

CIDADANIA DELIBERATIVA E DEMOCRACIA DIGITAL: UM ESTUDO DOS PORTAIS ELETRÔNICOS NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO 7 DO RIO GRANDE DO SUL

Sérgio Luís Allebrandt
UNIJUI

Vinícios Gonchoroski de Oliveira
UNISC

RESUMO

Ao longo dos últimos anos houve um significativo avanço no uso das Tecnologias da Informação e Comunicação pela esfera governamental brasileira, principalmente em função dos avanços da internet. Os termos governo eletrônico e democracia digital passaram a ser utilizados com mais intensidade pelos governos, pois são interfaces entre a sociedade civil e o Estado, que, por sua vez, podem possibilitar a emancipação do sujeito, seja por meio da pluralidade de participação dos atores nos processos decisórios em espaços verticais ou horizontais – cidadania deliberativa –, seja por meio da transparência das informações e valorização dos processos comunicacionais dos governos na internet. Neste sentido, a pesquisa tem por objetivo descrever e analisar o processo de comunicação e publicização de informações e serviços no âmbito da administração pública local dos municípios da Região Funcional de Planejamento 7 do estado do Rio Grande do Sul. Para tal, adotou-se o conceito de graus de democracia digital (GOMES, 2005) para analisar as páginas Web das 77 prefeituras da Região Funcional de Planejamento Sete (RFP7). Além da análise com base nessas categorias, aplicou-se questionários realizou-se entrevistas semiestruturadas com agentes públicos nos municípios. Como resultado foi possível evidenciar um cenário heterogêneo entre os três primeiros graus de democracia digital, cuja ênfase está na publicização das informações, prestação de serviços e transparência das contas públicas. Já em relação aos graus mais complexos, relativos à produção da decisão política por meio do ciberespaço e pelo sufrágio universal mediante plebiscito, por exemplo, há uma homogeneidade entre os municípios, pois não apresentam elementos que os classifiquem nestes dois últimos graus.

Palavras-chave: Cidadania Deliberativa, Governo Eletrônico, Democracia Digital, Participação.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objetivo analisar os portais eletrônicos municipais da Região Funcional de Planejamento 7¹ do estado do Rio Grande do Sul, enquanto espaços institucionalizados para a publicização das informações do governo, tendo em vista que na realidade contemporânea a informatização da esfera pública representa um marco na interação entre a administração pública e a sociedade. Na perspectiva do governo eletrônico (e-gov) e da democracia digital, que resulta do emprego das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e do uso da internet, é possível estabelecer uma comunicação progressiva e de maneira cooperativa entre todos os participantes.

Para Levy (1999) nesta modalidade de dispositivo comunicacional estabelece-se uma relação todos-todos. Ou seja, da mesma forma que a informação de conteúdo simbólico parte do órgão governamental, por meio do portal eletrônico em direção à sociedade, a sociedade, por sua vez, pode, por meio do mesmo instrumento tecnológico fazer uso dos e-serviços do setor público. Diferente, portanto, de outras interações destacadas por Levy (1999), como livros, jornais, rádio ou mesmo televisão não interativa, classificadas como de caráter monológico, ou seja, em que o fluxo de informação vai em uma só direção – um-todos –, onde o centro emissor envia mensagens a um grande número de receptores passivos e dispersos. Outra modalidade de interação é a relação um-um. Compõe esta modalidade os correios ou os telefones, cujas relações são recíprocas entre locutores, mas apenas para contatos de indivíduo a indivíduo ou ponto a ponto.

O uso das TICs na esfera pública representa, sem dúvida, uma inovação no processo de interação dos órgãos governamentais, tanto para com ele mesmo, quanto para os demais setores não governamentais. Parte-se da premissa que a interação entre agentes via TICs tende a ocorrer num espaço dinâmico virtual com menor coação político-social, com maior potencial de pluralidade na participação e tomada de decisão cidadã.

Conforme destacado por Perri (2001) o e-gov pode ser dividido em quatro categorias de interação: G2G (*government-to-government*), ou governo-governo, que envolve compras ou transações entre governos utilizando a internet; G2B (*government-to-business*) ou governo-empresa, caracterizado pela interação entre governo e empresas pela Internet,

¹ As Regiões Funcionais de Planejamento (RFP) são recortes territoriais que visam à descentralização político-administrativa dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs, auxiliando no planejamento dos mesmos. Atualmente, no Estado do Rio Grande do Sul, existem 9 RFP subdivididas em 28 Coredes.

e G2C (*government-to-citizen*) ou governo-cidadão, que abarca as relações entre governos e órgão governamentais com os cidadãos pela Internet. Pode-se incluir ainda uma quarta categoria, G2E (*government-to-employees*) ou governo-servidores, para identificar as crescentes interações entre os órgãos governamentais e seus servidores.

De acordo com Tenório (2008a), o cidadão é o sujeito privilegiado de vocalização daquilo que interessa à sociedade frente ao poder estatal. Essa vocalização ocorre por meio de um processo dialógico entre os atores participantes de uma ação, tendo como objetivo convergir às ideias discutidas, para que, em comum acordo, seja definida uma diretriz estendendo esse diálogo aos órgãos públicos.

A cidadania deliberativa significa, em linhas gerais “que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processo de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2008b, p. 161), ou seja, expressa o pleno exercício dos direitos exigíveis por parte do cidadão em prol da pessoa humana, da coletividade e do bem comum. Rabelo; Viegas; Viegas (2012) explicitam que “devemos exercer a democracia participativa, por meio de debates sobre questões públicas no ambiente virtual, fazendo uso dos mecanismos do Governo Eletrônico”.

