constatada a falta de atualização do sistema de inventários de portais governamentais e a dificuldade de identificação dos responsáveis pelos portais. Outra lacuna indicada dizia respeito à falta de monitoramento e avaliação dos serviços de e-Gov, pelo Departamento de Governo Eletrônico (DGE), da SLTI, e a inexistência de um canal institucional de divulgação de boas práticas na Internet. Além disso, se constatou a baixa porcentagem de serviços transacionais nas áreas de educação, previdência, saúde, trabalho e emprego. O caso da saúde seria emblemático, pois as aplicações em maior número eram dedicadas aos gestores, e em menor número aos cidadãos.

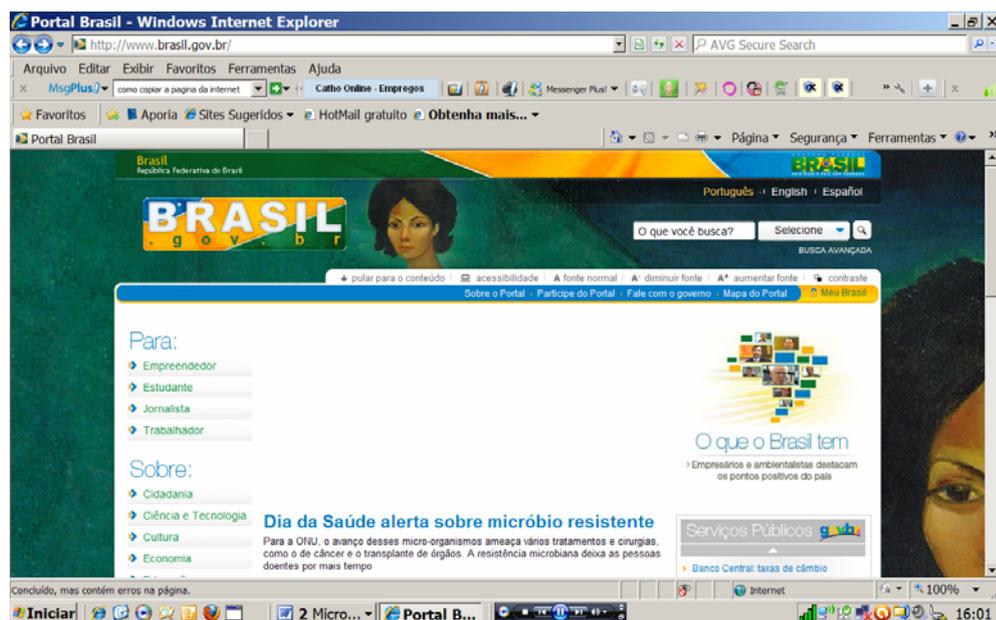
A importância dos apontamentos do TCU é fundamental para o desenvolvimento da *accountability* horizontal, isto é, a existência de fiscalização e controle no âmbito, e entre as instituições governamentais. Na linha do estabelecimento de pesos e contrapesos institucionais. Indubitavelmente que o acórdão do TCU tem um grande valor para a necessária correção de rumos do e-Gov nacional. A rigor o que deve prosperar entre os operadores do Estado no que concerne a uma visão do e-Gov como inovação institucional (ARAÚJO; GOMES, 2004), seguindo as recomendações do Tribunal, é uma apropriada abordagem de governança eletrônica. Ou seja, a chave é priorizar, desenvolver e melhorar continuamente os aplicativos sociais dos portais e demais canais do governo através de uma adequada integração e articulação das estruturas governamentais de coordenação das políticas, das estratégias, das visões e dos recursos necessários para a efetivação do e-Gov.

O e-Gov nacional vem disponibilizando nos últimos anos versões eletrônicas de um número expressivo de serviços. Tendo em vista a necessidade de organizar taxonomicamente os e-serviços, o governo criou a Lista de Assuntos Governamentais, a LAG. Na sua primeira versão lançada em 2007, é possível ter uma idéia da dimensão, extensão e profundidade dos conteúdos atinentes ao

Estado brasileiro. A LAG reforça e denota que os governos de fato são as maiores organizações produtoras e consumidoras de dados na sociedade contemporânea. No lado da oferta de serviços, podemos encontrar centenas de URLs, que correspondem a um endereço eletrônico onde se encontra um serviço governamental. De um modo geral as organizações multilaterais como a ONU, União Européia e OEA atribuem níveis e/ou etapas para o desenvolvimento dos governos eletrônicos. Grosso modo são identificados três etapas. A primeira é a informacional, onde a principal funcionalidade dos portais governamentais é divulgar serviços e endereços das repartições unidirecionalmente, isto é, do governo para os cidadãos. Em seguida, com o incremento de aplicativos, os portais podem tornar a comunicação bi-direcional e interativa entre as agências e os usuários mediante consultas por e-mails, SMS, etc.. Por fim, ao nível transacional, ocorre a desintermediação entre agências de governo e usuários. Os serviços são integralmente realizados pelos cidadãos, que inserem os dados e recebem as informações.

Em abril de 2010, sucedendo o e-Gov.br, foi lançado o portal: (www.brasil.gov.br), com mais de 3.000 serviços disponíveis. No portal os e-serviços podem ser encontrados por grupos de interesse, ou por assuntos, seguindo a tendência predominante dos portais governamentais, conforme a figura a seguir.

Figura 1 - Portais governamentais



Fonte: E-Gov.br (2011).

No que diz respeito aos marcos regulatórios e a coordenação governamental do e-Gov nacional, houve indiscutíveis avanços institucionais nos últimos dez anos. A rigor, desde os anos 90, com o advento da Rede Nacional de Pesquisa (RNP), do Ministério de Ciência e Tecnologia, foi publicado um razoável conjunto de leis, decretos, resoluções e portarias normatizando as atividades do Estado por meio eletrônico. Segundo o TCU, o arcabouço legal é composto por 146 instrumentos normativos para a contratação de serviços de informática, 162 instruções na área de segurança da informação, 142 decretos e resoluções sobre a Política Nacional de Informática, através da SEPIN/MCT, e 36 portarias do Comitê Executivo de Governo Eletrônico. O Comitê foi criado por decreto em 2000, coordenado pela Casa Civil, cuja secretaria executiva está sob a responsabilidade da Secretaria de Logística da Tecnologia da Informação. O CEGE conta com oito comitês técnicos com representantes de diversos ministérios. Por seu turno, a SLTI coordena o Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática do governo, o SISP, criado em 1994, cujas atribuições incluem a racionalização da utilização dos recursos em TI, no âmbito da administração federal (CANABARRO; CEPIK, 2010).

4.2 O E-GOV NO BRASIL SEGUNDO O CGI.BR

No último relatório das Nações Unidas⁶⁷, publicado em 2010, as melhores experiências de e-Gov na América do Sul foram, respectivamente, Colômbia, Chile, Uruguai, Argentina e Brasil. O Brasil perdeu dez posições no ranking mundial desde o penúltimo relatório, publicado em 2008. O e-Gov brasileiro, pelo *ranking* da ONU, ocupa a 55ª posição. Alguns dos indicadores utilizados para a produção deste estudo são semelhantes aos que outras instituições multilaterais como o CLAD, a OEA e a CEPAL⁶⁸ vêm utilizando: a maturidade do serviço prestado eletronicamente (o que envolve comunicabilidade, multiplicidade de acesso, acessibilidade, disponibilidade, transparência), o índice de capital social e a e-participação, que

⁶⁷ O relatório referido é o “*E-Government Survey 2010 - Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*” divulgado sob a responsabilidade da ONU, em 2010.

⁶⁸ A Organização dos Estados Americanos (OEA), o Centro Latino-Americano de Desenvolvimento (CLAD) e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) são instituições multilaterais regionais com diferentes atribuições reconhecidas pela ONU. (N.A.)

congrega medidas de e-informação, e-consulta e e-tomada de decisão.⁶⁹

Por seu turno, o CGI.br, o Comitê Gestor da Internet no Brasil, instituído através da Portaria Interministerial nº 147, de 31 de maio de 1995, alterada posteriormente pelo Decreto Presidencial nº 4.829, de 03 de setembro de 2003, vem prestando um relevante trabalho de pesquisa sobre a disseminação e o impacto das NTIC, sobre a população brasileira. Desde 2005, anualmente, o CGI.br vem publicando as pesquisas TIC-Domicílios e a TIC-Empresas.

Em 2010, o CGI.br, através do seu Centro de Estudos de Tecnologia da Informação, o CETIC.br, publicou as pesquisas “TIC - Domicílios/2009” e “TIC - Empresas/2009”. A base de dados utilizada como apoio foi a Pesquisa de Nacional de Amostragem de Domicílios (PNAD), de 2008, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), vinculado ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Considerando a TIC-Domicílios/2009, que busca radiografar o grau de apropriação das NTIC pela população, o plano amostral dos pesquisadores envolveu 16.854 entrevistados na área urbana, e 3.144 de entrevistas em área rural. Os resultados foram apresentados através de relatório com gráficos comparativos da série de pesquisas, publicadas desde 2005. Além da penetração do computador e da Internet junto aos domicílios, também foram avaliados a telefonia fixa, a taxa de crescimento regional do computador e Internet, o computador móvel, o acesso por *lan house*⁷⁰, o acesso por telecentros, atividades na Internet, segurança na rede e *spam*⁷¹, e utilização dos serviços de governo eletrônico.

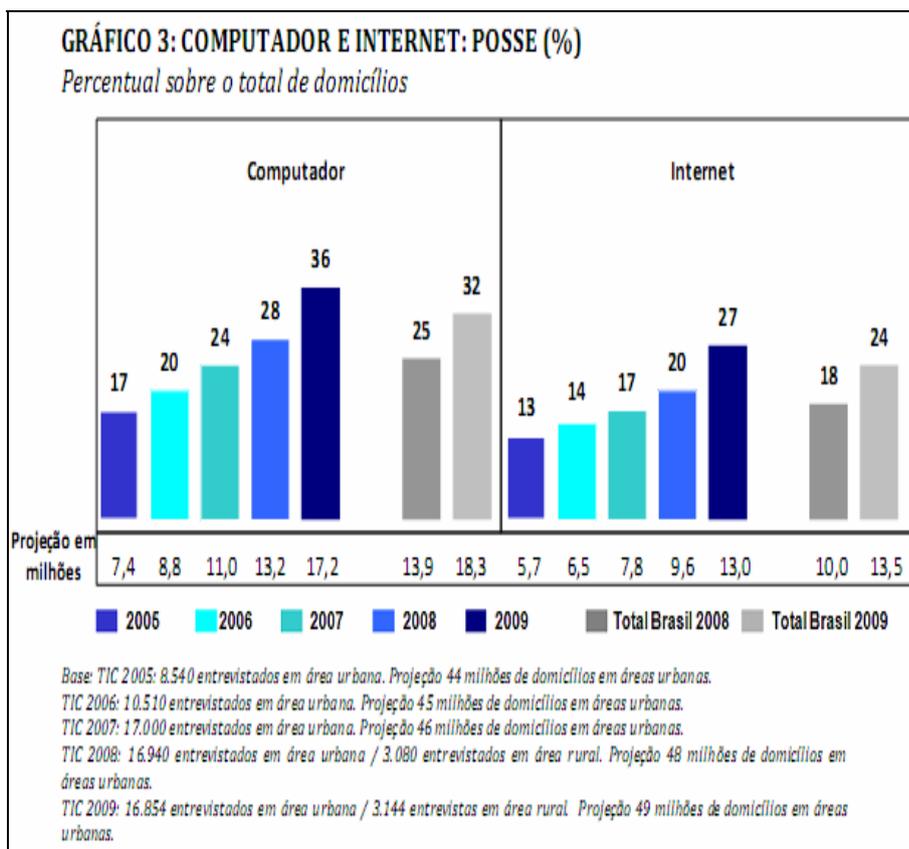
Como podemos verificar no gráfico a seguir, os números gerais da Pesquisa revelam uma curva crescente de domicílios brasileiros que tem a posse de computadores e acesso à Internet.

⁶⁹ No relatório sobre governo eletrônico publicado pela ONU em 2008, o índice adotado que mensurava a participação pela Internet foi denominado de e-Participação, que foi composto pelos sub-índices e-informação, e-consulta e e-decisão. (N.A.).

⁷⁰ Uma *local area network (lan)* é um ambiente de uso público de computadores e de acesso a Internet, porém os computadores e a conexão são privadas. Desse modo os proprietários de *lan houses* podem cobrar dos usuários pelos serviços. N.A.

⁷¹ *Spams* (Abreviatura do inglês) são as mensagens eletrônicas não solicitadas pelos usuários de correio eletrônico. N.A.

Gráfico 1 - Computador e internet



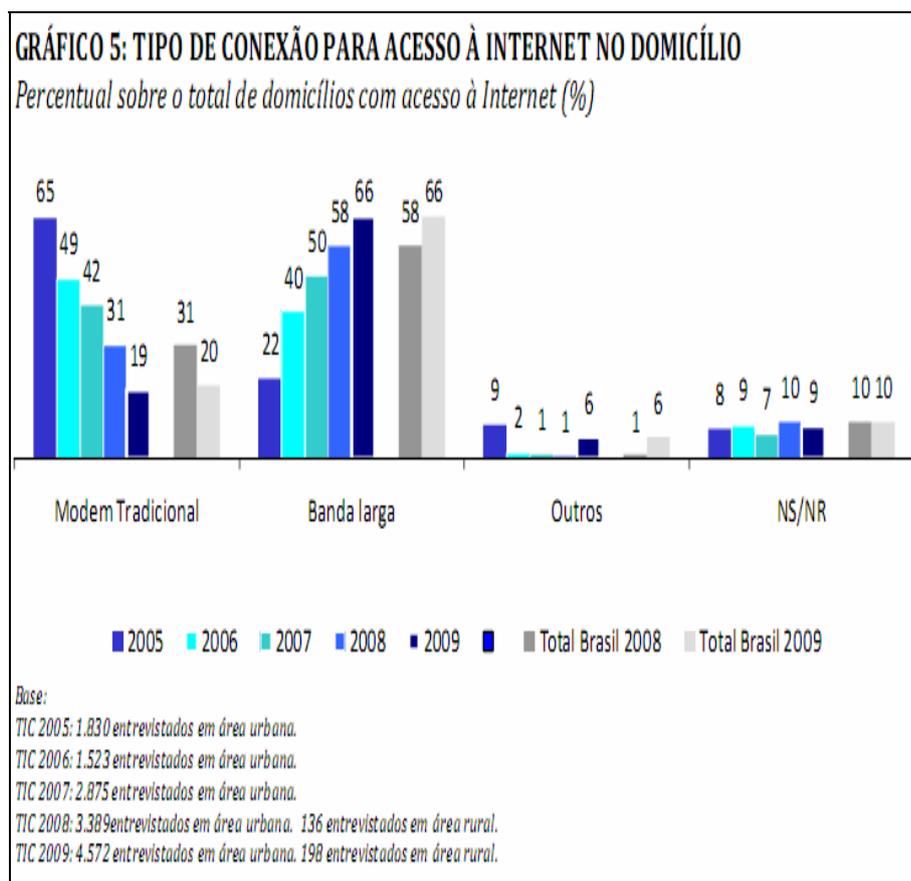
Fonte: CETIC (2011).

Podemos inferir que os recentes aumentos de renda da população, combinada com políticas de incentivo fiscal para a aquisição de computadores, estão na base do fenômeno, o que é atestado pelo crescimento projetado para a indústria de TI⁷² no Brasil para os próximos anos.

Outro levantamento interessante diz respeito ao tipo de conexão utilizado pelos domicílios com acesso à Internet. Vejamos:

⁷² Considerando a indústria de TI como um todo (*softwares, hardwares* e infraestrutura de redes): “A América Latina será o segundo principal destino para investimentos em Tecnologia da Informação (TI) até o final de 2010, de acordo com dados do Gartner Research. A consultoria prevê que os gastos com TI na região alcançarão US\$ 261 bilhões este ano, 4,4% a mais do que há dois anos. O ritmo dos investimentos não deverá arrefecer até 2014, quando o Gartner prevê um volume de US\$ 326 bilhões em investimentos em TI para a região. [...] Desse total, o Brasil deverá receber US\$ 101 bilhões até o final deste ano (2010), cerca de 15% acima dos valores do último ano, o que representará 9,6% no Produto Interno Bruto (PIB) do País. Ainda de acordo com levantamentos da consultoria, o Brasil deverá chegar a US\$ 128 bilhões em gastos em TI até 2014, chegando a 10,3% do PIB. [...]”. (GARTNER. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/09/investimentos-em-ti-no-brasil-podem-chegar-96-do-pib-diz-gartner.html>>).

Gráfico 2 - Tipo de conexão para acesso à internet no domicílio

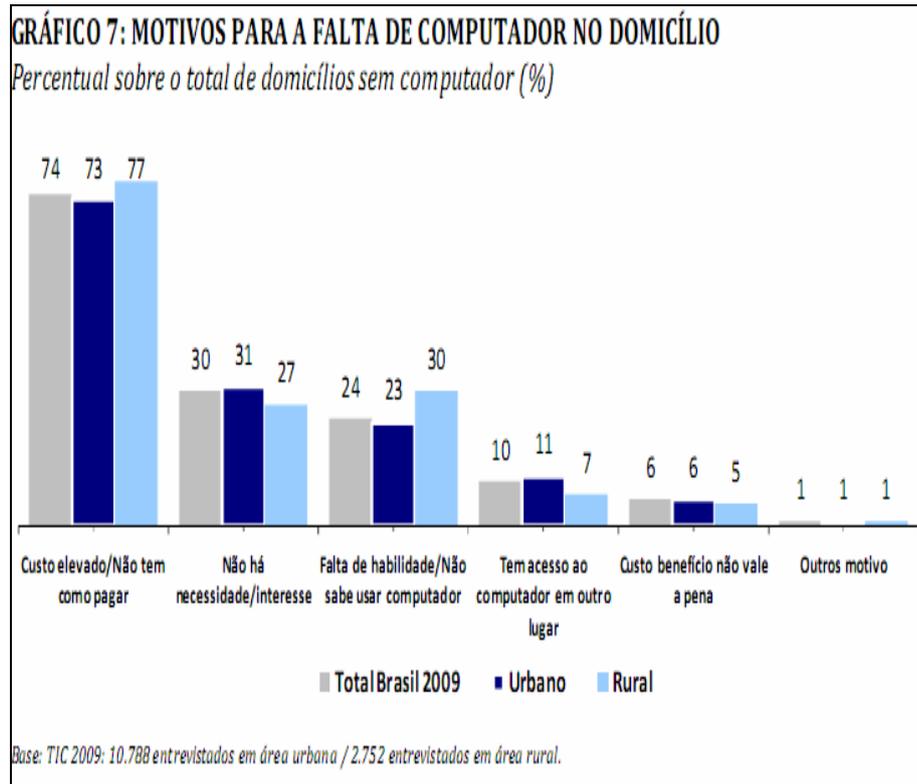


Fonte: CETIC (2011).