Neste sentido pode-se afirmar que sem transparência e sem espaços de participação popular não há como pensar sobre democracia digital e governo eletrônico. A importância deste estudo ampara-se na premissa de aproximar os conceitos de cidadania, sociedade civil, participação, democracia, governo eletrônico, democracia digital e TICs, considerando que estes conceitos são intrínsecos para se alcançar desenvolvimento regional.

2 METODOLOGIA

A investigação caracteriza-se como pesquisa aplicada², descritiva³, tendo em vista que a principal finalidade é o delineamento e análise das características (registro e descrição) dos fatos observados *in loco*. E também se classifica como pesquisa exploratória, tendo em vista que se está a avaliar uma situação concreta e desconhecida, em um dado local ou mesmo grupo (MARCONI; LAKATOS, 2003).

² Pesquisas desse cunho tem por objetivo gerar conhecimentos para uma aplicação prática dirigidos às soluções de problemas específicos (BOAVENTURA, 2004).

³ Visa descrever as características de uma determinada população ou fenômeno ou mesmo o estabelecimento de relações entre variáveis, envolvendo técnicas padronizadas de coleta de dados, como, por exemplo, entrevistas, questionários, formulários entre outras (TRIPODI *et al.*, 1975).

Do ponto de vista da abordagem do problema, enquadra-se como qualitativa, posto que envolve dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com o universo estudado, procurando entender o mesmo na perspectiva do sujeito participante da situação estudada (GODOY, 1995); e como quantitativa, pois representa tudo aquilo que pode ser mensurado em números, classificados e posteriormente analisados a partir de técnicas estatísticas, ou seja, é o emprego da quantificação nas modalidades de coleta e tratamento de informações através de técnicas estatísticas (RICHARDONS, 1989).

À luz dos procedimentos técnicos foi realizado um estudo de campo envolvendo prefeitos municipais, secretários municipais, assessores de imprensa e técnicos responsáveis pelo desenvolvimento ou manutenção do portal municipal.

Neste sentido a coleta dos dados do presente estudo ocorreu em três etapas. Primeiramente foi realizada uma análise dos portais eletrônicos das prefeituras da RFP 7 a partir dos cinco graus de democracia digital propostos por Gomes (ver Quadro 1). Num segundo momento, foi encaminhado um questionário aos 77 municípios para identificar a percepção dos gestores sobre o uso dos portais eletrônicos em cada município.

Após concluídas estas duas etapas, as respectivas respostas foram tabuladas agrupando-as de acordo com os critérios de análise dos portais. Desta forma, teve-se por objetivo aproximar os portais a um determinado grau de democracia digital.

Quadro 1 – Graus de Democracia Digital

CATEGORIAS	CRITÉRIOS
Grau 1 - Informações	Sítio em operação
	Informações genéricas sobre o município
	Informações institucionais
	Notícias
	Informações sobre programas (iniciativas de inclusão digital)
	Informações sobre a infraestrutura tecnológica do município
Grau 2 - Serviços	Informativo automatizado
	Informativo instantâneo
	Entrega de serviço burocrático
	Prestação de serviço à sociedade
	Feedback
Grau 3 – Prestação de Informação e Contas Públicas	Sondagem de opinião pública
	Transparência das informações ao cidadão por meio das TICs
	Controle social das ações de governo (accountability)
Grau 4 – Produção da decisão	Lócus deliberativo: canal de deliberação on-line
	Sistema avançado de votação eletrônica para desfecho deliberativo
	Constituição da Agenda decisória (cidadão participa da construção dos temas que irão para o processo de deliberação)

Grau 5 – Operacionalizar processos plebiscitários	Sufrágio on-line
	Decisão transferida para a esfera civil mediante uso das TICs

Fonte: Elaboração dos autores, com base em Kegler (2010), Silva (2005) e Gomes (2005).

Na terceira fase do estudo foram realizadas dezesseis entrevistas semiestruturadas. O roteiro das questões foi elaborado com base na matriz de categorias e critérios definida para orientar a análise (Quadro 2). Esta matriz considerou sete critérios de cinco categorias da matriz de critérios de análise proposta por Tenório (2008a), organizada em seis categorias e 21 critérios. Tem-se clareza que os critérios propostos por Tenório visam a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas, que geralmente ocorrem em espaços públicos presenciais. No caso do objeto desse estudo, não se trata a priori de uma política pública construída presencialmente de forma participativa. No entanto, entende-se que a existência de portais é decorrência também do debate público dos últimos anos em busca de maior participação, transparência, *accountability* e responsividade do setor público. A escolha de sete desses critérios busca, assim, analisar se, a partir da percepção de agentes públicos, existem evidências ou elementos potenciais que possam apontar no sentido de que os portais e o uso das TICs contribuem para a gestão social de espaços públicos e para a construção da cidadania deliberativa. Em suma, analisar se a internet enquanto um instrumento de participação da sociedade nas discussões políticas serve como incremento às práticas de participação deliberativa numa esfera pública para a construção de uma democracia digital.

Quadro 2 – Matriz de Categoria Cidadania deliberativa e Processos Participativos

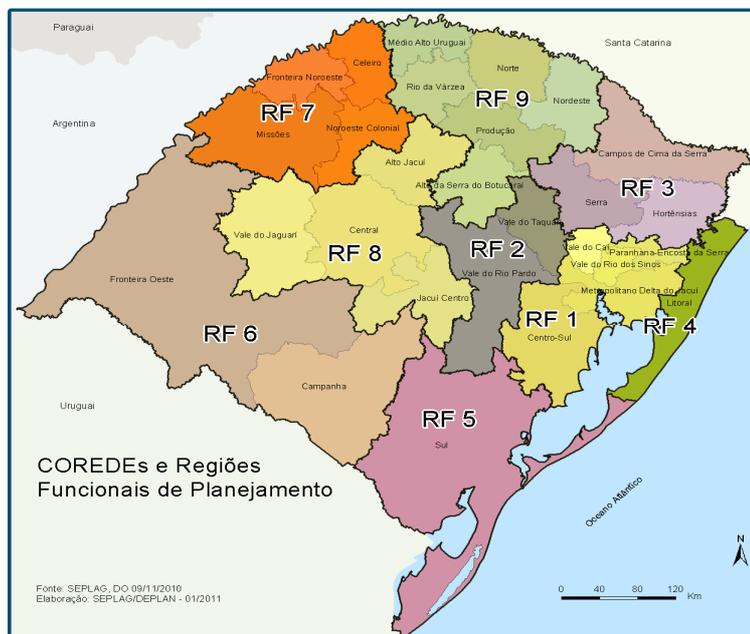
CATEGORIAS	CRITÉRIOS
Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.
	Qualidade de Informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.
	Órgão de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.
Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos

	grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.
Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.	Participação dos diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.
Igualdade Participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.

Fonte: Elaboração dos autores, adaptado de Tenório (2008a).

O estudo em questão tem como recorte territorial a Região Funcional de Planejamento Sete (RFP 7) do Estado do Rio Grande do Sul, que abrange 77 municípios organizados em quatro Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes): Fronteira Noroeste, Missões, Noroeste Colonial e Celeiro⁴.

Figura 1 – Coredes e Regiões Funcionais de Planejamento



⁴ De acordo com a Secretaria de Planejamento Desenvolvimento Regional, o RS possui ao todo nove RFP, nas quais se organizam 28 Coredes.

Fonte: Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã – SEPLAG.

Conforme a Fundação de Economia e Estatística (FEE) (2011), o Corede Fronteira Noroeste, possui 203.421 habitantes e abrange 20 municípios em uma área de 4.689,0 km². O Corede Missões possui 247.689 habitantes e tem um total de 25 municípios sob uma área de 12.844 km². Já o Corede Noroeste Colonial, possui 167.106 habitantes, 11 municípios e 5.168,1 km² de extensão territorial. No Corede Celeiro, há uma população de 141.294 habitantes, 21 municípios e uma extensão territorial de 4.743,2 km².

3 DO CIBERESPAÇO AO GOVERNO ELETRÔNICO

A humanidade ao longo dos últimos anos tornou-se extremamente dependente do uso das ferramentas tecnológicas modernas (baseada em circuitos eletrônicos) alterando significativamente a conjuntura das dinâmicas de participação e de aperfeiçoamento dos sistemas administrativos governamentais, bem como do setor privado.

Segundo Guerreiro (2006), as novas tecnologias possuem como objetivo tornar o indivíduo parte do ciberespaço. Nesta ótica, o indivíduo é ao mesmo tempo sujeito e produto de uma comunidade virtual global que interage instantaneamente em uma sociedade de informações interligada em rede.

Se faz necessário compreender como as tecnologias se inserem nesse contexto “ciberespacial”. Silva e Silva (1999) entendem ciberespaço como uma região abstrata invisível que permite a circulação de informações na forma de imagens, sons, textos e movimentos, constituindo-se num espaço social de trocas simbólicas entre pessoas dos mais diversos locais do globo.

O ciberespaço possibilita o surgimento de uma nova era da sociedade humana, constituindo-se numa revolução análoga à invenção da escrita. Este universo implica numa nova relação de tempo e espaço. Nele, a dimensão do espaço não é algo concreto, localizado em um dado território, mas um espaço cibernético, virtual, abstrato.

O ciberespaço é interligado por redes de computadores. Nesta analogia, Castells (1999, p. 498), define rede como um conjunto de nós interconectados, onde o nó é o ponto em que uma curva se entrecorta. Uma estrutura social com base no conceito de rede, “é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio.

Redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada”.

Na tentativa de definir um conceito às trocas simbólicas de informações que ocorrem no ciberespaço, Thompson (2002) afirma que o desenvolvimento das novas redes de comunicação e do fluxo de informações impacta socialmente no cotidiano dos indivíduos, assim, é preciso desapegar do paradigma que os meios de comunicação servem apenas para transmitir informações e conteúdo simbólico a indivíduos cujas relações com os outros permanecem fundamentalmente inalteradas. Pois, o

[...] uso dos meios de comunicação implica a criação de novas formas de ação e de interação com o mundo social, novos tipos de relações sociais e novas maneiras de relacionamento do indivíduo com os outros e consigo mesmo. Quando os indivíduos usam os meios de comunicação, eles entram em formas de interação que diferem dos tipos de interação face a face que caracterizam a maioria dos nossos encontros quotidianos (THOMPSON, 2002, p. 13).

O autor destaca que os meios de comunicação transformam a organização espacial e temporal da vida social, e criam novas formas de ação e interação, novas formas de exercer o poder, por isso, a associação ao conceito de rede. De acordo com Thompson (2002), em todas as sociedades, desde a história antiga com as formas de comunicação e uso da linguagem arcaica, até a contemporânea com os revolucionários e recentes dispositivos tecnológicos computacionais, o ser humano se ocupa da produção e do intercâmbio de informações e de conteúdo simbólico. Nesta perspectiva, a comunicação é o elemento central na vida social e a simbologia representa os meios pelo qual o indivíduo faz uso das informações e da comunicação.

Embora haja registros do uso das TICs pelos governos já na década de 1970, com a popularização da computação a nível mundial, o termo governo eletrônico foi criado na década de 1990, como instrumento de marketing governamental para destacar a implementação de novos sistemas com foco no uso da Internet (PRADO, 2009). Numa perspectiva histórica e temporal a expressão governo eletrônico passou a ser mais utilizada após a disseminação e consolidação do comércio eletrônico (*e-commerce*), em meados da segunda metade da década de 1990, como analogia ao uso das novas TICs nos diversos níveis de governo (DINIZ, 2000).