Constata-se que o tipo de conexão mais utilizada é a banda larga. Desde 2005 ocorre um crescimento médio de 32% das conexões dedicadas (alto desempenho). Os pesquisadores relacionam o crescimento dessa conexão com o incremento das habilidades dos usuários na rede, o que demanda conexões com maior largura de banda e velocidade.

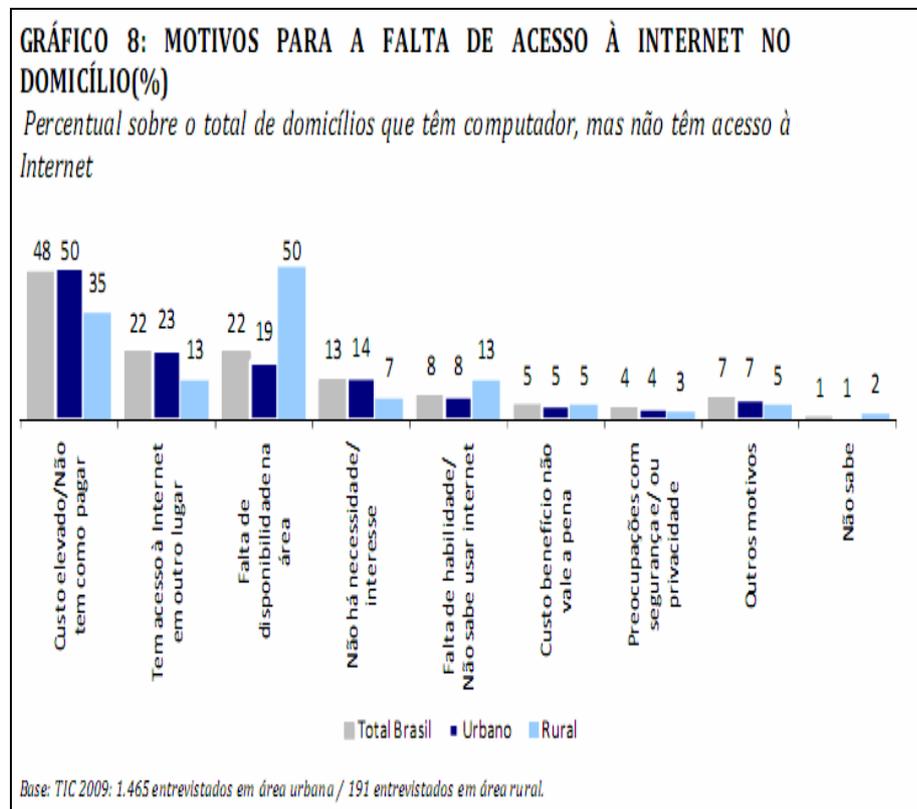
Os dois gráficos seguintes tratam dos motivos pelos quais os domicílios não têm computador e Internet. Como segue:

Gráfico 3 - Motivos para a falta de computador no domicílio



Fonte: CETIC (2011).

Gráfico 4 - Motivos para a falta de acesso à internet no domicílio

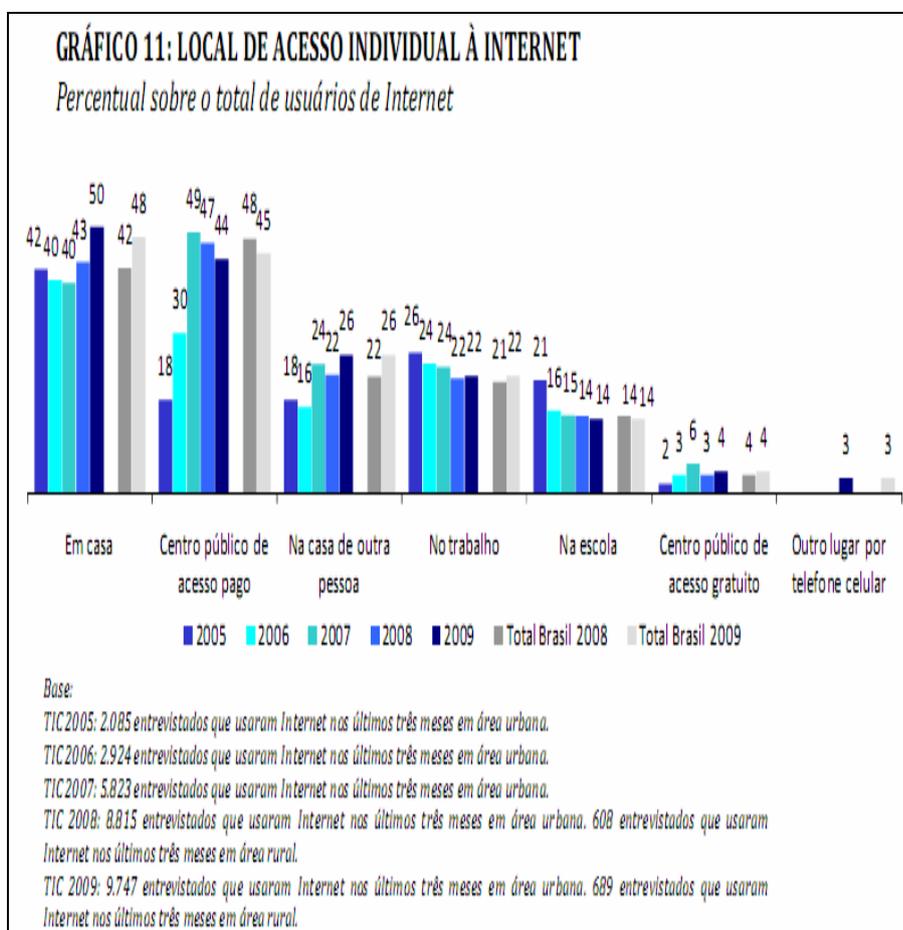


Fonte: CETIC (2011).

O custo dos equipamentos é sugerido como o principal motivo para a ausência de computadores nos domicílios. O que denota que a variável renda se mantém como o principal impeditivo do acesso às NTIC. A mesma justificativa é utilizada por metade dos domicílios que possuem equipamentos, mas não possuem acesso à Internet. Chama a atenção que, nos domicílios rurais, o motivo alegado pela metade dos entrevistados é a ausência de disponibilidade do serviço, e em segundo lugar o seu custo.

Outro dado relevante é o local preferencial de acesso dos usuários de Internet. Conforme a pesquisa:

Gráfico 5 - Local de acesso individual à internet

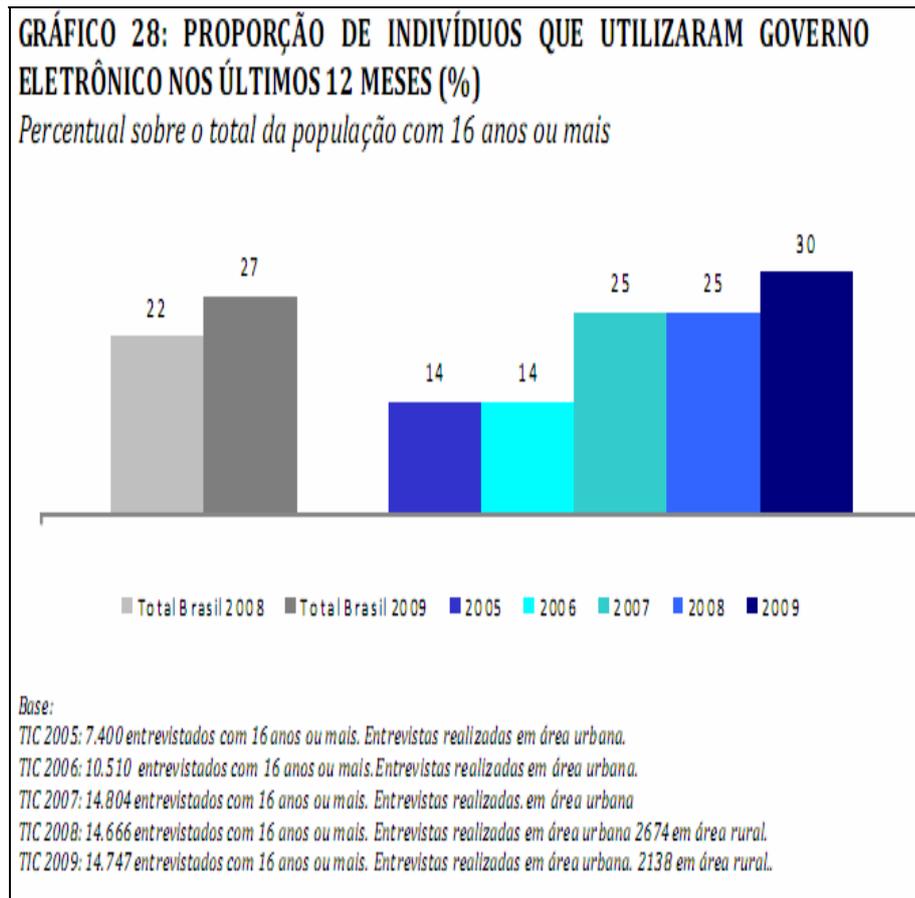


Fonte: CETIC (2011).

O gráfico informa-nos que em 2009, a maioria dos usuários acessou a Internet a partir das suas residências. Diferentemente de dois anos antes, em 2007, cujo principal local de acesso era os centros públicos de acesso pago, as *lan houses*. São poucos os usuários, 4%, que declararam que acessam a partir de Telecentros ou Infocentros.

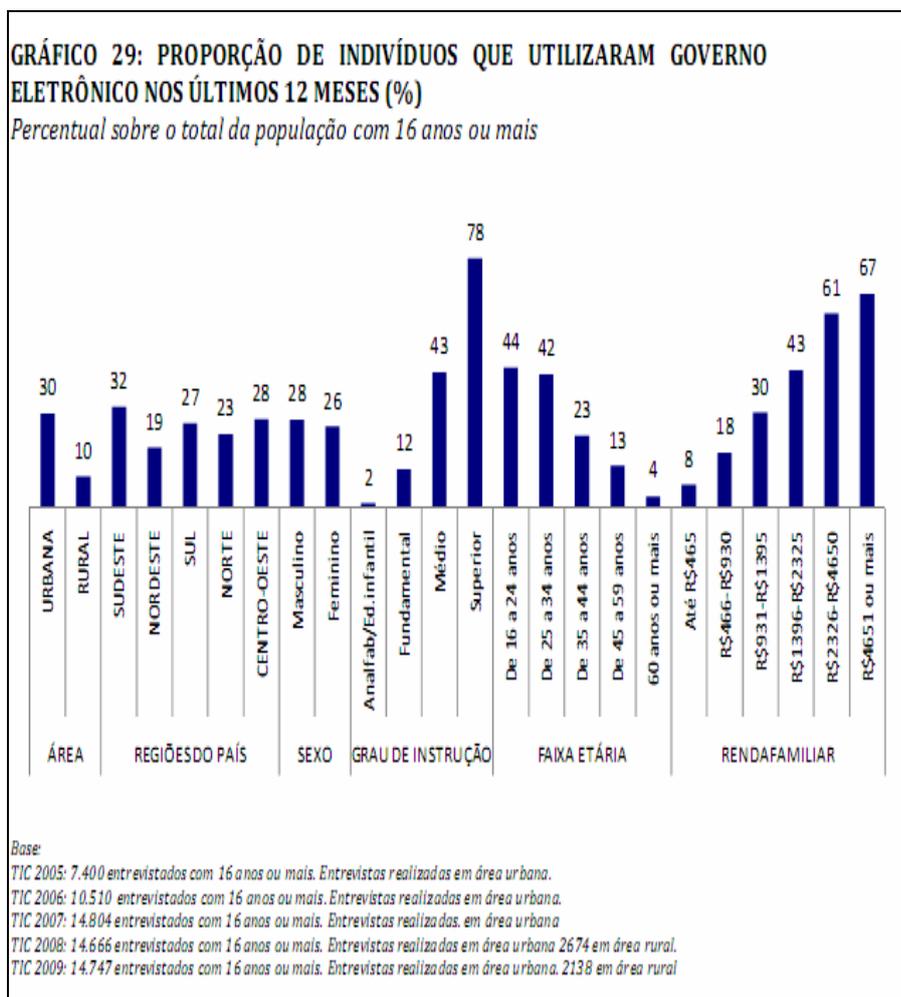
Os três próximos gráficos dizem respeito à utilização dos serviços de governo eletrônico. O primeiro mensura o total de indivíduos acima dos 16 anos que utilizaram o e-Gov, nos últimos doze meses. O segundo segmenta a utilização do e-Gov por área, região, sexo, grau de instrução, faixa etária e renda familiar, e o gráfico subsequente diz sobre os motivos para a não utilização do e-Gov. A seguir.

Gráfico 6 - Proporção de indivíduos que utilizaram governo eletrônico nos últimos doze meses



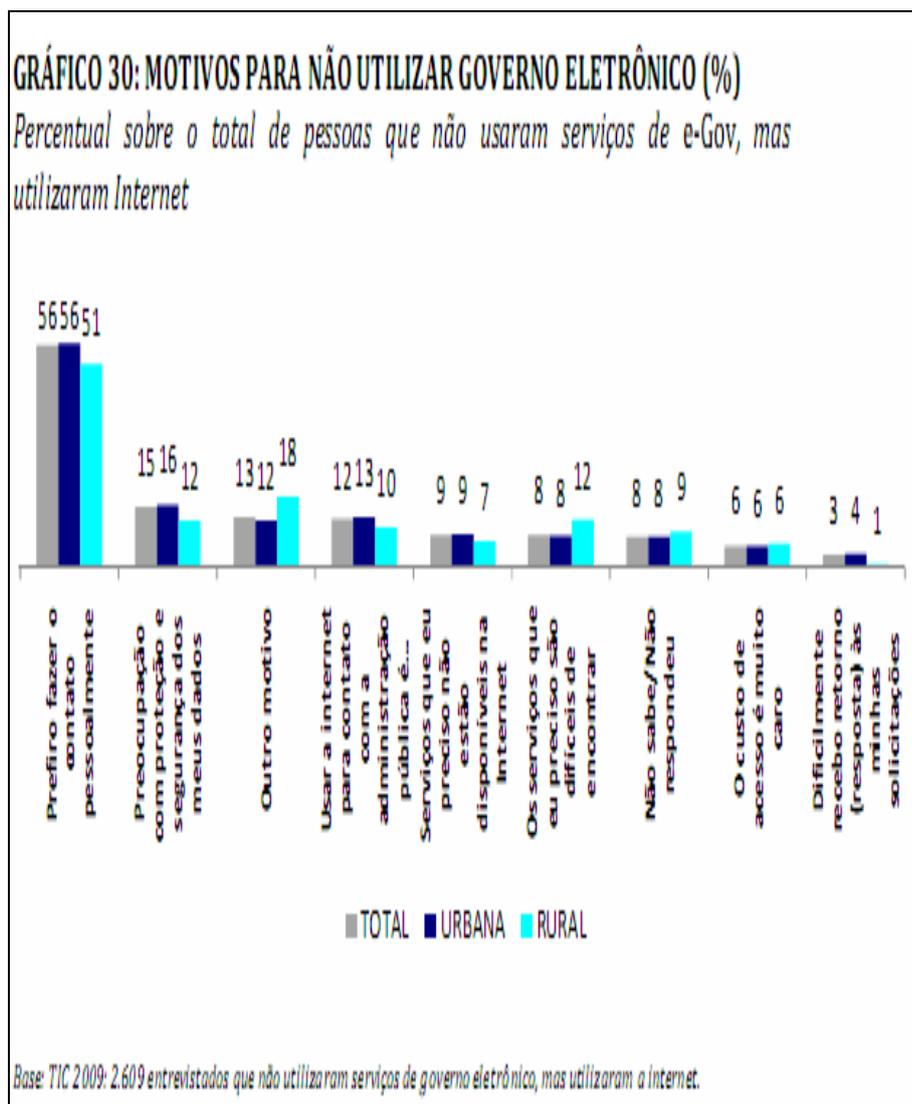
Fonte: CETIC (2011).

Gráfico 7 - Proporção de indivíduos que utilizaram governo eletrônico nos últimos doze meses



Fonte: CETIC (2011).

Gráfico 8 - Motivos para não utilizar governo eletrônico



Fonte: CETIC (2011).

Os gráficos indicam que nos últimos cinco anos houve um crescimento importante na utilização da Internet para fins de uso dos serviços de governo eletrônico. Conforme a pesquisa, o brasileiro que mais usou o e-Gov em 2009 é da área urbana, da região Sudeste, do sexo masculino, de maior instrução, das menores faixas etárias e das maiores classes de renda. Entre os que não utilizaram os serviços de e-Gov, a principal justificativa é a preferência pelo atendimento presencial, seguido por alegações sobre preservação da segurança e confidencialidade dos dados civis. Dentre os três serviços de e-Gov mais utilizados figuram a busca por informações e órgãos públicos (41%), o *download* de documentos oficiais (11%) e o envio de *e-mails* e preenchimento de formulários oficiais (11%).

Entre os meses de abril e setembro de 2010, o CGI recolheu dados para a pesquisa “TIC Governo Eletrônico 2010”. Nessa pesquisa foram aplicadas duas diferentes abordagens metodológicas, uma quantitativa e outra qualitativa. Na abordagem qualitativa foram reunidos em torno de 80 cidadãos divididos em dez grupos, com idades entre 16 e 60 anos, das classes AB, C e DE, de diferentes níveis de escolaridade, nas cinco regiões do País, com o objetivo de conhecer as opiniões de usuários e não usuários sobre os serviços de e-Gov. Na abordagem quantitativa da pesquisa, tendo em vista a produção representativa dos cidadãos, o plano amostral adotado se utilizou das informações do Censo 2000 e do PNAD 2008, do IBGE. Foram realizadas 3.000 entrevistas, sendo 2.000 entrevistas com usuários e não usuários do e-Gov, e um *oversample* de 1.000 usuários de e-Gov, definidos como qualquer cidadão que tenha usado pelo menos um serviço de governo pela Internet nos últimos doze meses. Os principais destaques da pesquisa para o CGI.