Conforme aponta Barbosa *et al.*, (2005) o papel do governo é universalizar as oportunidades individuais, institucionais e regionais a qualquer cidadão. Nesse intuito os portais eletrônicos tendem a ser universais no que tange ao acesso.

Práticas de governo eletrônico, de certa forma, acarretam na modernização do Estado, aumentam a transparência na gestão econômica e fiscal da administração pública, na melhoria da qualidade dos serviços públicos, além de criar um ambiente propício para a inclusão social e fortalecimento da capacidade de formulação e implementação de políticas públicas.

Para Vaz (2002) o governo eletrônico representa um conjunto de aplicações voltadas para o atendimento direto ao cidadão, este atendimento se dá através da utilização de ambientes mediados por computador com especial destaque ao uso da Internet. Neste sentido o governo eletrônico pode ser compreendido como “toda prestação de serviços e informações, de forma eletrônica, para outros níveis de governo, para empresas e para os cidadãos, 24 horas por dia, sete dias por semana” (COELHO, 2001, p. 111).

Para Ruediger (2002) o governo eletrônico baseia-se em três modos de interação: a primeira é um governo com aplicações web com foco para o segmento governo-negócio (G2B); a segunda interação utiliza as aplicações web com ênfase para a relação governo-cidadão (G2C); e a terceira considera as aplicações web numa perspectiva estratégica governo-governo (G2G).

Outro conceito que vislumbra a experiência da internet enquanto um instrumento de participação da sociedade nas discussões políticas e serve como incremento às práticas de participação deliberativa da esfera civil é o conceito de democracia digital. Em suma, a democracia digital sintetiza a relação entre internet e esfera pública, democracia enquanto possibilidade concreta de aumento das práticas e oportunidades democráticas (GOMES, 2005).

4 GRAUS DE DEMOCRACIA DIGITAL E SUA APROXIMAÇÃO COM CONCEITOS DE GESTÃO SOCIAL E CIDADANIA DELIBERATIVA

A fim de aumentar a participação da sociedade civil na vida pública, Gomes (2005) sugere cinco graus de democracia digital. O primeiro grau é representado pelo acesso do cidadão aos serviços públicos através da rede (os serviços de Estado entregues em domicílio ou a cidadania *delivery*). Este grau pode ser caracterizado pela ênfase na

disponibilidade de informação e na prestação de serviços públicos. A democracia digital de primeiro grau é de fácil implementação e no Brasil isto ocorreu muito em razão da Lei de Responsabilidade Fiscal instituída em 2000 e da Lei de Acesso à Informação, instituída em 2011.

Tais leis foram sancionadas no âmbito federal e objetivam aprimorar a qualidade dos serviços prestados pela administração pública, a transparência das informações, o controle social e a fiscalização das ações governamentais, entre outros aspectos que corroboram para uma gestão com ênfase na participação deliberativa da sociedade.

Já o segundo grau, é constituído por um Estado, que, em tese, consulta os cidadãos pela rede para averiguar a sua opinião a respeito de temas da agenda pública ou formação da mesma.

Gomes (2005, p. 219), afirma que “numa democracia digital de segundo grau, a esfera política possui algum nível de porosidade à opinião pública”. Este gênero de democracia favorece o contato direto com o público e torna-se uma alternativa às sondagens de opinião pública realizadas pelo Estado.

No terceiro grau, tem-se um Estado mais preocupado na transparência e prestação de contas (*accountability*) à sociedade via plataforma digital, permitindo maior permeabilidade da esfera civil no controle das ações governamentais (GOMES 2005,). Neste grau, o Estado não delega a tomada de decisão à sociedade civil, ele apenas garante um maior controle social das ações governamentais.

Numa democracia digital de quarto grau, é possível perceber certos elementos teóricos e práticos que se aproximam cada vez mais de um modelo democrático deliberativo. A diferença deste grau para o de quinto grau está na combinação entre as democracias deliberativa, participativa e representativa. Trata-se da tomada de decisão direta sem a interveniência de uma esfera política, como, por exemplo, do tipo representativa.

De acordo com Silva (2005) o quinto grau é o mais idealista dentre os demais graus de democracia digital. Isto porque sua implementação acarretaria em profundas mudanças estruturais no modelo democrático vigente, e por hora, é meramente utópico. Gomes (2005) reitera que este grau vislumbra uma democracia direta, exercida pela própria sociedade civil. Ou seja, ela mesma deliberaria sobre assuntos de seus interesses, e ao Estado, restaria assumir o papel de coadjuvante, exercendo apenas funções administrativas.

Há de se destacar que a democracia digital vislumbra um governo aberto – suscetível à participação cidadã. Em tese os estudos de democracia digital aproximam-se do modelo de democracia deliberativa habermasiana, justamente por ir ao encontro dos conceitos de gestão social e de cidadania deliberativa. Tais conceitos devem atender, por meio da esfera pública, o bem comum e os interesses públicos e coletivos ao invés dos interesses privados.

5 ANÁLISES DOS PORTAIS E PERCEPÇÕES DOS SUJEITOS ENTREVISTADOS

Os resultados obtidos com a pesquisa apontam para uma precariedade de informações e serviços disponibilizados de forma on-line nas *home pages* dos municípios analisados pela pesquisa. Demonstram também a existência de apenas três graus de democracia digital (primeiro, segundo e terceiro graus) no uso da internet pelos governos municipais da RFP 7. Respectivamente são dois graus do nível básico e um o nível intermediário.

Em se tratando dos graus mais avançados na qual está inserido o quarto grau, cuja possibilidade permite realizar debates públicos via ciberespaço ou fóruns de discussão on-line, bem como o quinto grau que visa uma gestão mais direta pela sociedade sem a interferência de uma esfera política do tipo representativa, nenhum portal foi classificado nestes dois últimos graus.

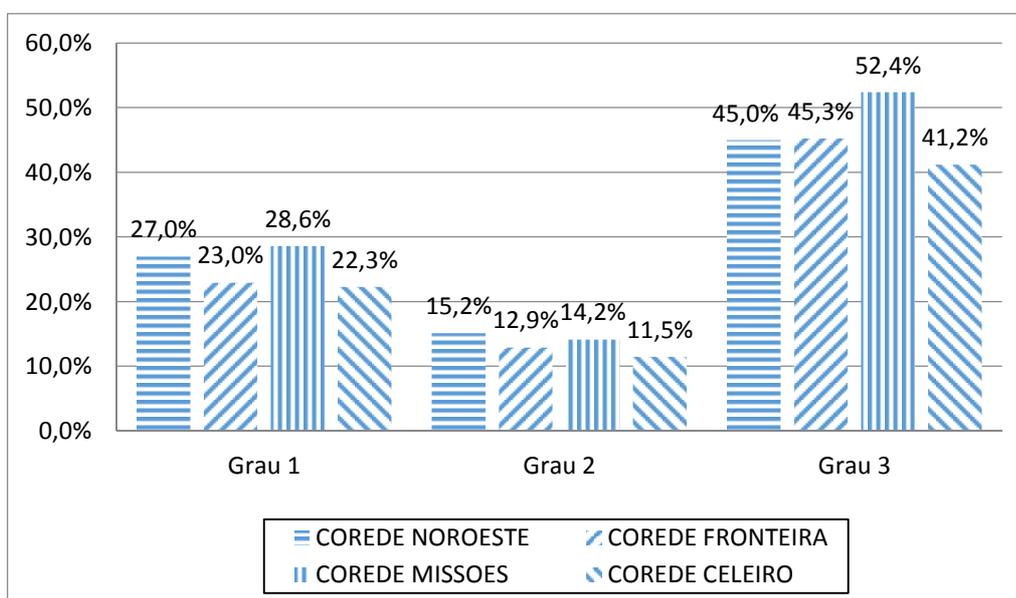
No extrato municipal os resultados ilustram uma realidade heterogênea, pois evidenciou-se desempenho quantitativo difuso entre os 77 municípios. Em termos comparativos, o melhor caso – considerando a média aritmética entre o primeiro, segundo e terceiro grau – foi o município de Ijuí (pertencente a região do Corede Noroeste Colonial), alcançando 56,7%. Quando analisado grau a grau, este mesmo município obteve em termos quantitativos um desempenho de 50% no primeiro e segundo grau. Já no terceiro grau houve um relativo aumento de desempenho (70%).

Noutro extremo está o município de Bom Progresso (pertencente a região do Corede Celeiro). Na média aritmética – entre o primeiro, segundo e terceiro grau – este município obteve um resultado quantitativo de 5,8%. No extrato grau a grau, Bom Progresso atingiu 3,1% no primeiro grau, no segundo houve uma ínfima melhora (4,2%), e no terceiro grau já se percebe um aumento um pouco melhor (10%).

Se analisarmos os dados coletados pela ótica da região de abrangência dos Coredes percebe-se que há um relativo equilíbrio entre as regiões. Isto significa dizer, que mesmo havendo esporádicos picos de desempenho individuais em cada Corede, no montante geral, há uma homogeneidade na classificação dos portais eletrônicos. Neste ordenamento dos dados (Fig. 2) é perceptível a predominância do terceiro grau frente aos demais. O terceiro grau, como já lembrado em tópicos anteriores, é representado pelos princípios da transparência das informações e da prestação de contas públicas via plataforma Web. A explicação para esta predominância em relação aos demais graus parece estar na figura do governo federal, que enquanto agente – via imposição ou determinações – delibera (verticalmente) aos estados e municípios as normas previstas nas legislações de Responsabilidade Fiscal e Acesso à Informação.

Ainda que o valor obtido na classificação dos portais seja baixo, os graus identificados proporcionam ao cidadão participar e interagir (precariamente) via portal eletrônico com o ente governamental.

Figura 2 – Visão dos dados dos Graus de Democracia Digital por Corede



Fonte: Elaboração dos autores

Outro aspecto importante a se destacar no que concerne ao *feedback*, isto é, ao retorno dado pelas administrações às demandas encaminhadas pela internet, é de apenas

6,49%, ou seja, apenas 5 municípios dos 77 deram *feedback* quando questionados – por meio de questionário – acerca de seus portais eletrônicos. O questionário foi enviado por e-mails que constavam no site das administrações públicas como, por exemplo, envio para o setor de comunicação, ou mesmo ao gabinete do prefeito.

Em alguns casos, quando não havia a informação dos e-mails utilizou-se o próprio instrumento de comunicação virtual presente no site (SIC e/ou fale conosco). Evidencia-se que não existe preocupação efetiva, por parte dos órgãos públicos municipais, em aprimorar os serviços prestados via internet. Isso quer dizer que o SIC ou “fale conosco” está lá porque a lei exige, e não porque haja efetivo interesse da administração pública em dar oportunidade ao questionamento por parte do cidadão e dar-lhe o retorno esperado.

A título de curiosidade, mas também na tentativa de encontrar elementos substanciais que possam justificar os respectivos desempenhos dos municípios na pesquisa, recorreu-se ao Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)⁵ de 2009. Ijuí (município com melhor desempenho na pesquisa) possui, segundo o IDESE (2009), alto índice de desenvolvimento socioeconômico. Já o município de Bom Progresso apresenta baixo índice de desenvolvimento socioeconômico.