Quadro 5 - Principais destaques da pesquisa

PRINCIPAIS DESTAQUES DA PESQUISA		
1)	Principal Forma de Acesso	A principal forma de acesso aos serviços públicos é a presencial, com a preferência de atendimento presencial por 60% de indivíduos. No entanto, quando o cidadão utiliza a tecnologia como mediadora do acesso aos serviços públicos, 35% citaram a Internet como principal forma de obtenção de algum serviço público, superando o telefone, com 8% dos entrevistados.
2)	Acesso das Empresas	Ao contrário do que ocorre entre os cidadãos, a Internet predomina entre as empresas como o principal canal de obtenção de serviços públicos: 79% utilizaram ao menos um dos serviços nos últimos 12 meses. O serviço presencial ocorreu em 22% das empresas, e pelo telefone alcançou 11%.
3)	Perspectiva de Crescimento do e-Gov e Grau de Satisfação	A pesquisa qualifica como promissor. Em torno de 56% dos entrevistados escolheriam acessar a Internet da próxima vez que necessitarem de um serviço. Outros 60% dos entrevistados admitiram que podem indicar a Internet como plataforma de serviços para as suas redes de contato. E 91% dos cidadãos usuários de e-Gov declararam estar satisfeitos, ou muito satisfeitos com os serviços eletrônicos governamentais.
4)	Uso Efetivo do e-Gov	Entre os cidadãos usuários do e-Gov o uso direciona-se mais à busca de informações, do que para serviços transacionais. Busca de informações corresponde a 91% do uso, enquanto que a realização de transações é mencionada por 61% dos usuários.
5)	Aperfeiçoamento dos serviços de e-Gov	Em torno de 29% dos usuários encontraram dificuldades para encontrar serviços, 28% declararam que não recebem retorno às solicitações, 23% reclamaram que não conseguem completar as transações, 21% tem incerteza quanto à realização da operação, e 21% disseram que “é muito complicado entrar em contato com o governo”.
6)	Serviços Não Ofertados Pelo e-Gov	A maior reclamação pela ausência de serviços foi direcionada para a área da saúde. Na etapa quantitativa da pesquisa, 34% dos entrevistados mencionaram a impossibilidade de agendar consultas pela Internet.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2011).

A pesquisa do CGI.br, “TIC Governo Eletrônico 2010”, traz elementos valiosos para todos que a partir de um ponto de vista acadêmico ou gerencial se interessem

pelo governo eletrônico e suas possibilidades. As questões relacionadas ao papel do governo em consultar os cidadãos sobre a oferta de serviços públicos e criar políticas de educação massiva para capacitar as pessoas a usarem a Internet mereceram a aprovação de 80% e 85%, respectivamente, entre os não usuários de e-Gov. Entre os usuários, a aprovação foi 91% e 92%, pela ordem. Destacamos também que entre os fatores limitadores para o uso dos serviços, 39% dos usuários de e-Gov assinalaram a segurança dos seus dados civis, enquanto que 29% fizeram objeções quanto à dificuldade para a localização do serviço.

A “TIC Governo Eletrônico 2010” revelou que pouco mais de 57% da população sabe que o governo oferece algum serviço através da Internet. Enquanto que 42% não têm nenhum conhecimento dessa oferta. Na fase qualitativa, os respondentes sugeriram a necessidade de campanhas publicitárias na mídia e nas repartições públicas, para a divulgação dos serviços prestados através da Internet. Também foram lembradas para a divulgação do e-Gov as redes sociais como Orkut, MSN, *Facebook* e *YouTube*. A pesquisa quantitativa investigou a penetração das redes sociais entre os internautas. O *Orkut* foi utilizados nos últimos três meses por 79% dos usuários, o MSN por 77%, o *YouTube* por 60%, os *Blogs* por 18%, o *Twitter* por 17% e o *Facebook* por 11%.

4.3 MODELOS DE AVALIAÇÃO DO E-GOV

As pesquisas do CGI.br nos fornecem uma boa resolução sobre o estado de apropriação das NTIC pela população nos anos recentes. Particularmente a pesquisa “TIC Governo Eletrônico 2010” demonstra que, embora a maioria dos cidadãos opte pelo atendimento presencial nos órgãos públicos, há uma recepção muito boa para os serviços governamentais prestados eletronicamente. Mais do que isso, os usuários que utilizam os aplicativos de e-Gov o avaliam satisfatoriamente. Por outro lado, as pesquisas também revelam que quase a metade da população desconhece a existência de serviços públicos via Internet, e a maior parte dos acessos é para somente buscar informações. Boa parte dos usuários do e-Gov tem receio da segurança dos seus dados para cadastrá-los em portais públicos, e dificuldades para encontrarem os e-serviços, além de ressentirem-se de serviços de

grande relevância social como, por exemplo, o agendamento de consultas junto à rede de saúde pública.

Entrementes, *pari passu* com o incremento de políticas públicas de inclusão digital como o Plano Nacional de Banda Larga, o PNBL⁷³, e o Telecentros.BR⁷⁴, tendo em vista a universalização do acesso às NTIC, é fundamental que o e-Gov e seus serviços sejam permanentemente avaliados pelo governo e consultorias especializadas. Já que os critérios de avaliação se padronizam e generalizam a partir dos estudos das experiências de e-Gov em outros países, os gestores do e-Gov passam a contar com ferramentas analíticas que podem auxiliar no desenvolvimento de estratégias potencializadoras dos seus respectivos serviços. Nesse sentido, modelos de avaliação para o estágio ou a maturidade do e-Gov vem sendo largamente empregados nos últimos anos. Como, por exemplo, o da consultoria Gartner Group⁷⁵, o da ONU, e da CAP Gemini Ernst & Young⁷⁶, que serviu de referência à União Européia por ocasião do “*e-Europe Action Plan*” de 2000.

O quadro a seguir agrupa de forma intuitiva os modelos a partir das fases de implantação do e-Gov, ou dos graus de maturidade mais gerais, como o informacional, o interativo e o transacional, e sua correspondência com os modelos específicos.

Quadro 6 - Síntese dos modelos

GRAUS DE MATURIDADE	MODELO GARTNER	MODELO ONU	MODELO UNIÃO EUROPÉIA
Informacional	- Publicidade	- Emergente	- Ausência; - Informação;
Interativo	- Interação	- Avançado; - Interativo	- Interação em Uma Via; - Interação em Duas Vias
Transacional	- Transação; - Transformação	- Transacional; - Conectado	- Ação por Meio Eletrônico

Fonte: Elaborado pelo Autor (2011).

⁷³ A meta do PNBL, coordenado pela estatal Telebrás, é universalizar o acesso rápido a Internet e levar a banda larga para 4.283 municípios, até 2014. (N.A.).

⁷⁴ O programa Telecentros.BR, coordenado pelo Ministério das Comunicações, objetiva o aumento da rede física de Telecentros Comunitários. Segundo o Observatório Nacional de Inclusão Digital, ONID. Disponível em: <<http://www.onid.org.br/portal/>>, a rede de Telecentros cadastrados importa atualmente em 8.021. A meta do Telecentros.BR é em duplicar a atual rede. (Disponível em: <<http://www.inclusaodigital.gov.br/telecentros/>>).

⁷⁵ Gartner Group. *Gartner's four phases of E-government model*. Stamford, CT, 2000.

⁷⁶ Em 2004, a empresa francesa CAP Gemini Ernst & Young realizou uma mensuração sobre os serviços on-line prestados pelos países da União Européia. (N.A.)

Em 2003, a empresa consultora *Accenture*⁷⁷, ao publicar os resultados da pesquisa anual sobre o e-Gov no mundo, distinguiu cinco fases de maturidade: a) presença *on-line*; b) capacidade básica; c) disponibilidade de serviços; entrega madura; e e) transformações de serviços (CHAIN; CUNHA; KNIGHT et al. 2004). Sobre a última fase, a medida chave é o grau de utilização dos serviços oferecidos.

Em comum os modelos internacionais sugerem uma transformação radical na prestação de serviços dos governos. Os portais governamentais devem ultrapassar a etapa de simples “quadros de avisos” ou informacionais e produzirem as transformações necessárias para tornar o cidadão o destinatário de fato, o centro do processo. Dessa forma se esperam o incremento de soluções interativas bidirecionais entre usuários e o e-Gov, tornando possível a redução dos custos de transação dos serviços públicos.

4.4 REFLETINDO SOBRE O PROJETO: AVALIANDO O DESEMPENHO DO GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL⁷⁸

Entre os anos 2008 e 2009, o governo brasileiro, através do Departamento de Governo Eletrônico (DGE) da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), em parceria com o CEGOV/UFRGS, produziram o projeto de pesquisa “Avaliando o Desempenho do Governo Eletrônico no Brasil”. O objetivo principal do projeto era em analisar a situação dos serviços de e-Gov, através de indicadores usados pela SLTI⁷⁹, discutindo-os e sugerindo novos critérios de avaliação, tendo em vista sua aplicação numa amostra delimitada de e-serviços governamentais.

É importante referir que o projeto se inseria na linha de pesquisa sobre digitalização e governo do CEGOV/UFRGS, o que sobremaneira significou para o âmbito acadêmico a oportunidade de desenvolvimento de pesquisa aplicada sobre

⁷⁷ A *Accenture* é uma empresa consultora norte-americana que desde 1998, publica pesquisas sobre governo eletrônico no mundo. (Disponível em: <<http://www.accenture.com/br-pt/Pages/index.aspx>>).

⁷⁸ Nessa seção discutimos as principais conclusões do artigo: “Avaliando o Desempenho do Governo Eletrônico no Brasil: o Índice de Qualidade de e-Serviços Governamentais” (CEPIK; POSSAMAI; CANABARRO, 2009). O artigo resultou do projeto de pesquisa “Avaliando o Desempenho do e-Gov no Brasil”. O projeto foi coordenado pelo prof^o Dr. Marco Cepik, em parceria com o Dept^o de Governo Eletrônico (DGE), do Ministério do Planejamento, entre 2008 e 2009. (N.A.) .

⁷⁹ Trata-se do “Indicadores e Métricas do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão”. (SLTI Disponível em: <<http://cegov.ufrgs.br/index.php?do=showPage&secald= 4&subSecald= 46&contId= 295>>. Acesso em: 5 mar. 2011).

um tema relevante da contemporaneidade, que é o emprego intensivo das NTIC nos serviços governamentais.

A fase de execução do projeto ocorreu ao longo do ano de 2009, se encerrando formalmente no mês de dezembro. A equipe CEGOV/UFRGS rediscutiu e acrescentou novos critérios para a mensuração dos e-serviços brasileiros. Desse modo, alicerçados nos critérios adotados pela DGE/SLTI e pela modelagem internacional de avaliação do e-Gov, foi desenvolvido o modelo CEGOV de mensuração da maturidade dos e-serviços.

A partir do modelo CEGOV foi construído uma metodologia de avaliação dos e-serviços consubstanciada no Índice de Qualidade de e-Serviços Governamentais, o IQUES. A multidisciplinariedade da equipe oportunizou o desenvolvimento de um software, o Avaliador de e-Serviços Governamentais (ADESG), que foi a ferramenta de aplicação da metodologia na amostra de e-serviços federais.

Posteriormente à pesquisa foi produzido o artigo: “Avaliando o Desempenho do Governo Eletrônico no Brasil: o Índice de Qualidade de e-Serviços Governamentais” (CEPIK; POSSAMAI; CANABARRO; et al. 2009). A reflexão proposta no artigo buscou evidenciar e discutir os resultados mais gerais da pesquisa. Com a devida autorização da SLTI/MPOG, o artigo foi selecionado e apresentado na 1ª Conferência⁸⁰ *Web W3C* Brasil, em São Paulo, nos dias 23 e 24 de novembro de 2009, patrocinada pela Caixa Econômica Federal, Microsoft e Opera.

A metodologia de avaliação dos e-serviços sugerida pelos pesquisadores do CEGOV partiu de um relatório desenvolvido no âmbito do Governo Federal. O modelo de apreciação dos serviços de e-Gov adotados pela DGE/SLTI⁸¹, por ocasião da avaliação pioneira ocorrida em 2007, sobre vinte e um (21) e-serviços, foi consubstanciado no relatório “Indicadores e Métricas para a Avaliação de e-Serviços”. Tomando como referência as indicações metodológicas da *Gartner Group*, o relatório adotou os chamados modelos de maturidade, compostos por oito indicadores de conveniência para o cidadão, e dezenove critérios, conforme o quadro a seguir.

⁸⁰ A Conferência possibilitou a reflexão sobre diversos temas relacionados à *web*, dentre eles a acessibilidade e a usabilidade, *web* semântica, mecanismos de busca, mobilidade, governo eletrônico, segurança, redes sociais, entre outros. (N.A.).

⁸¹ SLTI Disponível em: <<http://cegov.ufrgs.br/index.php?do=showPage&secald=4&subSecald=46&contId=295>>. Acesso em: 5 mar. 2011

Quadro 7 - Modelos de maturidade

INDICADOR	DEFINIÇÃO	CRITÉRIOS
1. Maturidade	São as fases do e-serviço de acordo com as medidas do <i>Gartner Group</i> .	- Informacional; - Interativo; - Transacional;
2. Comunicabilidade	Valoriza a receptividade e o retorno do cidadão, assim como o auxilia com informações sobre o serviço.	- Meios de contato; - Recursos de ajuda;
3. Multiplicidade de Acesso	Trata da disponibilidade do serviço através de várias plataformas além da Internet.	- Tipos de acesso (SMS, Telecentros, Call Centers, etc.).
4. Acessibilidade ⁸²	Diz respeito à participação de cidadãos portadores de deficiência.	Os critérios são medidos pela disponibilidade de índices de acessibilidade.
5. Disponibilidade	Considera a velocidade de carregamento do serviço (lento/rápido), e o tempo disponível.	- Peso da página (acima de 70 Kb é lento); - Prontidão 24x7(24 horas/7 dias)
6. Facilidade de Uso	Define se a navegação é intuitiva para o usuário.	- Linguagem compreensível; - Navegabilidade; - Formas de Seleção do Serviço; - Pró-atividade;
7. Confiabilidade	É justificada a partir da qualidade e eficiência do serviço.	- Presença de informações sobre segurança; - Presença de informações sobre política de privacidade; - Presença de informações sobre atualização de conteúdo;
8. Transparência	Implica na responsabilização sobre a prestação do serviço e controle sobre o encaminhamento das solicitações.	- Indicação do responsável pelos atos administrativos; - Acompanhamento da situação/ <i>status</i> do serviço; - Divulgação de indicadores de satisfação.

Fonte: CEGOV-UFRGS (2011).

Em 2009, a equipe do CEGOV-UFRGS conduziu a reaplicação da metodologia na mesma amostra de vinte e um (21) serviços eletrônicos federais, estaduais e municipais utilizadas pela DGE/SLTI⁸³, dois anos antes. Encerrada a etapa de reaplicação da metodologia do DGE/SLTI, os pesquisadores concluíram:

⁸² A *World Wide Web Consortium (W3C)*, organização dedicada à maximização das possibilidades de aplicação da internet é responsável pela *Web Accessibility Initiative (WAI)*, que tem por finalidade tornar a internet acessível a pessoas portadoras de limitações funcionais. A W3C formulou um rol de prioridades a serem satisfeitas pelos responsáveis por sítios e que permitem classificar sítios de acordo com seu nível de acessibilidade. Nível "A": permite, em geral, o acesso ao conteúdo *on-line*, mas apresenta determinadas dificuldades na navegação e no acesso a informações por grupos de usuários. Nível "AA": permite o acesso ao conteúdo *on-line*, permite a navegação desimpedida pelo sítio, mas apresenta dificuldades no acesso a documentos armazenados no sítio. Nível "AAA": permite acesso ao conteúdo *on-line*, a navegação é facilitada e desimpedida e o acesso a documentos armazenados no sítio é satisfatório. N.A.

⁸³ CEGOV-UFRGS. Disponível em <<http://cegov.ufrgs.br/index.php>>. Acesso em: 25 mar. 2011.

Nessa primeira fase foram avaliados os indicadores e métricas efetivamente adotados pelo DGE ao cabo de sua aplicação piloto em 2007, tanto em relação à consistência lógica quanto em relação ao alcance empírico. Chegou-se à conclusão de que era preciso avançar na definição de critérios semânticos e analíticos simultaneamente mais precisos e multidimensionais para uma avaliação mais robusta do governo eletrônico. **Uma alteração fundamental nesta etapa foi que o foco passou a ser a qualidade do serviço prestado, ao invés da ênfase anteriormente dada à maturidade da presença governamental na web** (BRASIL, 2007:42; CAP GEMINI ERNST & YOUNG, 2004; UNPAN, 2008). **Em particular, notou-se desde aquele momento a necessidade de se tentar operacionalizar um indicador de e-participação, em virtude do amplo debate acerca da relação das TICs com a democracia digital** (PRADO, 2009). Pretendeu-se, portanto, desde o início do projeto, a ampliação das ferramentas de avaliação de governo eletrônico pela incorporação de indicadores referentes a e-participação, que conseguissem mensurar a proximidade do serviço prestado eletronicamente aos cidadãos-usuários, especificamente para colher suas impressões em relação às atividades do Estado. [...]. (CEPIK; POSSAMAI; CANABARRO et al. 2009, p. 2-3). (Grifo nosso).

Para além dos avanços sugeridos nos critérios semânticos e analíticos da metodologia do DGE/SLTI, os pesquisadores do CEGOV intuíram a importância de operacionalizar o critério de participação eletrônica. Resgatando, portanto, a experiência internacional, mormente o conceito empregado pela ONU, que sustenta uma visão ampla de participação, isto é, a de inclusão dos cidadãos nos debates sobre políticas públicas. Para a ONU, as dimensões da participação abrangeriam a e-informação, a e-consulta e a e-decisão.

Contudo, o debate sobre a participação eletrônica no âmbito do CEGOV tratou de articular critérios de participação mais limitados do que os da ONU. A opção foi a da adoção de mecanismos retroalimentadores (*feedbacks*) nos critérios, tendo em vista a construção do indicador de participação, posto que no estágio atual e no contexto dos serviços eletrônicos prestados à população tornar-se-ia mais produtivo ao Governo Federal demonstrar que leva em conta a opinião do usuário sobre o serviço efetivamente utilizado.

No decorrer das discussões entre os pesquisadores do CEGOV e o DGE/SLTI amadureceram-se as opções metodológicas e os conceitos que permitiram o desenvolvimento de uma metodologia mais abrangente, que levasse em consideração a dimensão da participação, no caso o já referido IQUES. A nova metodologia seria composta por três grupos de indicadores, o e-Atendimento (EA), a facilidade de uso (FU) e a confiabilidade (CO) e seus respectivos critérios (sub-indicadores). A definição dos critérios adotada pela equipe CEGOV deu-se da seguinte forma:

O **Grupo de Indicadores EA** é composto pelos indicadores: Meios de contato disponíveis para conectar instituição e cidadãos; ferramentas de Ajuda presentes para auxiliar o cidadão na realização do e-serviço; ferramentas de e-Consulta existentes que permitam aos cidadãos manifestarem-se eletronicamente acerca da prestação do e-serviço e-Consulta; e Meios de Acesso que são disponibilizados para a realização do e-serviço, que não a Internet. O **Grupo de Indicadores FU** é composto pelos indicadores: Acessibilidade, referente à participação das pessoas portadoras de deficiência no uso de produtos, serviços e informações de forma irrestrita; Disponibilidade do serviço, relacionada à possibilidade de ser acessado à hora que melhor convier ao cidadão; Navegação fácil e intuitiva, que permite compreender de forma clara das informações disponíveis, bem como encontrar facilmente o serviço a partir de portais governamentais; Personalização e Pró-Atividade do serviço aos dados e características do cidadão e a iniciativas pró-ativas; e possibilidade de Acesso ao Conteúdo On Line em Idioma Estrangeiro, referente ao uso de produtos, serviços e informações contidas nos sítios avaliados por estrangeiros de forma irrestrita. O **Grupo de Indicadores CO** é composto pelos indicadores: Segurança - políticas de segurança e privacidade; e Transparência no provimento do serviço eletrônico, que se relacionada à possibilidade de verificar as últimas atualizações no conteúdo e a satisfação dos usuários com o serviço prestado, bem como de acompanhar o *status* do processo do serviço. [...]. (CEPIK; POSSAMAI; CANABARRO et al 2009, p. 3). (Grifo nosso).