O IDESE não possui uma relação direta de causa e efeito dos resultados obtidos no estudo, mas pode apresentar indicativos socioeconômicos que expliquem, por exemplo, dos municípios não investirem significativamente em TICs. O capital humano também é outro elemento a se considerar, bem como a necessidade de melhorias na infraestrutura de banda larga e investimentos em projetos de inclusão social e digital.

De acordo com o senso do IBGE (2010)⁶, o município de Bom Progresso possui 2.328 habitantes, já em Ijuí o número de habitantes gira em torno de 80 mil. A Lei de Acesso à Informação no artigo 8º, inciso 4º prevê que municípios que possuem menos de 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet referente ao inciso

⁵ Índice comparativo usado para classificar municípios e Coredes do RS pelo grau de desenvolvimento socioeconômico. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_idese_municipios_classificacao_idese.php>. Acessado em: 25 de Janeiro de 2014.

⁶ Os dados sobre a população de cada município foram obtidos a partir do CENSO 2010, no sítio do IBGE. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/download/mapa_e_municipios.php?lang=&uf=rswww.ibge.gov.br>. Acessado em 14 de Maio de 2015.

2º, porém é mantida a obrigatoriedade de disponibilizar em tempo real⁷ informações relativas à execução orçamentária e financeira dos municípios. Segundo o artigo 73-B da LRF, os municípios de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes tem quatro anos para se adaptar e implementar o que rege a lei. Em suma este prazo encerrou em 2013.

É prematuro afirmar que existe um único elemento capaz justificar o baixo desempenho dos municípios em relação aos graus de democracia digital, todavia a soma dos fatores, socioeconômico, baixa população, distanciamento dos grandes centros, população sem acesso à internet, aliada a uma possível falta de conhecimento de manuseio e pouca cultura participativa, podem impactar diretamente para o atual cenário evidenciado neste estudo.

7 OS IMPACTOS DOS PORTAIS NAS PRÁTICAS PARTICIPATIVAS A PARTIR DO OLHAR DOS AGENTES PÚBLICOS

Na terceira etapa da pesquisa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores públicos nos municípios de Crissiumal, Ijuí, Panambi, Santa Rosa, Santo Ângelo, São Luís Gonzaga Três Passos, Três de Maio. A escolha dos municípios levou em consideração a dimensão territorial (maior e menor município em cada um dos quatro Coredes da RFP-7).

Considerando o primeiro critério de análise Canais de Difusão evidenciou-se que o rádio ainda é um dos principais meios pelo qual os municípios interioranos utilizam para se comunicar com os municípios.

Pelo rádio, até porque culturalmente o nosso município registra uma audiência muito grande nos programas de rádio. Mas, no entanto, nós não nos descuidamos dos outros meios disponíveis hoje, principalmente a questão da mídia eletrônica (AP1)⁸.

O canal de comunicação mais utilizado pela Prefeitura é o rádio, acho que é uma coisa já culturalmente bem estabelecida, nossa da região, a população tem o hábito de ouvir rádio, e tem inclusive o hábito de se atualizar das questões da Prefeitura pelo rádio, temos uma nova geração já, facebook, e acesso à internet e tal, que não podemos ignorar essa parcela, mas o pessoal sem dúvida, na minha opinião é o rádio (AP2).

⁷ Para fins da LC 131, e conforme definido pelo Decreto nº 7.185/2010, a liberação em tempo real se refere à disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacionais necessários ao seu pleno funcionamento.

⁸ Os entrevistados estão identificados como Agentes Públicos (AP) seguido de números de 1 a 10.

Outra característica clara nos relatos acerca do principal meio utilizado pela prefeitura para se comunicar com o cidadão concerne ao uso do telefone seguido pela internet.

O segundo critério trata da qualidade da informação. As falas evidenciam uma despreocupação dos municípios em disponibilizar informação para além daquelas previstas em Lei: “somente legais, não são imposições, mas nós precisamos trabalhar dentro da lei né, se nós fugirmos da regra, nós estamos sujeitos a apontamentos, então nós estamos cumprindo a regra como ela tem que ser” (AP8), ou “tem as prerrogativas legais que não tem alternativa, tem que ter isso e aquilo nas informações do portal” (AP2).

Na prática, as legislações em vigor no país (que tratam da publicização de informações e prestação de serviços on-line) não são cumpridas na totalidade pelas prefeituras, muitas das informações preconizadas pela Lei estão ausentes na maioria dos portais analisados.

O terceiro critério de análise busca verificar a existência de órgãos de acompanhamento. Não foi possível localizar nenhuma ação do tipo deliberativa via internet. Porém, no discurso dos entrevistados ficou clara a presença de setores específicos (físicos) nas prefeituras, responsáveis pelo controle das informações disponibilizadas no site oficial do município, assim como o controle interno das mesmas.

[...] nós temos o núcleo de informática, nós temos inclusive uma das poucas prefeituras que tem programador concursado. Nós temos um programador que desenvolve os programas, se eu tenho uma ideia, eu quero fazer, disponibilizar para a sociedade determinado produto ou serviço, eu chamo o programador, e ele monta o programa, monta o sistema, então nós temos isso, além disso, eu tenho mais três pessoas aqui na área da informática que controlam tudo isso aí, e nós temos ainda as empresas a prestação de alguns serviços (AP7).

Sim, o acompanhamento, além de nós postarmos todas as informações nós temos o setor de controle interno. E o controle interno verifica periodicamente como é que está o nível de informação para a população. Até porque o controle interno, ele é um braço do tribunal de contas do Estado aqui dentro. Ele tem contato direto com o Tribunal de contas, entre outras atribuições que eles acompanham, a questão também do portal, se está funcionando certinho (AP1).

No quarto critério, que trata da abertura dos espaços de decisão não foi possível identificar nenhum município com práticas de ações deliberativas via portal eletrônico.

Não. Nós recebemos as informações diretas. Nós estamos aí com o endereço eletrônico de todo o setor sempre aberto, durante todo o dia nós estamos recebendo fluxo de informações, de críticas, de contestações, de

propostas, de sugestões, isso sempre vai direto para o setor interessado. Mas não é um chat específico não. (AP3)
Geralmente é disponibilizado enquetes, pesquisa de opinião, para que os cidadãos [...] possam se manifestar sobre determinados assuntos da administração municipal e isso periodicamente é feito através do site do município, por meio eletrônico também a coleta de opinião do cidadão sobre determinados assuntos através do serviço de comunicação social da prefeitura. (AP9)

Virtualmente inexistente a abertura de espaços de tomada de decisão. Entretanto, há outras iniciativas como, por exemplo, por meio dos Conselhos Municipais, espaço este com potencial de deliberação pela sociedade civil. No quinto critério, que aborda a participação dos diferentes atores, nenhum portal apresenta ferramentas que possibilitem a participação *on-line* dos cidadãos, ainda que os municípios realizem audiências públicas presenciais.

No que se refere ao sexto critério -avaliação participativa -, no discurso a maioria dos entrevistados corroboram com a afirmação de que pelo site o cidadão pode avaliar as políticas públicas municipais.

Sim, com certeza, porque ali estão as informações, e pelos canais, tanto do serviço de informação, quanto o 'fala cidadão' é possível que essa avaliação seja feita (AP10).

Basta o cidadão acessar o site do município, ali a grande maioria das ações realizadas estão disponibilizadas no site a caráter de informação, e não só informações novas, como também uma avaliação sobre o que estava sendo feito, o cidadão pode opinar, acessar diretamente e diariamente para que a gente possa prestar as informações ao cidadão, bem como em rede de dimensionar o programa ou ação que está sendo executado (AP9).

Partindo do pressuposto que o processo de avaliação representa um aperfeiçoamento da gestão pública do Estado, e que este tem por objetivo o desenvolvimento de ações mais eficientes e eficazes frente às necessidades e anseios da sociedade, não foi possível identificar em nenhum portal do *lócus* estudado. As políticas municipais, de modo geral, não passam pela sociedade civil para serem avaliadas, tampouco aperfeiçoadas.

Já no sétimo critério avaliou-se a possibilidade de exercer a própria vontade, ou seja, instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual-coletiva. Também nesse caso não foi possível identificar em nenhuma plataforma eletrônica alguma evidência positiva:

Não por meio do site não, só direto através de audiências públicas. É mais direto ao público" (AP8).

[...] não por meio do site [...]. Normalmente essas demandas tem acompanhamento do executivo diretamente com o Prefeito, por exemplo, vamos pegar um exemplo, a ACI tem um projeto, sei lá, que vai incentivar a vinda de indústrias, vamos supor, ele vai vir, vai pedir o apoio do executivo, diretamente com o Prefeito normalmente, o Prefeito tem uma característica que é manter um contato com todo mundo, então ele vai atender todo mundo que quer falar com ele. Então essa manifestação é direta, não via site, não existe essa ferramenta assim hoje tecnologicamente falando". (AP10)

De maneira reduzida, como a gente não tem essas ferramentas de interlocução, acaba sendo difícil, mas existe a possibilidade, enfim, contatar através do fale conosco, através da própria publicação, embora muitas vezes não ocorra, mas a gente coloca para as publicações dos conselhos, então de certa forma possibilita, porém não é utilizado. (AP4)

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As experiências relacionadas ao uso de portais eletrônicos, principalmente por municípios de pequeno porte – característica predominante na região RFP 7 – com foco nos processos comunicacionais entre sociedade-governo, revela a necessidade de significativos avanços em termos de infraestrutura tecnológica (aprimoramento dos portais), banda larga (internet), transparência e publicização de informação.

O ensejo de estabelecer uma democracia participativa a partir do universo digital requer transpor aspectos culturais, como o desinteresse e ceticismo dos cidadãos entorno do cenário político, bem como do próprio sistema governamental. Os portais deveriam ser vistos como um instrumento eficiente de interação dos munícipes para com a administração pública local. Na pesquisa, evidenciou-se que o rádio ainda é o veículo de troca de mensagem mais utilizado pelo setor público local, seguido do telefone e internet.

Uma hipótese pela preferência destes meios ao invés de outros com maior potencial democrático (internet), se deve ao fato de ser um instrumento extremamente difundido e de fácil acesso por grande parte da população. O objetivo não é enfatizar o possível déficit democrático causado pela baixa interatividade destes instrumentos midiáticos (rádio, telefone...) quando comparados com a internet, mas sim, na ausência desta, destacar que, ainda que de uma forma simplista unidirecional e/ou bidirecional, são o elo mais próximo que os cidadãos possuem para serem informados pelo ente governamental.

Um dos pontos mais críticos encontrado nas páginas oficiais dos municípios, é a não existência de espaços virtuais para a deliberação entre a sociedade e destes com os governantes. Além disso, chama atenção o baixo índice de conteúdo informacional –

notícias/notícias desatualizadas, falta de contato direto com as secretarias e com o próprio prefeito, *links* e menus inválidos ou que remetem a outros conteúdos.