O quadro a seguir sistematiza a metodologia do IQUES, a partir do grupo de indicadores, definições e critérios.

Quadro 8 - Sistematização da Metodologia do IQUES

GRUPO DE INDICADORES	DEFINIÇÃO	CRITÉRIOS
e-Atendimento (EA)	O grupo de indicadores e-Atendimento busca verificar a existência de informações e ferramentas na página web do serviço eletrônico, que tenham como objetivo facilitar e ampliar a comunicação entre a instituição responsável pela prestação do serviço eletrônico e os cidadãos e empresas que são os principais usuários desses serviços.	<ul style="list-style-type: none"> - Meios de Contato; - Ajuda; - Consulta; - Meios de Acesso;
Facilidade de Uso (FU)	O grupo de indicadores Facilidade de Uso objetiva analisar o grau de usabilidade da página web onde se encontra o e-serviço ou seu acesso a partir do portal governamental. Busca facilitar a realização do serviço por parte de todo e qualquer cidadão.	<ul style="list-style-type: none"> - Acessibilidade; - Disponibilidade do Serviço; - Navegação; - Personalização e Pró-Atividade; - Versão em Língua Estrangeira;
Confiabilidade (CO)	O grupo de indicadores Confiabilidade, por sua vez, traduz a qualidade do sistema que permite ao usuário/cidadão confiar, justificadamente, no serviço prestado. A Confiabilidade valoriza a capacidade do governo de oferecer segurança e transparência às informações e canais relativos ao serviço prestado.	<ul style="list-style-type: none"> - Segurança; - Transparência;

Fonte: Cepik, Possamai, Canabarro et al. (2009, p. 2). Adaptado pelo autor.

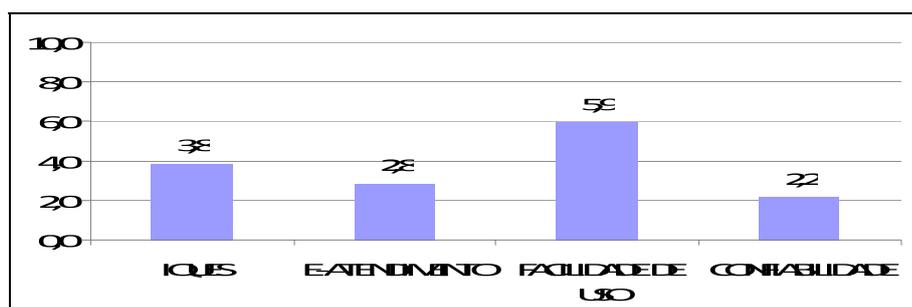
No processo de aplicação da metodologia cada critério correspondia a uma pergunta, e as perguntas somadas pelos valores ponderados no respectivo grupo, e-Atendimento (EA), Facilidade de Uso (FU) e Confiabilidade (CO), resultariam numa pontuação entre zero (0) a dez (10). Portanto, para calcular o IQUES os pesquisadores utilizaram a seguinte fórmula: Para o cálculo do Índice de Qualidade de e-Serviços (IQUES), é realizada a média ponderada dos três grandes grupos de indicadores:

$$\text{IQUES} = \frac{\sum (\text{peso do grupo de indicadores no estágio} \times \text{pontuação do grupo de indicadores})}{\sum \text{peso do grupo de indicadores}}$$

Portanto, o IQUES também gerará um valor entre (0) e (10) (CEPIK; POSSAMAI; CANABARRO et al. 2009, p. 3).

Para a apuração do IQUES dos e-Serviços representativos do universo de serviços prestados pelo Governo Federal, os pesquisadores do CEGOV optaram pela extração de uma amostra não-probabilística intencional. A amostra foi composta por 195 (cento e noventa e cinco) URLs referentes às seguintes áreas da Lista de Assuntos Governamentais (LAG): Educação (61), Saúde (16), Previdência Social (5), Emprego e trabalho (45), Desenvolvimento Social (19) e Compras Governamentais (4). Os resultados obtidos foram.

Gráfico 9 - Apuração do IQUES dos serviços representativos



Fonte: Cepik, Canabarro et al. (2009, p. 3).

Pela metodologia empregada pelo CEGOV, o IQUES obteve (3,8) pontos o que denotaria que os e-serviços do governo federal atendem a uma qualidade minimamente satisfatória. O desempenho obtido foi resultado das baixas pontuações obtidas nas áreas e-Atendimento e Confiabilidade; (2,8) e (2,2) pontos, respectivamente. O grupo de indicadores Facilidade de Uso obteve uma pontuação média superior, atingindo (5,9) pontos.

Sobre a confiabilidade, os pesquisadores do CEGOV teceram as seguintes observações:

No tocante ao indicador Segurança, os autores propõem a reflexão em torno da necessidade de realização de estudos adicionais sobre segurança das informações veiculadas na página de serviços eletrônicos informacionais. Ressalta-se, ainda, a importância de políticas de privacidade para esses e-serviços, na medida em que os mesmos podem oferecer ferramentas de personalização, ajuda, etc., que vinculem informações pessoais do usuário ao IP do computador de acesso. O indicador transparência também merece atenção, já que é de suma importância que os conteúdos informativos publicados apresentem a data da sua última atualização. (CEPIK; CANABARRO et al. 2009, p. 4).

O projeto de pesquisa desenvolvido pelo CEGOV permitiu a equipe de colaboradores articularem recomendações e indicações metodológicas para a DGE/SLTI, objetivando o aperfeiçoamento do e-Gov nacional. Sendo assim o fundamental é que o IQUES ou outro indicador possa ser contínua e reiteradamente aplicado, pois é com a iteração dos mecanismos de avaliação dos e-serviços que o e-Gov poderá ser aperfeiçoado. Além das questões de segurança e transparência tratadas acima, os pesquisadores fizeram observações no que concerne à importância em tornar o cidadão o centro e a prioridade dos e-Serviços, sobretudo em tornar os portais de acesso suficientemente intuitivos, tornando possível a um cidadão minimamente familiarizado com as NTIC não só buscar as informações de que necessita, mas também realizar as operações com os órgãos públicos na sua completude, com o fito de reduzir os custos de transação com o Estado. Nesse sentido importa o incremento na interoperabilidade dos bancos de dados governamentais, com o intuito de viabilizar a construção de portais eletrônicos que conduzam ao ideal de um “ponto único de parada” (*One-Stop Government*) para os cidadãos. Sustentam os pesquisadores que a criação de portais únicos que dêem acesso ao menu de serviços governamentais é condição fundamental na evolução do e-Gov brasileiro.

Os pesquisadores do CEGOV recomendam aos gestores do e-Gov que lancem mão dos grupos focais, por conta da importância da dimensão qualitativa para a melhoria dos e-serviços, sobretudo em áreas sensíveis à população como a previdência social, a saúde e a educação. Por fim, por conta da responsabilidade governamental, sugerem que os cidadãos tenham à disposição uma versão adaptada do ADESG, para que o usuário do e-Gov possa registrar sua avaliação acerca do e-serviço utilizado.

4.5 DISCUTINDO OS RESULTADOS DA PESQUISA NO ARTIGO: AVALIANDO O DESEMPENHO DO GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL: O ÍNDICE DE QUALIDADE DE E-SERVIÇOS GOVERNAMENTAIS⁸⁴

Contudo, é preciso levar em conta que as modelagens de avaliação do e-Gov empregadas pela DGE e reelaboradas pelo CEGOV, valiosas do ponto de vista gerencial, foram empregadas numa formação social em que quase a metade da população sequer ouviu falar da existência de serviços públicos na Internet, como vimos na pesquisa do CGI.br, a “TIC Domicílios 2009”. Nesse sentido aumenta a responsabilidade do Estado brasileiro para com a universalização dos e-Serviços. Não só na promoção de políticas públicas que assegurem uma adequada infraestrutura de redes e de acesso aos computadores, mas na utilização de outras plataformas para a entrega de e-Serviços como, por exemplo, a telefonia móvel⁸⁵.

Ao longo desse trabalho consideramos a hipótese de que a presença dos governos na Internet favorece a transparência das ações governamentais e a *accountability* sobre representantes eleitos e não eleitos. Assumimos que a transparência impele às democracias a uma maior exigência por responsabilidade governamental, cujo círculo virtuoso se encerra, mas não se conclui com a *accountability*.

Entretanto, ao analisarmos nosso objeto de pesquisa, o governo eletrônico brasileiro, nos apoiando nos dados gerados pela pesquisa do CEGOV publicados no referido artigo, inferimos que o baixo desempenho dos indicadores, e-Atendimento e Confiabilidade não permitem que assumamos como validada integralmente a hipótese de que a presença do governo brasileiro na Internet gerou ou gera mais transparência e *accountability*. Talvez seja mais prudente assumirmos que há mais transparência por conta da combinação entre Internet e a obrigatoriedade da legislação, que torna compulsória a divulgação da execução orçamentária e a destinação dos recursos públicos através da rede mundial de computadores como verificaremos no próximo capítulo. Todavia, em consideração a hipótese que norteou nosso trabalho e ao estágio atual de interação entre a população e o e-Gov nacional,

⁸⁴ CEPIK; POSSAMAI; CANABARRO et al. 2009, p. 4.

⁸⁵ Sobretudo por que a telefonia móvel no Brasil é uma mídia universalizada, pois segundo dados da Anatel o Brasil terminou o 1º semestre de 2011 com 217,3 milhões de celulares e uma densidade de 111 celulares/100 habitantes. (ANATEL. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do#>>. Acesso em: 15 abr. 2011.).

entendemos que as pesquisas do CGI.br, o relatório de métricas do e-Gov do DGE/SLTI e o artigo referido do CEGOV indicam que estamos criando as bases objetivas para o surgimento de condições subjetivas de ampliação dos canais de comunicação entre governo e governados.

Nesse sentido, não nos afigura contra-intuitivo pressupor que o cidadão que exigirá efetividade por um serviço público prestado eletronicamente não será o mesmo que exigirá mais transparência das ações governamentais pela Internet, por conta do incremento de incentivos para a fiscalização da *performance* e dos resultados reais das agências e dos agentes de governo. A rigor somente as poliarquias sugerem o desenvolvimento combinado de controle social, com mais capacidade estatal.

Entrementes, os pesquisadores do CEGOV consideram que a validade do IQUES como instrumento gerencial, ou outro indicador utilizado para a avaliação dos e-serviços, somente demonstrar-se-á efetiva como parte de um processo iterativo, isto é, sistemático e ininterrupto. Nesse caso é importante reconhecer que o governo federal está sintonizado com as experiências internacionais, que incentivam a contínua e permanente utilização de mecanismos de mensuração de desempenho dos e-serviços. Por seu turno, entendemos como meritório o empenho do governo em construir parcerias com as Universidades para fins de aperfeiçoamento dos modelos gerenciais, como foi a parceria entre DGE e CEGOV/UFRGS.

Levando em conta o panorama geral, o governo eletrônico brasileiro vem se afirmando como uma nova plataforma de oferta de serviços públicos relevantes, já que são consideráveis o número de cidadãos que tem acesso ao e-Gov. É possível afirmar que a presença do Estado brasileiro na Internet enseja e cria as condições para um relacionamento mais próximo e efetivo com os constituintes, o que reduz os custos de transação dos cidadãos com o Estado. Na pesquisa realizada pelo CGI.br verificamos que os usuários do e-Gov expressaram satisfação com os serviços prestados via *web*. Se admitirmos que as elites políticas se interessem, ou possam ser pressionadas para tornarem cada vez mais intuitivos os e-serviços, é lícito supor que - como efeito desejado - uma eventual diminuição da complexidade institucional do Estado brasileiro estimule a população a interagir e a fiscalizar os órgãos de Estado não transparentes, sobretudo os que demonstrem uma exagerada e disfuncional intransigência burocrática.

Pelo que foi dito anteriormente intuímos que possa haver alguma precipitação se sentenciarmos a impraticabilidade da Internet como um ambiente gerador de boas práticas democráticas, que sejam favoráveis a *accountability*. Parece-nos que as experiências de mobilização eleitoral no Ocidente através da Internet já são suficientemente convincentes sobre as potencialidades desse meio nas poliarquias.

Na verdade, as condições para a constituição de uma massa usuária do e-Gov brasileiro vai aumentar nos próximos anos, pois verificamos que, em apenas cinco anos, mais do que dobrou o número de domicílios brasileiros com acesso à Internet, e mais de um terço da população já utilizou algum e-serviço. Entre os que utilizaram o e-Gov, conforme a pesquisa do CGI.br, a maioria demonstrou uma alta propensão a sua reutilização, bem como a sua recomendação para não usuários, o que caracteriza um cenário favorável para a virtualização dos serviços estatais. Tudo indica que o governo brasileiro incluiu na sua agenda a idéia de que a universalização do e-Gov é um novo direito social.

5 DEMANDA POR *ACCOUNTABILITY* E O PAPEL DO E-GOV NO BRASIL

Certamente nossas poliarquias conquistaram avanços importantes nos últimos anos. No caso brasileiro, para além da afirmação de uma democracia concorrencial, e talvez por sua causa, recentemente verificamos a diminuição das desigualdades sociais. A adoção de políticas de recuperação do salário mínimo, combinadas com programas de redistribuição de renda como o Bolsa-Família e a ampliação do crédito à população de baixa renda, inseriram milhões de pessoas no mercado interno de consumo, o que não pode ser desprezado porque o consumo das famílias constitui uma condição básica e elementar para uma poliarquia ter futuro. As externalidades positivas desse padrão de distribuição de renda contribuíram para o crescimento econômico. O crescimento do PIB⁸⁶ brasileiro, que em 2010 chegou aos U\$ 2,089 trilhões, com 7,5% de expansão, perfazendo uma renda *per capita* de U\$ 10.814, é um fato importante para a economia e para a afirmação da democracia no Brasil. No artigo: “Democracia e cultura: uma visão não culturalista” (PRZEWORSKI; CHEIBUB; LIMONGI, 2003, p. 9-34), os autores, ao analisarem a *performance* de quase todos os regimes considerados democráticos de 1950 a 1990, chamam a atenção para o fato de que nenhuma democracia com uma renda *per capita* superior a da Argentina em 1976 foi subvertida ou conheceu algum retrocesso institucional. Apoiados por uma extensa pesquisa e por um robusto suporte metodológico, os autores sustentam que em países com renda *per capita* inferior a U\$ 1.000 (mil dólares), no período estudado, o tempo de sobrevivência das instituições democrática foi levemente superior a oito anos. Com renda entre U\$ 1.001 e 2.000 dólares, a democracia perdurou por 18 anos, e acima de U\$ 6.000 dólares pode-se esperar a perenidade democrática. Segundo os autores, outros dois fatores podem ser adicionados para explicar a sobrevivência e manutenção democrática. São eles o não controle do partido governante em mais de dois terços das cadeiras legislativas, e a alternância do governante em uma vez a cada cinco anos.

Em que pese a importância do argumento econômico de Przeworski, Cheibub e Limongi (2003), consideramos que, para analisar o estado atual da poliarquia brasileira é mister recuperar as prescrições de O’Donnell et al. (2000), tendo em vista a implantação do Estado Democrático de Direito e, por conseguinte, uma rede

⁸⁶ Disponível em matéria da Agência Estado no endereço: Disponível em: <<http://economia.ig.com.br/renda>>.

de *accountabilities*, sobretudo no que concerne a importância da internalização dos direitos civis pela sociedade. Em dezembro de 2009, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ-RS) publicou uma pesquisa inédita no jornal Correio do Povo.⁸⁷ Foram entrevistados 1.000 pessoas, em 35 municípios gaúchos. O resultado surpreendente da pesquisa revelou que 89,6% dos entrevistados não conheciam o funcionamento da justiça, 35,5% consideram difícil o acesso ao judiciário e 64,2% avaliam como alto demais os custos de uma ação. Embora o escopo de nosso trabalho seja o Poder Executivo, os resultados da pesquisa do TJ-RS nos alertam sobre a importância da generalização da dimensão formal da democracia, na forma da universalização dos direitos civis elementares dos cidadãos, como, por exemplo, o acesso ao judiciário. Talvez essa possa vir a ser uma das diretrizes mais importantes do e-Gov nacional, ou seja, assumir-se enquanto uma plataforma de irradiação do Estado Democrático de Direito, mais precisamente como uma plataforma de afirmação da dimensão formal da democracia e, desse modo, favorecer não só a juridificação da sociedade, mas também a proliferação de redes de *accountabilities* sobre os representantes eleitos e não eleitos.

5.1 LIMITES E POSSIBILIDADES DO E-GOV PARA A GERAÇÃO DE ACCOUNTABILITY NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Em “Democracia, violência e injustiça - o não-estado de direito na América Latina” (O’DONNELL, 2000), Guillermo O’Donnell foi o autor do artigo: “Poliarquias e a (In)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial”. No referido trabalho o autor faz considerações sobre as dificuldades e obstáculos para a edificação de regimes democráticos na América Latina, refletindo sobre a conjuntura política dos anos oitenta e noventa do século passado. Apesar do que poderíamos considerar “datado”, isto é, circunscrito a um período historicamente determinado, o texto conserva vitalidade e serve como auxílio para a compreensão dos desafios e das demandas por *accountability* nas democracias contemporâneas.

O’Donnell (2000) parte da premissa de que o referente empírico e teórico tradicional da Teoria Democrática, mormente o empregado pelos politólogos norte-americanos e europeus, não dão conta da análise dos países que transitaram dos

⁸⁷ Jornal Correio do Povo. Matéria publicada em 17 de dezembro de 2009.

regimes autoritários para os democráticos a partir dos anos oitenta e noventa. O autor critica o então *mainstream* analítico do período representado pelas abordagens politicista e sistêmica. O viés politicista focava demasiadamente no regime e não considerava as peculiaridades das novas democracias, atravessadas pelas desigualdades sociais e extrema pobreza. A análise sistêmica, por seu turno, ao enfatizar as questões de igualdade e de justiça social, não era suficiente para lançar mão de um diagnóstico mais preciso sobre as novas poliarquias. Ao caracterizá-las como “democracias de fachada”, demonstrava um desprezo pelo componente formal dos novos regimes.

O'Donnell (2000) propõe como alternativa uma análise intermediária entre o regime político e a estrutura socioeconômica. Esse nível intermediário seria medido pela extensão e profundidade em que os direitos civis foram internalizados pela sociedade, isto é, pela implantação do Estado Democrático de Direito. Isso significa que as liberdades formais, embora insuficientes, devem ser consideradas como base de apoio para uma ampla juridificação da sociedade, tendo como finalidades a defesa da autonomia e a responsabilidade civil da cidadania. Posto que, para o autor, o Estado Democrático de Direito na América Latina apresenta uma séria debilidade. Ou seja, em que pese a democracia, as desigualdades sociais reproduzem padrões históricos de autoritarismo que permeiam as instituições e resultam na manutenção de antigos privilégios patrimonialistas. Ademais, o autor sustenta que as desigualdades sociais são incapacitantes para o exercício da autonomia e podem comprometer a democracia.

Mais adiante, O'Donnell (2000) argumenta que as sociedades ocidentais presumem que todo o indivíduo é dotado de certo grau de autonomia e de responsabilidade. Uma das características basilares dos regimes democráticos é que os cidadãos tomados individualmente são portadores de direitos e obrigações. São formalmente iguais não só no domínio político, mas nas relações contratuais, civis, criminais, tributárias e outras esferas da vida social. Na América Latina as desigualdades sociais tornariam o Estado Democrático de Direito deficitário nos seguintes aspectos: 1º) nas falhas da legislação existente no que concerne aos direitos das minorias e na precária situação penal dos indivíduos; 2º) na discricionariedade na aplicação da lei; 3º) nas relações autoritárias da burocracia com o cidadão comum; 4º) no acesso privilegiado ao Judiciário; e 5º) nas flagrantes

ilegalidades das ações do Estado, por conta da ausência de mecanismos de controle e responsabilização dos agentes públicos.

Ao encaminhar as “conclusões parciais” de sua análise, O’Donnell (2000) remarca que a consolidação da democracia na América Latina passa pela afirmação do Estado Democrático de Direito. Conforme o autor, o Estado de Direito seria muito mais do que um conjunto de normas. Ele consistiria na adoção de um sistema legal em três sentidos: 1º) na preservação das liberdades e garantias políticas das poliarquias; 2º) na preservação dos direitos civis de toda a população; e 3º) no estabelecimento de redes de responsabilidade e *accountabilities* que sujeitem todos os governantes. O funcionamento do Estado de Direito, ou Legal, nos termos indicados pelo autor, dentre outras virtudes, traria previsibilidade para as interações humanas. Nessa perspectiva normativa a democracia não seria apenas um regime político. A democracia consistiria num modo particular de relacionamento entre Estado e cidadão (sob o Estado de Direito), num mecanismo formal e substancial de preservação da cidadania e uma rede completa de *accountabilities*, para que ninguém seja “*legibus solutus*”⁸⁸.

Considerando a realidade de países como o Brasil e articulando o debate contemporâneo acerca dos desafios da democracia com o advento das NTIC, numa importante e pioneira publicação da Universidade Federal de Minas Gerais, José Eisenberg e Marco Cepik (2002) assinaram um extenso artigo relacionando digitalização e as instituições políticas semiperiféricas. (EISENBERG; CEPIK, 2002). Nesse trabalho os autores Eisenberg e Cepik arrolaram o que seriam os três *déficits* institucionais dos países semiperiféricos: a governança, a *accountability* e o *empowerment* de cidadãos. Tendo em vista a exclusão digital na grande maioria desses Estados, as NTIC fortaleceriam as tecnocracias, ocasionando pouco impacto na *accountability* vertical. A superação da exclusão digital através de políticas públicas seria o primeiro passo para a produção de impacto em sentido contrário.

O emprego de meios eletrônicos pelo Governo Federal e as subunidades nacionais vem ensejando importantes reflexões, e em período recente se observa uma aumento de publicações problematizando as possibilidades democratizantes das NTIC. José Martinuzzo (2007) procurou comparar os paradigmas teóricos que sustentaram a formação do governo eletrônico na administração do ex-presidente

⁸⁸ Aqui a expressão é empregada no sentido no qual ninguém é livre para decretar leis. (N.A.).

Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) com as orientações e diretrizes do governo de Lula (2003-2010). Enquanto que no modelo de Fernando Henrique havia o predomínio e influência do novo gerencialismo e sua ênfase em digitalizar serviços públicos, no governo de Lula se investiu mais em soluções que levem em conta as demandas e serviços requeridos pela população, e em políticas públicas de combate à exclusão digital. Além de uma opção tecnológica por *softwares* livres, menos dependentes dos grandes monopólios do setor. Outro tipo de abordagem é sugerido por Carla Ribeiro (2005), que sustenta que os governos eletrônicos favoreceriam reformas administrativas relevantes. Nesse sentido a digitalização ao permitir a interoperabilidade dos bancos de dados públicos pode operar a integração horizontal (entre ministérios) e vertical (estados e municípios) dos serviços estatais, com foco no cidadão. Desse modo seriam criadas as condições objetivas para uma mudança em direção a um Estado pós-burocrático. Mas a autora adverte que é ilusório esperar que apenas as tecnologias operem transformações no estado burocrático. Ribeiro sustenta que as transformações obedecem a uma dinâmica integrada, em que a tecnologia e os usuários-cidadãos constituem os fatores que, ao atuarem juntos, podem suscitar serviços públicos mais eficientes. Para isso será necessário superar a exclusão digital, pois caso contrário os serviços eletrônicos ampliarão ainda mais as desigualdades sociais.

Com foco na *accountability* dos governos (estaduais e capitais) os trabalhos de Luiz Akutsu e de José Pinho, contribuem para o robustecimento do debate sobre as possibilidades democratizantes das NTIC. Não só pelo referencial teórico utilizado, mas pela preocupação em sustentar a argumentação com base em estudos empíricos, a partir dos portais governamentais dos governos regionais e locais. Ambos os autores partem de uma caracterização das elites políticas nativas e a transmissão dessa peculiaridade às instituições do Estado. Nessa visada o referente teórico é O'Donnell (2000). Parte-se da distinção que o autor estabelece entre democracia representativa e democracia delegativa. O Estado Democrático de Direito numa democracia representativa pressupõe um aparato legal que preserve as características da poliarquia, que estenda os direitos civis a toda a população e imponha a todos os agentes públicos formas de controle e responsividade. Já na democracia delegativa, caso do Brasil e demais países latino-americanos, os representantes estão autorizados a governarem de forma pouca ou sem responsividade alguma, por conta da fraqueza dos mecanismos de controle

institucional e social (AKUTSU, 2005). Dessa forma, o traço patrimonialista de nossos regimes sublinhados a partir de práticas não republicanas na lida com recursos públicos para fins privados, mais o autoritarismo, seriam reproduzidos a cada eleição, independente da elite governante vitoriosa.

O trabalho de José Pinho (2008) sugestivamente intitulado: “Investigando portais de governo eletrônico no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia”, também se apóia no conceito de democracia delegativa para a condução de um estudo comparativo entre os portais dos governos dos estados brasileiros. A rigor as conclusões não diferem do trabalho de Akutsu, que comparou os portais das capitais brasileiras. Ambos os autores ao estudarem e compararem os portais das subunidades nacionais indicam que não há indícios que permitam a verificação de interação entre governantes e cidadãos, tendo em vista a *accountability*. Desse modo, segundo os autores, considerando a ausência de canais interativos e participativos nos portais governamentais, haveria uma transposição quase que mecânica da falta de transparência e práticas não responsivas dos governantes do mundo real para o virtual, com efeitos irrelevantes ou inexistentes sobre a *accountability*.

Ainda sobre governo eletrônico mencionamos a produção acadêmica de Oscar Sanchez. Na sua tese de doutoramento pela USP, em 2005, o autor fez um estudo sobre os impactos da utilização das tecnologias da informação e da comunicação nas secretarias da fazenda e de governo, no estado de São Paulo. O autor demonstra os ganhos em eficiência e transparência nas compras governamentais a partir da utilização das NTIC, e as repercussões administrativas disruptivas contrapesando a intransigência burocrática. Sobre o Poder Legislativo, embora numa proporção menor, há interessantes publicações sobre a utilização das NTIC pelos parlamentares. O professor Sérgio Braga (2007), da Universidade Federal do Paraná, coordenou e apresentou um estudo sobre os portais dos parlamentos dos países latino-americanos buscando mensurar dimensões relevantes para a transparência do processo legislativo. Como, por exemplo, a disponibilização de informações básicas ao público, a estrutura do processo decisório, ferramentas de interação etc. (BRAGA, 2007). No Brasil a atividade parlamentar através de portais dos legislativos das cidades com mais de 500 mil habitantes foi objeto de um estudo por parte das pesquisadoras Maria da Cunha e Gabryelle dos Santos (2005). A partir da organização de um *survey* abrangendo

(seiscentos e dezoito) vereadores, as autoras pesquisaram a existência ou não de determinadas funcionalidades nos portais dos parlamentares. Embora apenas 70 (vereadores) tenham respondido ao questionário, as autoras criaram uma interessante tipologia de funções compreendendo as dimensões informação e comunicação. O que se denotou é que os portais dos parlamentares tratam preferencialmente de informar a biografia e a plataforma do vereador, uma espécie de “santinho eletrônico”. A forma de comunicação interativa mais empregada é o *e-mail*, e não há um padrão acerca da velocidade das respostas aos cidadãos. Não são poucos os casos em que os e-mails não são respondidos.

5.2 ARCABOUÇO JURÍDICO-INSTITUCIONAL PARA UM E-GOV ACCOUNTABLE

Contudo mesmo que admitamos que o e-Gov nacional gera nenhum ou pouco impacto sobre a *accountability* governamental, acreditamos que seria demasiadamente prematuro sentenciar sua total impossibilidade. Parodiando Mayakowski⁸⁹, nos parece que não temos muitas razões para ficarmos otimistas, mas por quais razões haveríamos de nos tornar céticos?

Concomitantemente ao aperfeiçoamento das ferramentas gerenciais para a qualificação dos serviços eletrônicos via Internet, como, por exemplo, a pesquisa do CEGOV/UFRGS, e ao incremento da infraestrutura do e-Gov através de políticas públicas de inclusão digital como o Telecentros.BR e o PNBL, tendo em vista a universalização do acesso às NTIC, cresce em importância a demanda dos cidadãos por divulgação e publicização dos serviços do e-Gov nacional. Na pesquisa do CGI.br, TIC Domicílios 2009, dentre outras, foi produzida uma informação muito importante. Consultados sobre qual o conteúdo das peças publicitárias oficiais veiculadas na mídia, os cidadãos, na sua imensa maioria, 82%, lembraram-se de peças relacionadas à divulgação de ações governamentais. Apenas 14% dos entrevistados recordaram de propagandas que orientassem ou dessem maiores explicações sobre a utilização dos serviços públicos e das políticas públicas. Em contrapartida, perguntados sobre quais os conteúdos deveriam constar nos portais dos governos, em primeiro lugar, 83% dos cidadãos indicaram as explicações sobre seus direitos, e em segundo, 81%, sobre como exercer os direitos e usar os serviços

⁸⁹ Vladimir V. Mayakowski (1893-1930), poeta e dramaturgo russo, militante do Partido Bolchevique tratou em suas obras de dar uma expressão artística a Revolução Russa de 1917. (N.A.)

públicos. O que chama a atenção é que o tipo de comunicação que o cidadão mais valoriza no caso dos portais é o que ele menos recorda de ter recebido do governo através de outras mídias. Parece-nos que já amadureceram as condições para a promoção de uma campanha de uso massivo do e-Gov brasileiro.

Assumimos que existem condições virtualmente objetivas para campanhas publicitárias para o uso dos serviços eletrônicos do Estado brasileiro. Em outra direção, percebemos que nas condições atuais da democracia brasileira ocorre um robustecimento do *background* institucional (executivo, legislativo e judiciário) que incentiva a fiscalização real e virtual das ações governamentais pelos cidadãos, por conta das leis que normatizam a transparência da administração pública. Desde a Constituição de 1988, se adotou dentre os princípios fundamentais da República Brasileira a adoção de mecanismos de controle social. No artigo 74, parágrafo 2º, a Constituição Federal prevê que qualquer cidadão, partido político ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades da administração pública junto aos respectivos Tribunais de Contas. No que diz respeito à transparência governamental, o artigo 165 da Constituição obriga o poder executivo a publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o relatório resumido da execução orçamentária. No artigo 31, parágrafo terceiro, está previsto que as contas dos municípios devem ser colocadas à disposição de qualquer contribuinte, anualmente, por sessenta dias, para exame e apreciação, podendo ser questionada a sua legitimidade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou Lei Complementar 101, publicada em maio de 2000, no governo Fernando Henrique Cardoso, fixou por sua vez os instrumentos de transparência da gestão pública: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas, os pareceres prévios, os relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal. Nesse contexto a transparência deve ser assegurada pela disponibilização desses documentos ao público, inclusive através da Internet. A LRF ampliou as possibilidades de consulta e apreciação dos cidadãos das contas públicas durante o exercício fiscal dos governos e os respectivos órgãos. Em 2009, a Lei Complementar (LC) nº 131, ou a “Lei da Transparência”, como ficou conhecida, veio a reforçar os mecanismos de transparência e de controle social em torno da gestão pública, tornando compulsória a publicação das contas governamentais na Internet. A LC 131 normatiza que as informações prestadas pelos governos deverão ser detalhadas, intuitivas e

publicadas em tempo real na rede. Os empenhos e as notas de liquidação das despesas da administração pública deverão ser comprovados mediante a disponibilização da respectiva documentação. Além disso, estabeleceu que até 2013, todos os entes da Federação terão que publicar suas contas (receitas/despesas) na *web*.

A “Lei da Transparência” ou Lei Complementar nº 131, promulgada pelo Presidente Lula em maio de 2009, foi uma iniciativa com origem no Legislativo, através de uma proposição do então senador João Capiberibe (PSB-AP) e da deputada federal Janete Capiberibe (PSB-AP). Em uma entrevista concedida à revista *ARede*⁹⁰, em julho de 2010, o senador revela que sua inspiração derivou de sua experiência como governador do Amapá, de 1995 a 2002. No início do seu mandato, o então governador João Capiberibe tinha a sua disposição o Sistema Integrado de Administração Orçamentária e Financeira, totalmente integrado e automatizado. O sistema permitia a Capiberibe o controle de todas as despesas da administração. Com o advento da Internet, o governo do Amapá idealizou a publicização das informações sobre as despesas, antes restritas ao gabinete do governador. Para isso lançou mão do desenvolvimento de um *software*, que tornou possível através de um *link* lançar diretamente na Internet uma nota de empenho ou compra emitida pela administração direta. Segundo a matéria da *ARede*, o ex-governador se tornou um militante da LC 131/2009 ou “Lei da Transparência”. Capiberibe vem estimulando os cidadãos a formarem grupos com o intuito de fiscalizarem se as autoridades públicas vêm cumprindo com a legislação, e se publicam as receitas e despesas na Internet. Conforme a matéria da *ARede*:

[...] Realiza (Capiberibe) o que chama de ‘auditação virtual’: verifica os preços informados por bens e serviços e compara com preços de mercado, atento a superfaturamentos. Descobriu, por exemplo, que o governo do Maranhão comprou por R\$ 3.239,00 um aparelho de ar condicionado que deveria ter custado de R\$ 756,00 a R\$ 1.399,00. Também viu que, no interior do mesmo estado, uma escola foi construída ao custo de R\$ 120.000,00 por sala de aula! E que o defensor público de Laranjal do Jari, no Amapá, gastou R\$ 290.880,00 para reformar sua casa. Capiberibe não faz isso sozinho. Ao divulgar as informações mobiliza pessoas dessas cidades para verificar preços dos produtos, fiscalizar se as obras pagas estão sendo realizadas, e de que forma. [...].⁹¹

⁹⁰ *ARede*. Disponível em: <<http://www.aredes.inf.br/inclusao/edicoes-antteriores/165-edicao-60-julho2010/>>. Acesso em: 12 jun. 2011.

⁹¹ *Ibid.*

Ao final da reportagem, o entrevistado estima que com a “Lei da Transparência” poderá haver nos próximos cinco anos uma economia no custeio da máquina pública na ordem de quinze (15%) a vinte (20%) pontos percentuais. Assevera que, quando ocorre à fiscalização, os preços caem e a Internet permite que muitos fiscalizem. Em relação às grandes obras, Capiberibe admite que a complexidade para a fiscalização das despesas é maior, mas a capacitação do cidadão para exercer o seu direito de fiscalizar as contas públicas inicia pelas pequenas despesas de custeio.

Os princípios constitucionais federais e estaduais que asseguram mecanismos de controle social sobre a administração pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a “Lei da Transparência”, constituem um arcabouço jurídico-político que, a nosso juízo, patrocina um ambiente favorável à geração de incentivos para os cidadãos exercerem o controle sobre a coisa pública por meio da Internet. Para instruir ainda mais essa possibilidade, temos à disposição o Portal da Transparência, lançado em 2004 pela Controladoria Geral da União, com o objetivo de aumentar a transparência da gestão pública, ao permitir que os cidadãos acompanhem como são gastos os recursos públicos. Conforme a CGU:

O Governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.⁹²

⁹² Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: 11 mar. 2011.

Figura 2 - Portal da Transparência



Fonte: Portal da Transparência (2011).

Para tomar conhecimento de uma despesa (empenho/liquidação/pagamento) detalhada de um órgão federal, ou de convênio e repasse constitucional para uma subunidade da Federação, basta acessar o portal (www.portaldatransparencia.gov.br). Logo no alto da página deve se clicar em “consultar”, sob o título “Informações Diárias”. Abrirá a página “Detalhamento Diário de Despesas”. Logo em seguida deverão ser preenchidos os itens de consulta como o período, a fase da despesa, o órgão superior, a entidade vinculada, a unidade gestora e os elementos de despesa. Ao clicar em “Consultar”, a página deverá ser rolada para baixo e a lista gerada poderá ser verificada.