O uso dos portais eletrônicos indica uma tentativa de modernização do aparelho estatal em no sentido de aproximar os cidadãos e os Estados através do uso da internet, mas não esquecendo de considerar que inter-relação seja pautada na cidadania deliberativa e gestão social, a exemplo. No entanto, a implementação de tecnologias para aprimorar e alcançar graus mais sofisticados de democracia digital avança em ritmo lento. Na maioria dos casos analisados não há mudanças substanciais no sistema político municipal em relação ao uso das TICs como um instrumento de participação cidadã, reforçando o entendimento de que, mesmo nas administrações que praticam e incentivam a participação cidadã em diferentes espaços públicos presenciais, não existe uma cultura que incentive a utilização das TICs aproveitando seu potencial de fortalecer a participação democrática.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, A.; FARIA, F.; PINTO, S. Organizando os ativos tecnológicos do governo modelo de referência para a implantação de programas de governo eletrônico centrado no cidadão. In: CLADEA, 2005, Santiago. Anais. Chile: Cladea, 2005. Disponível em: <http://www.centraisdeatendimento.sp.gov.br/Conteudo/Ministerio_Planejamento/Apresenta%E7%F5es/348.pdf>. Acessado em: 10 de Janeiro de 2014.

BOAVENTURA, Edivaldo. M. **Metodologia da Pesquisa**: monografia, dissertação e tese. São Paulo: Atlas, 2004.

BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acessado em: 11 de Janeiro de 2014.

_____. Lei de Acesso a Informação N. 12.527, de 18 de Novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acessado em: 13 de setembro de 2012.

CASTELLS, Manuel. A Era da Informação: economia, sociedade e cultura, vol. 1, 5º ed. São Paulo: Paz e terra, 1999.

COELHO, Espartaco M. Governo Eletrônico e seus impactos na estrutura e na força de trabalho das organizações públicas. Revista do Serviço Público, Ano 52, n. 2, abr/jun, 2001, p. 110-136. Disponível em:

<http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2669>.
Acessado em: 12 de Janeiro de 2014.

DINIZ, Eduardo H. Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo. Relatório de Pesquisa, 2000, p. 1-92. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30683-32661-1-PB.pdf>>. Acessado em: 04 de setembro de 2012.

GODOY, Arilda. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: v. 35, nº 2, p. 57-63, mar./abr. 1995. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901995000200008.pdf>. Acessado em: 23 de Janeiro de 2014.

GOMES, Wilson. A Democracia Digital e o Problema da Participação Civil na Decisão Política. Revista Fronteiras v. VII, nº 3, set./dez, p. 214-222, 2005. Disponível em: www.revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394/3537. Acessado em: 05 de novembro de 2013.

GUERREIRO, Evandro Prestes. Cidade Digital: infoinclusão e tecnologia em rede. São Paulo: Editora Senac, São Paulo, 2006.

KEGLER, Bruno. Comunicação Pública e Democracia Digital: as estratégias comunicacionais dos portais de municípios gaúchos com mais de cem mil habitantes. 2010, 160f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, Santa Maria, 2011. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/poscom/wp-content/uploads/2012/07/Bruno-Kegler-Disserta%C3%A7%C3%A3o-2010.pdf>>. Acessado em: 03 de novembro de 2013.

LEVY, Pierre. Cibercultura. São Paulo: Ed. 34, 1999. 160 p.

MARCONI, Maria de A.; LAKATOS, Eva M. Fundamentos de metodologia científica. 5a, ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003. Disponível em: <http://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india>. Acessado em: 20 de Janeiro de 2014.

PERRI. E-governance. Do Digital Aids Make a Difference in Policy Making? In: Designing E-Government: on the crossroads of technological innovation and institutional change. PRINS, J.E.J. (ed.), Kluwer Law International, 2001, p. 7-28.

PRADO, Otávio. Governo Eletrônico, Reforma do Estado e Transparência: o programa de governo eletrônico do Brasil. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2501/72050100746.pdf?sequence=2>>. Acessado em: 9 de Janeiro de 2014.

RABELO, César L. de A; VIEGAS, Cláudia M. de A. R.; VIEGAS, Carlos A. V. A Participação da Sociedade Brasileira no Governo Eletrônico sob a Perspectiva da Democracia Digital.

Revista de Direito, Marília, n° 13, p. 225-256, 2012. Disponível em: <http://www.unimar.br/biblioteca/publicacoes/direito/ARGUMENTUM_13.pdf>. Acessado em 22 de Janeiro de 2014.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1989.

RUEDIGER, Marco A. Governo Eletrônico e Democracia – uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. EnANPAD, 2002. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2002/GPG/2002_GPG1888.pdf>. Acessado em: 16 de Janeiro de 2014.

SILVA, Carlos Alberto F. da; SILVA, Michele T. A dimensão socioespacial do ciberespaço: uma nota. Revista da Pós-graduação em Geografia - GEOgraphia, Niterói, n. 2, p. 55-66, 1999. Disponível em: <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/18/16>>. Acessado em: 20 de outubro de 2013.

SILVA. Silvano P. da. Política e ciberespaço: graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. Dissertação (Mestrado em Comunie Cultura Contemporânea) Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, 2005. Disponível em: <http://poscom.tempsite.ws/wp-content/uploads/2011/05/dissertacao_msc_sivaldo_pereira.pdf>. Acessado em: 03 de novembro de 2013.

TENÓRIO, Fernando G.; et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, Salvador, 2008a. Resumo... Rio de Janeiro: Anpad, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2008/2008_ENAPG569.pdf>. Acessado em 15 de Janeiro de 2014.

_____. Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social. 3 ed. rev. e ampl. – Ijuí: Ed. Unijuí, 2008b.

THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia**. 4° ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

TRIPODI, Tony et al. Análise da pesquisa social: diretrizes para o uso de pesquisa em serviço social e em ciências sociais. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

VAZ, José C. Administração Pública e Governança Eletrônica: Possibilidades e Desafio para a Tecnologia da Informação. In: Governo Eletrônico – Os Desafios da Participação Cidadã. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n° 24, dezembro de 2002.