Figura 3 - Detalhamento diário das despesas

Detalhamento Diário das Despesas									
Consulta Avançada Consulta Rápida Consulta por Documento									
Período:		11/03/2011 a 09/04/2011		Formato: dd/mm/aaaa					
Fase da Despesa:		<input checked="" type="radio"/> Empenho <input type="radio"/> Liquidação <input type="radio"/> Pagamento							
Órgão Superior:		26000 - MINISTERIO DA EDUCACAO							
Órgão / Entidade Vinculada:		26244 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL							
Unidade Gestora:		153114 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL							
Elemento de Despesa:		Todos							
Favorecido:		Fornecer CNPJ, CPF, UG-Gestão ou outros (sem pontuações)							
		<input type="button" value="Consultar"/> <input type="button" value="Limpar campos"/>							
Resultado da Consulta									
Página 1 de 50 1 2 3 4 5 > >> Página: <input type="text" value="nº página"/> <input type="button" value="Ir"/>									
Data	Fase	Documento	Espécie	Órgão Superior	Órgão / Entidade Vinculada	Unidade Gestora	Elemento de Despesa	Favorecido	Valor
08/04/2011	Empenho	2011NE802084	Original	MINISTERIO DA EDUCACAO	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	Equipamentos e Material Permanente	BRAVO INOX INDUSTRIA E COMERCIO DE PRODUTOS DE ACO INO	116.133,74
08/04/2011	Empenho	2011NE802049	Original	MINISTERIO DA EDUCACAO	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	Material de Consumo	ACABE TOTAL INDUSTRIA E COMERCIO DE MOVEIS LTDA	17.331,00
08/04/2011	Empenho	2011NE802033	Original	MINISTERIO DA EDUCACAO	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	EBSCO BRASIL LTDA	14.420,24
08/04/2011	Empenho	2011NE802068	Original	MINISTERIO DA EDUCACAO	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	Equipamentos e Material Permanente	HEWLETT-PACKARD BRASIL LTDA	9.900,00
08/04/2011	Empenho	2011NE802039	Original	MINISTERIO DA EDUCACAO	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	Material de Consumo	TINTORAUTO COMERCIO DE TINTAS LTDA	8.445,00
08/04/2011	Empenho	2011NE802035	Original	MINISTERIO DA EDUCACAO	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	MARCAVISUAL EDITORA E PROJETOS CULTURAIS LTDA.	7.620,00

Fonte: Portal da Transparência (2011).

No quadro a seguir citamos alguns portais de controle colocados à disposição da sociedade pelas instituições de Estado e da sociedade civil, tendo em vista a disseminação de informações sobre as contas públicas, bem como indicações sobre como os cidadãos podem denunciar irregularidades e a malversação dos recursos públicos.

Quadro 9 - Portais de controle

INSTITUIÇÃO	NATUREZA	PORTAL
Tribunal de Contas da União (TCU)	Estatal	www.tcu.gov.br
Controladoria Geral da União (CGU)	Estatal	www.cgu.gov.br
Câmara Federal	Legislativo	www.camara.gov.br/orcamentobrasil
Ministério Público Federal	Estatal	www.pgr.mpf.gov.br/
Ministério da Educação - Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação - FNDE	Estatal	www.fnde.gov.br
Ministério da Saúde - Fundo Nacional da Saúde - FNS	Estatal	www.fns.saude.gov.br
Senado	Legislativo	www.senado.gov.br
Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional - STN	Estatal	www.stn.fazenda.gov.br
CGU - Portal da Transparência	Estatal	www.transparencia.gov.br
Tribunal Superior Eleitoral - TSE	Estatal	www.tse.jus.br
OBS - Observatório Social do Brasil/ Cidadania Fiscal	Sociedade	www.observatoriosocialdobrasil.org
TCU - Fiscalização Copa 2014	Estatal	www.fiscalizacopa2014.gov.br
Contas Abertas - Fiscalização do dispêndio público	Sociedade	www.contasabertas.uol.com.br
Associação Nacional do Ministério Público de Contas - AMPCOM	Estatal	www.ampccon.org.br
Transparência Brasil - Combate à corrupção	Sociedade	www.transparencia.org.br
Articulação Brasileira Contra a Corrupção - ABRACCI	Sociedade	Abracci.ning.com

Fonte: Elaborada pelo Autor (2011).

Em matéria sobre a Lei Complementar nº 131/2009 publicada no jornal Correio do Povo, em 17 de abril de 2011, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, o TCE/RS, comunica que prefeituras de municípios entre 50 e 100 mil habitantes devem tornar disponíveis na Internet todas as informações sobre receita e despesa da administração até o dia 27/05/2011. O TCE/RS lembra que é obrigatória a publicação, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre as despesas realizadas e as receitas arrecadadas. Sobre as despesas deverão ser publicados informes sobre os valores pagos, o bem ou o serviço prestado, o nome do credor e os dados sobre a respectiva licitação. Segundo o TCE/RS, as novas regras de controle das contas públicas também ampliam a participação popular na elaboração e discussão dos orçamentos. Em relação aos municípios acima de 100 mil habitantes, de acordo com a “Lei da Transparência”, desde maio de 2010, as contas vem sendo divulgadas na Internet.

5.3 PERSPECTIVAS PARA UM E-GOV ACCOUNTABLE NO BRASIL

Partindo das reflexões de O'Donnell (2000) sobre a importância em não perder a dimensão dos direitos civis para a implantação do Estado de Direito na América Latina, com destaque para a construção de uma rede de *accountabilities*, sustentamos que o e-Gov, nesse sentido, se tornou uma agenda de Estado. Isto é, o incremento do e-Gov se tornou uma questão política. A potencialidade de um governo eletrônico, seja na oferta de serviços públicos, seja na abertura para uma maior interferência dos cidadãos nas deliberações vinculativas, pode contribuir para a geração de mais capacidade estatal. Menos no sentido do agigantamento do Estado, como fosse um Leviatã virtual, e mais na perspectiva de uma estatalidade radicalmente democrática, porquanto porosa aos *inputs* da sociedade civil e dos indivíduos através de inúmeras redes, com as mais diversas tipologias. Do ponto de vista do cidadão, o e-Gov poderia ser projetado normativamente como uma plataforma de distribuição e de educação para o exercício dos direitos civis dos constituintes. Evidentemente que, para a consecução das mais elevadas possibilidades do e-Gov, é condição necessária torná-lo, antes, uma plataforma eficiente e eficaz de prestação de serviços públicos para os contribuintes. Pois somente com credibilidade o e-Gov pode prosperar como uma inovação e um *constructo* tecno-político, assentando as bases para um Estado reinventado do ponto de vista das suas funções públicas.

Todavia a experiência demonstra que há um longo caminho a ser percorrido tendo em vista a exploração das potencialidades do e-Gov, e em particular do e-Gov nacional. Registramos anteriormente que consideramos prematuro, embora meritório do ponto de vista do debate público e acadêmico, utilizar para a avaliação do e-Gov nacional e seus portais as noções referentes ao conteúdo delegativo da democracia na América Latina e/ou no Brasil, como fizeram os autores Akutsu e Pinho⁹³. Embora reconheçamos as permanências de traços patrimonialistas e clientelistas no Estado brasileiro, o que subtrai qualidade da democracia representativa, parece-nos que a análise é insuficiente para dar conta de um fenômeno incipiente e complexo, mas

⁹³ Referimos-nos aos artigos de Luiz Akutsu, "Portais de Governo no Brasil: accountability e democracia delegativa. X Congresso Internacional da CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005, e ao artigo de Jose Antonio G. de Pinho, "Investigando Portais de Governo Eletronico de Estados no Brasil: Muita Tecnologia, Pouca Democracia. RAP - Rio de Janeiro 42 (3): 471-93, maio/jun. 2008. (N.A.).

que se desenvolve por saltos, como o governo eletrônico brasileiro. Longe de se generalizarem consideremos alguns casos pontuais. Por exemplo, as discussões sobre os padrões de interoperabilidade governamental (uso da base de dados) e o marco civil da Internet no Brasil (legislação), debatidos e discutidos recentemente através da Internet, com os cidadãos interessados.⁹⁴

Vejamos a discussão sobre o marco civil da Internet. Em outubro de 2009, por iniciativa da Secretaria de Assuntos Legislativos da Justiça do Ministério da Justiça, em parceria com a Escola de Direito do Rio de Janeiro, o governo disponibilizou por meio eletrônico o texto base do ante-projeto de lei sobre o marco civil da Internet. Qualquer cidadão que tivesse interesse em participar com propostas sobre o tema poderia fazê-lo através do portal culturadigital/marcocivil, ou enviando e-mails para marcocivildalinternet@mj.gov.br. Em 31/05/2010, expirou o prazo do debate público pela Internet. Durante a consulta pública foram enviados mais de duas mil contribuições ao texto do governo. Os temas mais mobilizadores para os internautas foram o tempo de guarda dos *logs* pelos provedores (IP e horário de acesso do usuário à rede), o direito ao anonimato e a responsabilização pelos conteúdos publicados. O Ministério da Justiça, por seu turno, criou uma comissão para sistematizar as propostas enviadas por cidadãos, empresas e organizações da sociedade civil. Como resultado desse processo, no segundo semestre de 2011, o executivo enviará à Câmara dos Deputados o anteprojeto de lei sobre o marco civil. Segundo o Secretário do Ministério da Justiça, Felipe de Paula⁹⁵, o marco civil da Internet é a “constituição” da rede, pois estabelece um conjunto de direitos para os internautas, os provedores de acesso e o governo.

Nesses episódios restritos e adstritos a um público especializado, como as discussões públicas sobre os padrões de operabilidade dos dados governamentais e o marco civil da Internet, admitimos, na contramão do que sustentam os autores referidos acima, não sopesaram os traços delegativos da democracia brasileira, e a resultante foi um padrão distinto de interação do Estado com a sociedade, mediado pela Internet, pela rede, em rede e com a rede.

⁹⁴ A discussão pública através da *web* do Marco Regulatório Civil da Internet, por exemplo, foi uma iniciativa do Ministério da Justiça em parceria com a Fundação Getúlio Vargas. O *blog* onde se deu o debate se encontra no endereço www.culturadigital.br/marcocivil. Dentre os temas debatidos constaram a responsabilidade civil de provedores e e usuários de Internet, a liberdade de expressão na rede, a invasão de privacidade, dentre outros. (N.A.).

⁹⁵ PAULA, Felipe de. Disponível em: <<http://tecnologia.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2011/01/28/camara-deve-analisar-neste-ano-marco-civil-da-internet.jhtm?action=print>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

O desenvolvimento das potencialidades do e-Gov não estão isentas da intervenção de variáveis que podem retardar o processo. Vimos que as burocracias são sujeitos auto-interessados e necessariamente estabelecerão as mediações entre o Estado e os cidadãos por meio eletrônico. Todavia o fluxo de inovação que a digitalização vem patrocinando incentivam as elites políticas a considerarem a reforma administrativa uma agenda permanente, que transcende o tempo dos governos, mas não o tempo do Estado, o que gera tensionamento entre a liderança política e setores da burocracia. Contudo, a *accountability* vertical ou as eleições sistemáticas atuam como catalizadores, desafiando as lideranças políticas a inovarem nos negócios e nas políticas públicas. Nesse sentido o e-Gov favorece a inovação na prestação de serviços governamentais, e favorece a interatividade entre governantes e governados, em termos de debate público, para a instrução de matérias que possam resultar em anteprojetos de lei. Assim o e-Gov poderá vir a se tornar um vetor importante para a consumação de “redes de *accountabilities*”, e seus efeitos serão virtuosos para a democracia.

Finalmente, consideramos que assim como importa para a afirmação do Estado de Direito Democrático sua dimensão formal ou civil, garantindo a sustentação de uma base legal constitucional que possa ser estendida a todos os cidadãos, intuímos que importa para o desenvolvimento das potencialidades do e-Gov nacional a assunção de duas condições. A primeira, como plataforma de oferta de serviços eletrônicos⁹⁶ eficientes e eficazes através dos portais públicos, da telefonia móvel e das redes sociais. E a segunda, uma plataforma de irradiação de direitos para a preservação da autonomia e responsabilidade dos cidadãos. Todavia, a erradicação da exclusão digital é pré-condição para o e-Gov cumprir com suas promessas de mais eficiência e democracia, ao ponto em que estar ou não estar conectado na rede tenha a ver mais com uma opção consciente do cidadão, e menos com as barreiras sociais que interdita o acesso às NTIC, como a renda e a ausência de uma educação compatível para a sociedade da informação.

⁹⁶ Mais recentemente foi publicado no Diário Oficial da União o decreto-lei nº 6.932, de 12 de agosto de 2009, que instituiu a “Carta de Serviços ao Cidadão”. Além de simplificar serviços como a dispensa de reconhecimento de firma em transações presenciais com órgãos públicos federais, incentivando o uso da Internet, a “Carta” estabelece padrões de qualidade e agilidade na prestação de informações para os contribuintes, com prazos de entrega fixados para o atendimento de uma solicitação. (N.A.).

6 CONCLUSÃO

Nos anos sessenta, na época em que os governos empregavam grandes computadores para o processamento de dados, em “*Os Nervos do Governo, Análise de Modelos de Comunicação e do Controle Político*”, Karl Deutsch⁹⁷, nos brindava com uma reflexão profícua a respeito das relações entre política e tecnologia. Se valendo dos preceitos da Cibernética⁹⁸, a ciência da comunicação e do controle, Deutsch indicava que os governos dependiam fundamentalmente de comunicação. Por sua vez a comunicação dependeria do processamento e do controle do fluxo da informação, definida como uma distribuição padronizada de eventos mediante um canal de comunicação. Para o autor, a noção de *feedback*⁹⁹ da população sobre as atividades governamentais era um requerimento indispensável para a democracia. Insistia que uma realimentação dinâmica entre governos e cidadãos poderia gerar instabilidades prometedoras, ou inovações sensíveis no Estado. Mas advertia que um ambiente favorável implicaria num bom desempenho do circuito emissão/informação/canal de comunicação/recepção. Todavia a insuficiente *performance* do

⁹⁷ Em sua conhecida obra de 1966, Karl Deutsch assinalava: “Todo o tratamento da matéria subordina-se a um determinado ponto de vista, do qual saiu o próprio título do livro. Há bastante tempo, e não menor freqüência, muitas pessoas encaram as suas relações com o poder governamental da mesma forma que alguns costumam avaliar a força muscular de um cavalo ou de um atleta. Outros, descrevendo as leis e instituições do Estado, assemelham-se a anatomistas que descrevem os ossos e os órgãos de um corpo. De nossa parte, pouco nos importamos com os ossos e os músculos do organismo político - o que nos interessa são os nervos, seus canais de comunicação e decisão.

Procuramos demonstrar que parece mais útil ver o governo menos como um problema de poder do que como um problema de comando; e que o comando é o aspecto fundamental da comunicação. Tentamos sugerir algumas das implicações desse ponto de vista na análise das instituições governamentais, do comportamento e das idéias políticas; e apontamos alguns campos de pesquisa empírica política que a nosso ver, deveriam receber prioridade maior do que até agora receberam.” (DEUTSCH, 1971, p. 20-1).

⁹⁸ A etimologia da palavra cibernética remonta ao grego “*kibernetike*”. Os antigos gregos atribuíam a palavra “*kibernetike*” ao timoneiro e aos meios adequados empregados para a condução e controle de uma embarcação. Em 1948, o físico norte-americano, Norbert Wiener, em sua obra “*Cybernetics, or Control and Communication in the Animal and the Machine*”, definiu a Cibernética como o estudo dos autocontroles encontrados em sistemas biológicos, mecânicos ou elétricos estáveis. Segundo Wiener, a informação encontrada em determinado sistema seria uma quantidade agrupável sob uma grandeza, assim como a quantidade de energia e matéria (WIENER, 1948). (N.A.)

⁹⁹ *Feedback*, conforme Deutsch é: “A ligação entre controle e comunicação - resumida no processo de **realimentação (feedback)** e realçada na palavra cibernética, criada por Norbert Wiener como instrumento de estudo dos processos de comando e comunicação - foi reconhecida por um grande número de especialistas das ciências do governo como da maior importância para a análise dos sistemas políticos. Tal é, por exemplo, a tese central do valioso livro de David Easton, *A System Analysis of Political Life*”. (DEUTSCH, 1971, p. 10).

canal de comunicação poderia distorcer a informação, comprometendo a qualidade do armazenamento das informações pelo receptor.

O modelo de Deutsch nos é muito útil nos dias de hoje para avaliarmos as relações do mundo sistêmico da política, com os cidadãos e a sociedade civil organizada, sobretudo numa época abundante em informações ensejadas por um novo patamar comunicacional. Esse novo patamar comunicacional resultou da conciliação da linguagem digital, da fibra ótica, do portentoso desenvolvimento da capacidade de processamento dos computadores e da emergência do grande canal de comunicação representado pela *web*, ou ciberespaço.

À guisa de conclusão, sustentamos que a digitalização e seu corolário, as NTIC, favorecem o desenvolvimento de três importantes dimensões nas poliarquias contemporâneas: 1ª) a presença do Estado na *web* através de aplicativos de governo eletrônico com características informacionais e transacionais, 2ª) as reformas administrativas e seus impactos sobre a burocracia, e 3ª) como recurso para a mobilização eleitoral, sobretudo após a eleição do presidente norte-americano Barack Obama¹⁰⁰.

O que tratamos de remarcar ao longo desse trabalho é que o novo patamar comunicacional criado pelas NTIC vem instituindo um processo, sem ponto de

¹⁰⁰ Sobre a terceira dimensão as eleições presidenciais nos EUA, em 2008, constituíram um importante fenômeno. A campanha vitoriosa do senador democrata Barack Obama à presidência dos EUA, certamente contou com impulsionadores conjunturais como o desgaste que a guerra do Iraque provocou no governo Bush, combinada com a maior quebra e crise financeira do pós-guerra, que atingiu o epicentro do capital financeiro mundial. De todo o modo, é inescapável à análise política a devida consideração à estratégia de ocupação intensiva do ciberespaço através de ferramentas digitais, que tão bem serviram à mobilização eleitoral. Obama lançou sua candidatura através do portal da sua campanha. Em 2004, o candidato democrata John Kerry arrecadou através da *web* algo em torno de U\$ 17 milhões. Em 2008, Obama arrecadou U\$ 270 milhões, dezesseis vezes mais. Lançando mão do marketing viral os estrategistas de Obama lograram a inscrição e cadastro de um milhão de voluntários no portal da campanha. Cada voluntário recebeu mensagens SMS da coordenação de Obama orientando à divulgação da agenda do candidato para no mínimo cinco números de telefone móvel, tendo em vista a participação em comícios ou reuniões de campanha. As ferramentas de *uploading* como os *blogs* e *twitters* (micro-blogs) produziram em torno de 120 mil eventos de campanha, o que denotou um tipo novo de mobilização social a partir das redes de computadores. As visualizações do material de campanha de Obama no portal *Youtube* ultrapassaram os 70 milhões de acessos. Após a posse e dando indicações de continuidade no emprego de meios eletrônicos pela nova administração democrata, o governo Obama fez circular um memorando entre as diversas agências de Estado. O memorando intitulado; "Transparência e Governo Aberto", defendeu a utilização da *web* para levar o governo a interagir com seus cidadãos a partir de três diretrizes: transparência, participação e colaboração.

O "efeito Obama" merece toda a atenção e pesquisa necessárias. Pois se antes das eleições presidenciais norte-americanas o emprego de meios eletrônicos nas eleições ou *accountability* vertical, não se constituía num padrão, tudo indica que poderá vir a ser um fator relevante e estratégico tendo em vista o sucesso eleitoral. Sobretudo nos países em que a maioria da população tenha acesso às tecnologias da informação. (N.A.).

retorno, de adoção de maior transparência nas práticas dos governos e empresas. Na temática de nosso interesse, que diz respeito aos efeitos da digitalização sobre a *accountability* governamental, verificamos que a evidência desse fenômeno tem um móvel, que é o governo eletrônico ou o e-Gov. Utilizamos como variável dependente do trabalho o e-Gov brasileiro. E constatamos que as promessas por mais transparência e controle das ações governamentais por esse meio, embora incipientes, encerram um grande potencial. Posto que existam indicativos de vontade política dos governantes em aperfeiçoar o e-Gov e seus mecanismos de mensuração, como ficou patente na parceria entre a DGE/SLTI e o CEGOV/UFRGS. Sobretudo, por conta do interesse crescente dos cidadãos em utilizar a Internet para interagir com os órgãos públicos, como vimos na pesquisa realizada pelo CGI.Br, em que pese nossa exclusão sócio-digital. Entendemos que essa disposição do cidadão é um ponto de partida para interações mais complexas e profícuas entre os autores e os atores da democracia. Para isso é necessário à universalização do acesso as NTIC, e, portanto a acessibilidade deve se constituir num novo direito social.

Assumimos que pelo viés de um ensaio interpretativo a pesquisa tratou em reunir elementos para constituirmos uma hipótese de trabalho, mais do que testar hipóteses. Ao problematizarmos se a incorporação das NTIC pelas democracias contemporâneas melhora as condições da transparência e favorece a *accountability* governamental, concluímos que - como resposta *a priori* - nossa hipótese de trabalho, porquanto sua provisoriedade, obteve uma validação parcial.

A validação da hipótese é parcial posto que os referentes empíricos empregados a partir da pesquisa “TIC Governo Eletrônico 2010”, do CGI.br, e do artigo do CEGOV/UFRGS, não nos permitem afirmar que identificamos na Internet uma demanda de cidadãos dirigida ao governo federal pela criação, ou pela disponibilização de mecanismos de *accountability*. Todavia, a presença do governo federal na Internet através dos serviços eletrônicos possibilita aos cidadãos um maior conhecimento das atividades governamentais, o que é um indicador de transparência. À destarte do processo inconcluso de universalização dos serviços eletrônicos governamentais no Brasil, a pesquisa “TIC Governo Eletronico 2010”, do CGI.br, revela que vem aumentando o número de usuários de e-serviços no País. Denotando por parte dos cidadãos um maior conhecimento das atividades do Estado através da Internet, bem como ensejando interações prometedoras como a

identificação que os usuários fizeram sobre a impossibilidade de agendar consultas médicas na rede pública através da Internet.

Ademais a validação parcial de nossa hipótese sustenta-se pelo papel desempenhado recentemente por instituições de controle do Estado brasileiro. Instituições democráticas importam e não podem ser desconsideradas as iniciativas da Controladoria Geral da União, a CGU, que lançou, em 2004, o Portal da Transparência, que permite aos cidadãos e entidades da sociedade civil a consulta de convênios, transferências e recursos públicos empenhados pela administração direta do Brasil. Reforçando a perspectiva do papel institucional por uma estatalidade mais transparente, registramos a aprovação pelo Congresso Nacional da Lei Complementar 131/2009, que obriga a todas as prefeituras com mais de 50 mil habitantes a publicarem na rede, de forma intuitiva, as suas respectivas receitas, despesas, bem como a execução orçamentária atualizada.

Contudo, há uma variável que intencionalmente não abordamos por receio de estender demasiadamente a reflexão aqui proposta. Referimos-nos a variável geracional. Em 2005, os brasileiros com idade inferior a 25 anos perfaziam 47% da população brasileira (TAPSCOTT, 2010). Desde 1980, esse contingente populacional cresceu 22% no País. Na China, no mesmo ano, esse perfil populacional implicava em 38%, nos EUA, 35%, e na Índia, 52%. Essa geração denominada por Don Tapscott como a “geração Internet”, segundo ele, constitui uma força global. O mínimo que podemos dizer, para cumprir com a palavra e não nos estendermos sobre o assunto, é que se trata de uma geração que nasceu sob os auspícios da digitalização, e percebe a Internet como parte essencial de sua sociabilidade. Supomos que os gestores do e-Gov no Brasil devam estar atentos ao fenômeno e as futuras pesquisas acadêmicas terão aí um campo fértil.

Gostaríamos de consignar nossos votos de que evolua na Ciência Política brasileira uma agenda de pesquisa robusta sobre Internet e Política. Motiva-nos o fato de que é crescente o interesse pelo assunto como atestou o último Seminário Nacional de Ciência Política na UFRGS¹⁰¹, realizado em setembro de 2010, em Porto Alegre, onde foram apresentados diversos trabalhos sobre a utilização eleitoral da Internet. De qualquer forma há um campo enorme para que mais pesquisas sejam realizadas no âmbito acadêmico, com a finalidade de produzir mais

¹⁰¹ UFRGS. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/sncp/>>. Acesso em: 21 abr. 2011.

conhecimento sobre a temática. Em “Internet e Política”, da editora Routledge, em 2009, os autores Andrew Chadwick e Philip Howard, revelam que a partir do ano de 2006, pela primeira vez nos Estados Unidos foram publicados mais artigos acadêmicos sobre Internet e política do que política e outras mídias. De fato é um ponto de inflexão notável acerca da temática, e auxilia a todos os interessados em nosso País a perseverar no merecido tratamento analítico de um tema relevante e contemporâneo. Chadwick e Howard (2009) indicam linhas prometedoras para novas pesquisas acadêmicas sobre Internet e política como:

- a) transparência e *accountability* governamental na *web*,
- b) a Internet como plataforma para o discurso político,
- c) a emergência da inteligência coletiva e seu uso político na *web*,
- d) debate e deliberação de políticas públicas através da Internet,
- e) a escala do engajamento político na *web*, e
- f) a difusão de conteúdo político na Internet a partir de vários aplicativos.

Por fim, nos daremos por satisfeitos se com nossa reflexão auxiliamos menos em encontrar respostas e mais no sentido de suscitar dúvidas, pois, como se intui, ter dúvidas é saber em potência!

Em um artigo publicado no portal do Observatório da Imprensa¹⁰², “A *ciberguerra do Wikileaks*”, Manoel Castels sustentou que entramos numa nova fase da comunicação política. Ele estava se referindo ao vazamento de documentos da diplomacia estadunidense pelo *site* do *Wikileaks*, coordenado pelo ciberativista Julian Assange. O interessante é que o vazamento dos documentos, à época, foi condenado de Hugo Chávez até Silvio Berlusconi, com honrosa exceção do presidente Lula. A discussão que Castels (2010) propôs no artigo tematiza a liberdade de expressão na era da comunicação digital. O autor defende vigorosamente o direito dos cidadãos saberem o que os governantes fazem em seu nome. E arremata:

[...] Nunca mais os governos poderão estar seguros de manter seus cidadãos na ignorância de suas manobras. Porque enquanto houver pessoas dispostas a fazer leaks e uma Internet povoada por wikis surgirão novas gerações de wikileaks. (CASTELS, 2010, p. 3).

¹⁰² Observatório de Imprensa. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br>>. Acesso em: 30 mar. 2011.

Talvez a Internet seja de fato o caos para alguns, mas ainda assim preferimos o “caos” da liberdade de opinião a qualquer forma oligopólica de manipulação da informação!

REFERÊNCIAS

AFONSO, Carlos A. **Internet no Brasil: o acesso para todos é possível?** *Policy Paper*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, set. 2000.

AKUTSU, Luiz. Portais de Governo no Brasil: *Accountability* e Democracia Delegativa. **X Congresso Internacional da CLAD Sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública**. Santiago, Chile, p.18-21, out. 2005.

ALABAU, Antonio. **La Unión Europea y su Política para el Desarrollo de la Administración Electrónica**. *Tras los Objetivos de la Estrategia de Lisboa*. Madrid: Fundación Vodafone, 2004.

ALBUQUERQUE, Afonso de. Comunicação Política: o desafio das Tecnologias da Comunicação e da Informação. **Revista Teoria e Pesquisa**. São Paulo: PPG de Ciências Sociais, Universidade de São Carlos, n. 36/37, jan./jun. 2001.

ANATEL. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/portal/exibirportalinternet.do#>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

ARATO, Andrew. *Representation, popular sovereignty, and accountability*. **Revista Acadêmica Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

ARede. Disponível em: <<http://www.aredo.inf.br/inclusao/edicoes-anteriores/165-edicao-60-julho2010/>>. Acesso em: 12 jun. 2011.

ARTURI, Carlos; MILANI, Carlos; SOLINIS, Germán. **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: UFRGS, 2002.

ASSUMPÇÃO, Rodrigo Ortiz D. **Além da inclusão digital: o projeto sampa.org**. Dissertação de Mestrado. Escola de Comunicação e Artes, USP, 2001.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sergio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina. **Dados Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-8, 2004.

BAHLIS, Nilton dos Santos. Notas Sobre a Educação à Distância e a Revolução Tecnológica. **Revista Textos de la Cibersociedad**, 6. Temática Variada, 2005. Disponível em: <<http://www.cibersociedad.net>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

BARBALHO, Fernando A; PEREIRA, José Matias. Implementação de Governo Eletrônico: Um estudo comparativo entre as experiências dos EUA e do Brasil. **V Simpósio de Gestão e Estratégia em Negócios**. Seropédica, Rio de Janeiro, set. 2007.

BARBER, Benjamin. **Strong Democracy: participatory politics for a new age**. Berkeley: University of California Press, 1984.

BEKKERS, V. J. J. M; HOMBURG, V. M. F. **The Information Ecology of e-Government**. Oxford: IOS Press, 2005.

BELLAMY, Christine; TAYLOR, John A. **Governing in the Information Age**. Buckingham: Open University Press, 1998.

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1983. v. 1-2.

_____. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000a.

_____. **Liberalismo y democracia**. México: Fondo de Cultura Econômica, 2000.

BOUGNOUX, D. **Introdução às ciências da comunicação**. Bauru/SP: EDUSC, 1999.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores**. uma gramática da democracia. Rio de Janeiro: Campus 2002.

BRAGA, Sergio Soares. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. **Opinião Pública**, Campinas, v. 13, n. 1, p. 1-50, jun. 2007.

BRETON, Philippe. **A incompetência democrática**. A crise da palavra na origem do mal-estar na política. São Paulo: Loyola, 2008.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CASTELS, Manuel. **A Sociedade em rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Fim de milênio**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **A Galáxia da Internet**. Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CANABARRO, D; CEPIK, M. **Governança de TI**: Transformando a Administração Pública no Brasil. Porto Alegre: WS Editor, 2010.

CEGOV-UFRGS. Disponível em <<http://cegov.ufrgs.br/index.php?do=showPage&secald=3&contId=229>>. Acesso em: 25 mar. 2011.

CEPIK, M; POSSAMAI, ANA J; CANABARRO, D; et al. **Avaliando o desempenho do Governo Eletrônico no Brasil**: o índice de qualidade de e-serviços governamentais. Artigo selecionado e apresentado na 1ª Conferência Web W3C Brasil, São Paulo, 2009.

CETIC. Disponível em: <<http://www.cetic.br/tic/2009/index.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2011.

CGI.br. **Comitê Gestor da Internet**. Disponível em: <<http://www.cgi.br/sobre-cg/index.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2011.

CHADWICK, Andrew; MAY, Christopher. *Interaction between States and Citizens in the Age of Internet: "e-Government" in the United States, Britain, and the European Union*. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 16(2):271-300, 2003.

CHADWICK, Andrew.; HOWARD, Philip. *Internet Politics*. Routledge, London & New York, 2009.

CHAIN, Ali; CUNHA, Maria A; KNIGHT, Peter T. et al. (Orgs.). **E-gov.br a próxima revolução brasileira**. Eficiência, qualidade e democracia: o Governo Eletrônico no Brasil e no mundo. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CONTI, Fátima. **A história do computador e da internet**. Belém: Universidade Federal do Pará, 2006. Disponível em: <<http://www2.ufpa.br/dicas/net1/int-his.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2010.

CRIADO, J. Ignacio. **Construyendo la e-Administración Local**. Madrid: EuroGestión Pública, 2004.

_____; RAMILO, M. Carmen. '*E-Administración, ¿un Reto o una Nueva Moda? Problemas y Perspectivas de Futuro en torno a Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Administraciones Públicas*'. *Revista Vasca de Administración Pública* 61 (I):11-43, 2001.

CROZIER, Michel. **El fenómeno burocrático**. Buenos Ayres: Amorrortu, 1974.

_____; HUNTINGTON, S. P; WATANUKI, J. **The crisis of democracy: report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comission**. New York: New York University, 1975.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez. **Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão: estudo de casos no Brasil**. Tese de Doutorado - Faculdade de Economia e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, 172 f., 2000.

_____; SANTOS, Ghabryelle S. **O uso de meios eletrônicos no relacionamento do parlamentar com o cidadão nos municípios brasileiros**. Curitiba: O&S, v. 12, n. 35, p. 69-89, out./dez., 2005.

CURTIN, Gregory G; SOMMER, Michael H; VIS-SOMMER, Veronika. **The World of e-Government**. New York: The Haworth Press Inc, 2003.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. Participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 1997.

DAHL, Robert A. **A democratic paradox?** *Political Science Quarterly*. Washington, D.C., v.CXV, n.1, p.35-40, Spring, 2000.

_____. **Sobre a democracia**. Brasília: UNB, 2001.

_____. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

DAHLBERG, L. **Democracy via cyberspace: mapping the rhetorics and practices of three prominent camps**. *Nem media & society*, v. 3, n.2, 2001.

DARNTON, R; DUHAMEL, O. **Democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DECLARAÇÃO ABERTA. Disponível em: <<http://www.igovbrasil.com/2009/11/declaracao-aberta-sobre-servicos.html>>. Acesso em: 25 mar. 2011.

DEUTSCH, Karl W. **Os nervos do Governo**. Análise de modelos de comunicação e do controle político. Rio de Janeiro: Block, 1971.

DE MASI, Domenico. (Org.). **A Sociedade Pós-Industrial**. São Paulo: SENAC, 2003.

DIAS, Marcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular**. O orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

_____. **Sistema representativo capilarizado**: em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas. 2001. (Em fase elaboração).

DIGITAL & MÍDIA. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/tecnologia/mat/2011/01/26/numero-de-internautas-ja-passa-de-2-bilhoes-afirma-onu-923610235.asp>>. Acesso em: 23 maio 2011.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Hellen H; BASTOW, Simon; TINKLER, Jane. **Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-government**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

E-gov.br. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/>>. Acesso em: 25 mar. 2011.

EIFERT, Martin; PÜSCHEL, Jan-Ole, eds. **National Electronic Government: Comparing Governance Structures in Multi-Layer Administrations**. London: Routledge, 2004.

EISENBERG, José. **A democracia depois do liberalismo**. Ensaios sobre ética, direito e política. Rio de Janeiro. Relume Dumará, 2003.

_____; CEPIK, Marco. Internet e as instituições políticas semi-periféricas. In:

_____; _____. (Orgs.). **Internet e política**. Teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

ETZIONI, Amitai. **Organizações complexas**. Estudo das organizações em face dos problemas sociais. São Paulo: Atlas, 1967.

_____. **Organizações modernas**. São Paulo: Pioneira, 1974.

FERRER, Florência; SANTOS, Paula. (Orgs.). **E-government: o Governo Eletrônico no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2004.

FISHKIN, James S. Possibilidades democráticas virtuais. Perspectivas da democracia via Internet. In: EISENBERG, J; CEPIK, M. (Org.). **Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

_____. **The Nation in a Room**. *Turning public opinion into policy. Originally published in the march/april 2006 issue of Boston Review*. Disponível em: <<http://bostonreview.net/BR31.2/fishkin.html>>. Acesso em: 23 abr. 2011.

_____. **What can deliberative polling do for democracy**. *An interview to Pavlos Hatzopoulos for Re-public. Posted on 26th september 2006*. Disponível em: <<http://www.re-public.gr/en>>. Acesso em: 24 set. 2010.

_____. *Deliberative Polling na Public Consultation, prepared for the Workshop on "Deliberative Democracy in Theory and Practice" at the European Consortium for Political research meetings, Turin, Italy, 2002*. Disponível em: <<http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws24/Fishkin.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2010.

_____. **The voice of people: public opinion and democracy**. New Haven: Yale University Press, 1995.

_____. **Democracia Y Deliberación**. *Nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Barcelona: Ariel S.A., 1995.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo**. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

FOUNTAIN, Jane E. **Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change**. Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2001.

FREITAS, Ilton L. P. de. **Telecentros Porto Alegre e as possibilidades de ampliação da democracia através da inclusão digital**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação das Ciências Sociais, PUC-RS, Porto Alegre, 2004.

FREY, KLAUSS. Governança eletrônica. In: EISENBERG, J; CEPIK, M. (Orgs.). **Internet e Política**. Teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte. UFMG. 2002.

FRIEDBERG, Erhard. Organização. In: **Tratado de Sociologia**. Rio de Janeiro, Zahar, 1999.

FRIEDMAN, Thomas L. **O mundo é plano**. Uma breve história do Século XXI. Rio de Janeiro, Objetiva, 2007.

FRISSEN, Paul H. A. ***Politics, Governance and Technology***. Cheltenham: Edward Elgar, 1999.

FUKUYAMA, F. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GALLUP, G. ***Public opinion in a democracy***. Princetown. *The Stanford Little Lectures*, 1938.

GARTNER. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/09/investimentos-em-ti-no-brasil-podem-chegar-96-do-pib-diz-gartner.html>>. Acesso em: 12 maio 2011.

GARTNER GROUP Portal Oficial. Disponível em: <<http://www.gartner.com>>. GOVERNO Eletrônico. Disponível em: <<http://www.cgi.br/>>. Acesso em: 24 mar. 2011.

GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.

GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical**. São Paulo: UNESP, 1995.

GORMLEY, Jr; WILLIAM, T; BALLA, Steven J. ***Bureaucracy and democracy. Accountability and Performance***. Washington D.C., CQPress, 2007.

GOVERNO Eletrônico. Disponível em: <<http://www.cgi.br/>>. Acesso em: 24 mar. 2011.

GUTMANN, A; THOMPSON, D. ***Democracy and disagreement***. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. ***Teoría de la acción comunicativa***. Madrid: Taurus, 1987.

_____. ***The structural transformation of the Public Sphere***. Cambridge: Polity, 1992.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. II, p. 57-121. 1997.

HANNA, Nagy K. ***Transforming Government and Building the Information Society. Challenges and Opportunities for the Developing World***. New York: Springer. 2010.

HEEKS, Richard. ***Implementing and Managing e-Government. An International Text***. London: Sage, 2006.

HEICHLINGER, Alexander. ***eGovernment in Europe Regions. Approaches and Progress in IST Strategy, Organisation and Services, and the Role of Regional Actors***. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2004.

HELD, D. **Models of democracy**. Stanford: Stanford University, 1996.

HOLMES, Douglas. **e-Gov. e-Business Strategies for Government**. London: Nicholas Brealy Publishing, 2001.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria**: forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores).

IBOPE/NIelsen. Disponível em: <http://www.tobeguarany.com/internet_no_brasil.php>. Acesso em: 22 jun. 2011.

INDICADORES E MÉTRICAS DO MPOG” Disponível em: <<http://cegov.ufrgs.br/index.php>>. Acesso em: 23 abr. 2011.

KIEWIET, Roderick; MCCUBBINS, Mathews S. **The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

KRISCHKE, Paulo J. **Aprendendo a democracia na América Latina**: atores sociais e mudanças culturais. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

LÉVY, Pierre. **O que é o virtual**. São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores).

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**. Origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAYA, Rousiley C. M. **Democracia e a internet como esfera pública virtual**: aproximando as condições do discurso e da deliberação. Belo Horizonte. Apresentado no Congresso Internacional “Internet, Democracia e Bens Públicos”. FAFICH/UFMG, 6 a 9 de nov. 2000.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

MARGETTS, Hellen. **Information Technology in Government: Britain and America**. London: Routledge, 1999.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Redes sociais e poder no estado brasileiro**. Aprendizados a Partir das Políticas Urbanas. RBCS, v. 21, n. 60, p.16-41, 2006.

MARQUES, Francisco P. J. A. **Debates políticos na Internet**: a perspectiva da conversação civil. Opinião Pública. Campinas/São Paulo, v. 12, n.1, 2006. (SciELO).

MARTINS, Jose M. Quedi. **Digitalização e guerra local**: como fatores de equilíbrio internacional. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

MARTINUZZO, Jose Antonio. Governo Eletrônico no Brasil: Paradigmas Políticos da Gênese. Belo Horizonte: Informática Pública, Vol. 9, p.15-28, 2007.

MEYER, Thomas; HINCHMAN, Lew. **Democracia midiática**. Como a mídia coloniza a política. São Paulo: Loyola, 2008.

MICHELS, R. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília, UNB, 1982.

MIGUEL, L. F. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 25, 2005. (SciELO).

MITCHELL, W. J. **City of bits**. 2004. Disponível em: <[http://www.mitpress2.mit.edu/e-books/city of bits](http://www.mitpress2.mit.edu/e-books/city%20of%20bits)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

MPOG. Disponível em: <<http://cegov.ufrgs.br/index.php>>. Acesso em: 23 abr. 2011.

NOBREGA, Clemente. **Supermentes (do Big Bang à era digital)**. São Paulo: Negócio Editora, 2001.

NORRIS, Pippa. **Digital divide: civic engagement, information poverty and the internet world wide**. Cambridge: University Press, 2001.

OBSERVATÓRIO de Imprensa. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br>>. Acesso em: 30 mar. 2011.

OCDE. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 24 fev. 2011.

O'DONNELL, Guilherme. *Accountability horizontal e novas poliarquias: horizontal accountability and new poliarquies*. São Paulo, **Revista Acadêmica Lua Nova**, n. 44, set. 1997.

_____. **Democracia Delegativa?** *Novos estudos*, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

_____. Poliarquias e a (In)Efetividade da Lei na América Latina: uma conclusão parcial. In: MÉNDEZ, Juan E; O'DONNELL, G; PINHEIRO, Paulo S. **Democracia, violência e injustiça**. O não-estado de direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

OLIVER, Lynn; SANDERS, Larry. **E-government reconsidered: renewal of governance for the knowledge age**. Canadian Plains Research Center. University of Regina. 2004.

PAPACHARISSI, Z. **The virtual sphere: the Internet as a public sphere**. *New Media & Society*, v. 4, n. 1, p. 9-27, 2002.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido**. Organização e poder nos partidos políticos. São Paulo. Martins Fontes. 2005.

PERUZZOTTI, E; SMULOVITZ, C. *Accountability social: la otra cara del control*. In: _____; _____. (Orgs.). **Controlando la política: ciudadanos y médios em las nueva democracias latinoamericanas**. Buenos Aires: Temas, 2001.

PETRAS, James. **El mito de la tercera revolución científico-tecnológica en la era del imperio neo-mercantilista**. Disponível em: <<http://www.eurosur.org/reliion/petras/revcient280701.htm>>. Acesso em: 8 ago. 2001.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando Portais de Governo Eletrônico de Estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**. n. 42, p. 471-493, maio/jun. 2008.

PINHO, José Antonio Gomes de. **Brasil: realidade, possibilidades e limites**. GEC - Grupo de Pesquisa em Educação, Comunicação e Tecnologia. 2009. Disponível em: <<http://www.mhtml:file://e:\leituras pendentes/gec-grupo de pesquisa em educação, comunicação e tecnologia>>. Acesso em: 24 jun. 2011.

PINTO, Celi Regina. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (RBCS). Porto Alegre, v.19, n. 54, p. 97-112, 2004.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. *university of California press*, 1984.

PORTAL da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: 11 mar. 2011.

PORTAL IGov.br Disponível em: <<http://www.igovbrasil.com/search/label/boaspraticas>>. Acesso em: 28 abr. 2011.

POWELL Jr., G. Bingham. **Elections as instruments of democracy**. *Majoritarian and proportional visions*. Yale: *University Press*, 2000.

PRATES, Antonio A. Pereira. Administração Pública e Burocracia. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octavio (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: UNESP, 2000.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: *University Press*, 1999.
PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, J. A; LIMONGI, F. **Democracia e cultura: uma visão não culturalista**. **Revista Acadêmica Lua Nova**. São Paulo, n. 58, p. 9-35, 2003.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAWLS, John. **Liberalismo político**. São Paulo: Ática, 2000.

_____. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RENNSTICH, Joachim K. **The Making of a Digital World. The Evolution of Technological Change and How It Shaped Our World**. New York : Palgrave MacMillan, 2008.

RIBEIRO, Carla Andréa. **Governo Eletrônico na reforma do Estado** : interrelações e perspectivas. Belo Horizonte: Informática Pública, v. 7, p. 71-84, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social e outros escritos**. São Paulo: Cultrix, 1989.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo eletrônico ou governança eletrônica - conceitos alternativos no uso das tecnologias da informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de governo e da reforma do Estado. In: *XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAP sobre Reforma Del Estado y Modernización de la Administración Pública. Gobierno Eletronico*. Caracas, 2002.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. **Os controles internos da administração pública: a e-governança e a construção de controles no Governo do Estado de São Paulo**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Hermílio. Grupos de interesse e redes de políticas públicas: uma análise da formulação de política industrial. Porto Alegre. Civitas. **Revista de Ciências Sociais PUC/RS**. Porto Alegre, ano 2, n. 1, p. 193-207, 2002.

SARTORI, Giovanni. **Homo Videns. La sociedad teledirigida**. Madrid: Taurus, 1998.

_____. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SILVEIRA, Sergio A. **Exclusão Digital**. A miséria na era da informação. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

SCHEDDLER, Kuno; SUMMARMATTER Lukas; SCHMIDT, Bernhard. **Managing the Electronic Government: from Vision to Practice**. Greenwich: Information Age Publishing, 2004.

SCHWARTE, L. *Parliamentary public*. In: LATOUR, B; WEIBEL, P. **Making things public - atmospheres of democracy**. Cambridge: MIT Press, 2005.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**. Campinas/SP, v. XI, n. 2, p. 450-468, 2005.

SIMÃO, João B; RODRIGUES, Georgete. **Acessibilidade às informações públicas**: uma avaliação do portal de serviços e informações do Governo Federal. *Ci. Inf.*, Brasília, v. 34, n. 2, p. 81-92, maio/ago. 2005.

SLTI Disponível em: <<http://cegov.ufrgs.br/index.php?do=showPage&secald=4&subSecald=46&contld=295>>. Acesso em: 5 mar. 2011.

SMITH, Peter. *New Information Technologies and Empowerment: the implications for politics and governance*. In: OLIVER, Lynn; SANDERS, Larry. **E-government reconsidered: renewal of governance for the knowledge age**. Canadian Plains Research Center. University of Regina. 2004.

STROM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang C; BERGMAN, Torbjorn. **Delegation and accountability in parliamentary democracies**. Oxford University Press, 2000.

TAPSCOTT, Don. **A hora da geração digital**. Rio de Janeiro: Agir Negócios. 2010.

TAKAHASHI, Tadao. **Sociedade da informação no Brasil**: livro verde. Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TELECentros. Disponível em: <<http://www.inclusaodigital.gov.br/telecentros>>. Acesso em: 23 jan. 2011.

TOMAZELI, Luiz Carlos. **Entre o Estado liberal e a democracia direta** - a busca de um novo contrato social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.

UFRGS. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/sncp/>>. Acesso em: 21 abr. 2011.

UNITED NATIONS. **United Nations e-Government Survey 2008: from e-government to Connected Governance**. Nova York: Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, 2008.

VERLE, João; BRUNET, Luciano (Orgs.). **Construyendo un nuevo mundo evaluación de la experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre/Brasil**. Porto Alegre: Guayi, 2002.

VIEIRA, Luiz Vicente. **A democracia em Rousseau**: a recusa dos pressupostos liberais. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Milano: Comunità, 1961.

_____. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

_____. **Ciência e Política**. Duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2004.

WEST, Darrell M. **Digital Government: technology and public sector performance**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2005.

ZUGMAN, Fábio. **Governo Eletrônico**. Saiba tudo sobre essa revolução. São Paulo: Livro Ponto, 2006.

ANEXOS

ANEXO A - Indicadores e Métricas para a Avaliação de e-Serviços

Conforme os pesquisadores do CEGOV/UFRGS, as URLs pesquisadas pela DGE/SLTI em 2007 e pelo CEGOV em 2009, por ocasião da reaplicação da metodologia foram as seguintes:

SLTI / 2007
* GRUPO 1 (SERVIÇOS DO GOVERNO FEDERAL)
Declaração de IR Pessoa Física
http://www.receita.fazenda.gov.br/principal/Informacoes/InfoDeclara/declaraPF.htm
Certidão de quitação eleitoral
http://www.tse.gov.br
Solicitação de Salário Maternidade
http://www.previdenciasocial.gov.br/
Inscrição no programa de primeiro emprego
www.primeiroemprego.mte.gov.br/cad_jovem_web.asp
Registro contra roubo e furto de veículos
http://www.dprf.gov.br/?link=form_alerta
Consulta ao CPF
http://www.receita.fazenda.gov.br/aplicacoes/atcta/cpf/fisica.htm
Cálculo e emissão de GPS para empresas
http://www.dataprev.gov.br/sal/SalEmpresa.html
* GRUPO 2 (CARTEIRA DE IDENTIDADE)
São Paulo
http://www.cidadao.sp.gov.br/servicos_final.php?cod_servico=543
Mato Grosso do Sul
http://www.pc.ms.gov.br/servicos/identidade/
Rio Grande do Sul
http://www.tudofacil.rs.gov.br/servicos/servico_visualizar.php?id_perfil=1&id_area_interesse=24&id_servico=2&id_grupo=206&sem_grupo=
* GRUPO 3 (IPVA)

São Paulo
http://www3.fazenda.sp.gov.br/ipvanet/
Mato Grosso do Sul
http://www1.sefaz.ms.gov.br/lpva/
Rio Grande do Sul
http://www.tudofacil.rs.gov.br/servicos/servico_visualizar.php?id_perfil=1&id_area_interesse=15&id_servico=26&id_grupo=224&sem_grupo=1
Pernambuco
http://www.detran.pe.gov.br/guia_pagamento.shtml
Pará
https://www.sefa.pa.gov.br/delegacia/index.cfm?fuseaction=ipva_antec.inicial
*GRUPO 4 (CONSULTA A RELAÇÃO DE ESCOLAS)
São Paulo
http://escola.edunet.sp.gov.br/pesquisas/Index_Escolas.asp
Mato Grosso do Sul
http://www.sed.ms.gov.br/index.php?inside=1&tp=3&comp=&show=462
Rio Grande do Sul
http://www.tudofacil.rs.gov.br/servicos/servico_visualizar.php?id_perfil=1&id_area_interesse=18&id_servico=24&id_grupo=216&sem_grupo=
Pernambuco
http://portalseduc2.interjornal.com.br/escolas.kmf
Pará
http://www.seduc.pa.gov.br/index.php?opcao=escola/consulta_escola/MatriculaBusca&balão=espocou
*GRUPO 5 (DOAÇÃO DE SANGUE)
São Paulo
http://www.cidadao.sp.gov.br/servicos_final.php?cod_servico=2261
Rio Grande do Sul
http://www.tudofacil.rs.gov.br/servicos/servico_visualizar.php?id_perfil=1&id_area_interesse=16&id_servico=55&id_grupo=219&sem_grupo=
Pernambuco
http://www.pe.gov.br/frames/index_hemope_licitacao.htm
Pará

http://www.hemopa.pa.gov.br/
*GRUPO 6 (CONSULTA AO NOME EMPRESARIAL)
São Paulo
http://www.jucesp.sp.gov.br/index.asp
Rio Grande do Sul
http://www.jucergs.rs.gov.br/servico/PesquisaNome/juc-srv-psq_individual.htm
Pernambuco
http://www.jucepe.pe.gov.br/
Pará
http://www.jucepa.pa.gov.br/
*GRUPO 7 (BOLETIM DE OCORRÊNCIA)
São Paulo
http://www.ssp.sp.gov.br/bo/
Mato Grosso do Sul[3]
http://www.pc.ms.gov.br/dv/bo/
Rio Grande do Sul
http://www.pc.rs.gov.br/
Pernambuco[4]
http://www.pe.gov.br/frames/index_delegacia_virtual.htm
Pará[5]
http://www.delegaciavirtual.pa.gov.br/sisp/
*GRUPO 8 (DIÁRIO OFICIAL)
São Paulo
http://www.imprensaoficial.com.br/PortallO/DO/HomeDO_2_0.aspx
Mato Grosso do Sul
http://www.imprensaoficial.ms.gov.br/index.htm
Rio Grande do Sul
https://www.corag.com.br/logon.php
Pernambuco
http://www.pe.gov.br/frames/index_diariooficial.htm
Pará

http://www.pe.gov.br/frames/index_diariooficial.htm
* GRUPO 9 (MANUTENÇÃO DE PONTOS DE LUZ)
Salvador
http://www.salvadoratende.ba.gov.br/frmRegistro.asp
Belo Horizonte
http://portal2.pbh.gov.br/sacweb/work/Ctrl/CtrlSolicitacao?acao=8
Curitiba
http://www.curitiba.pr.gov.br/Servicos/Governo/GuiaServicosPublicos/index.asp?Tip=Busca&BQ=iluminação
*GRUPO 10 (ITINERÁRIO DE ÔNIBUS)
Salvador
http://www.stp.salvador.ba.gov.br/
Belo Horizonte
http://www.bhtrans.pbh.gov.br/bhtrans/atendimento/pesq_transp_coletivo.asp
Curitiba
http://urbs-web.curitiba.pr.gov.br/
Ipatinga
http://smf.ipatinga.mg.gov.br/iptu_req.asp
São José do Rio Preto
http://www.riopreto.sp.gov.br/cpub/pt/site/transporte_coletivo.php
Petrópolis
http://www.cptrans.com.br/
*GRUPO 11 (EMIÇÃO DE 2ª VIA DO IPTU)
Salvador
http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/sistema/index.htm
Belo Horizonte
http://www.fazenda.pbh.gov.br/
Curitiba
http://www.curitiba.pr.gov.br/Cidadaos.aspx?url=http://www2.curitiba.pr.gov.br/GTM/IPTU/carnet/index.htm
Ipatinga
http://smf.ipatinga.mg.gov.br/iptu_req.asp
São José do Rio Preto

http://www.riopreto.sp.gov.br/servicos/sm_financas/iptu/iptu2006/form_ipu2006.php
Petrópolis
http://www.petropolis.rj.gov.br/e-gov/sef/guiasiptu/
*GRUPO 12 (INFORMAÇÕES GEORREFERENCIADAS)
Salvador
http://www.seplam.salvador.ba.gov.br/louos/
Belo Horizonte[6]
http://portal1.pbh.gov.br/pbh/index.html?id_conteudo=10153&id_nivel1=97&ver_servico=N
Curitiba
http://www.curitiba.pr.gov.br/Destino.aspx?url=/Cidade/Bairros/index.asp
Ipatinga
http://geo.ipatinga.mg.gov.br/index.asp
São José do Rio Preto
http://www.riopreto.sp.gov.br/cpub/pt/sm_planejamento/mapas_pdf.php
Petrópolis
http://200.207.155.247:8080/petropolis/ruas.jsp
*GRUPO 13 (CALENDÁRIO ESCOLAR)
Salvador
http://www.salvadoratende.ba.gov.br/frmConsultaTipoInformacaoBusca.asp
São José do Rio Preto
https://www.riopreto.sp.gov.br/cpub/pt/sm_educacao/site/jornaldaeducacao_arquivos/2005/Dezembro/calendario2006.htm
*GRUPO 14 (CONSULTA A POSTOS DE SAÚDE)
Salvador
http://www.salvadoratende.ba.gov.br/ArquivosSSAAtende/L2.htm
Belo Horizonte
http://www.pbh.gov.br/smsa/montapagina.php?pagina=distritos/listar.php&opcao=csauall
Curitiba
http://www.curitiba.pr.gov.br/saude/servicos/enderecos.htm
Ipatinga

http://guia.ipatinga.mg.gov.br/
São José do Rio Preto
http://www.riopreto.sp.gov.br/cpub/pt/sm_saude/unidades.php
Petrópolis
http://www.pbh.gov.br/smsa/montapagina.php?pagina=distritos/listar.php&opcao=csauall
*GRUPO 15 (PLANEJAMENTO DE ORÇAMENTO COM PP)
Belo Horizonte
http://portal2.pbh.gov.br/pbh/index.html?idNv1=90&principal=&guia=
Ipatinga
http://opa.ipatinga.mg.gov.br/
São José do Rio Preto
http://www.riopreto.sp.gov.br/cpub/pt/SEMulher/orcamento_participativo.php
Petrópolis
http://opp.petropolis.rj.gov.br/opp/

Fonte: Relatório do MPOG: "Indicadores e Métricas para a Avaliação de e-Serviços".
Disponível em: <<http://cegov.ufrgs.br/index.php>>.