



A REINVENÇÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO BRASILEIRO POR UMA GOVERNANÇA ELETRÔNICA

THE DEMOCRATIC REINVENTION OF THE BRAZILIAN STATE FOR AN ELECTRONIC GOVERNANCE

Valéria Ribas do Nascimento¹
Thaís Bordin Anelli²

RESUMO: Ao se vivenciar um momento de crise na democracia, pela ruptura do sistema político com o social e o econômico, a presente pesquisa tem por objetivo investigar a seguinte problemática: Está o Estado brasileiro se reinventando democraticamente por uma governança eletrônica? Em especial, o enfoque que será feito no trabalho será o da atuação do Poder Executivo nas ações políticas. Assim, busca-se pela abordagem hermenêutica-fenomenológica, pois nela há inserção do investigador no mundo dos fatos, a compreensão dessa indagação. Utilizou-se ainda, o método de procedimento de pesquisa bibliográfica e em documentos oficiais de Estado, a fim de que se encontrassem explicações sobre a atual situação da governança eletrônica, no Brasil. O marco teórico da pesquisapauta-se nas lições de Fernando Galindo Ayuda, Aires José Rover, Manoel Adam Lacayo Valente, José Antonio Gomes de Pinho, Boaventura de Sousa Santos, Mariana Cendejas Jáuregui, entre outros. O estudo identifica ações políticas brasileiras a partir de três momentos,o passado, o presente e o futuro, e conclui que há reinvenção democrática no Brasil pela governança eletrônica, mas alerta que essa “arte de governar” deve seguir com o alinhamento dos subsistemas (político, econômico e social), para que não se resulte em crise, novamente.

PALAVRAS-CHAVE: crise na democracia; Estado brasileiro; governança eletrônica.

¹ Pós-doutorado em andamento na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS); Doutora em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), com período de pesquisa na "Universidad de Sevilla" (US); Mestre em Direito Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSM. E-mail: valribas@terra.com.br.

² Advogada sócia em “Assis Brasil & Bordin Anelli” advocacia e consultoria; Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade Federal de Santa Maria- UFSM. Especialista em Direito Tributário - Universidade Anhanguera - UNIDERP (2013 - 2014) – RS. Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito de Santa Maria - FADISMA (2008 - 2012). E-mail: thaisanelli@hotmail.com.



ABSTRACT: When experiencing a moment of crisis in democracy, by the rupture of the political system with the social and economic system, the present research aims to investigate the following problematic: is the Brazilian state reinventing itself democratically by an electronic governance? In particular, the focus that will be done in the work will be that of the Executive Power in political actions. Thus, the hermeneutic-phenomenological approach is sought, because in it there is insertion of the researcher into the world of facts, so that understanding occurs. It was also used the method of bibliographic research procedure and official State documents, in order to find explanations about the current situation of electronic governance in Brazil. The theoretical framework of the research is based on the lessons of Fernando Galindo Ayuda, Aires José Rover, Manoel Adam Lacayo Valente, José Antonio Gomes de Pinho, Boaventura de Sousa Santos, Mariana Cendejas Jáuregui, among others. The study identifies Brazilian political actions from three moments, past, present and future, and concludes that there is democratic reinvention in Brazil by electronic governance, but warns that this "art of governing" must follow the alignment of subsystems (political, economic and social), so that it does not result in crisis again.

KEY WORDS: Crisis in democracy, Brazilian state, electronic governance.

INTRODUÇÃO

No Instituto Nacional de Belas Artes, Cidade do México, existe um enorme mural pintado por David Alfaro Siqueiros, denominado La Nueva Democracia (A Nova Democracia). Nesse painel, há a figura de uma mulher desnuda se desacorrentando. É uma cena muito forte, pois há sofrimento estampado no rosto da senhora (democracia) que sente a necessidade de expansão. Fugida de regimes totalitaristas, a nova democracia ainda está presa em uma parede pelo seu tronco, mas esforça-se para desvincular-se e, assim, se reinventar.

A crise vivenciada pela democracia encontra sinais na ruptura do sistema político. O lado social já não dialoga com o político. E esse não acompanha o viés econômico. Há, por essa contextualização, um descompasso entre esses subsistemas, surgindo a necessidade de reinvenção (ou expansão) da democracia. E



é justamente sobre a reinvenção da democracia, por uma governança eletrônica, que se tratará a presente pesquisa.

O trabalho será desenvolvido em duas etapas. Na primeira delas, serão abordados aspectos conceituais e teóricos acerca de governança eletrônica. Apresentar-se-á a distinção entre as expressões “governo eletrônico” e “governança eletrônica”. Desde já se esclarece que nessa pesquisa será optada pela segunda expressão. Também a evolução histórica do instituto será brevemente colacionada. Bem como os desafios para a governança eletrônica, o que inclui a problemática da democracia e a sua fase de crise. No momento subsequente do estudo, a experiência brasileira de governança eletrônica vai ser o alvo da pesquisa. Nesse sentido, serão debatidos o modo de institucionalização de governança eletrônica no Brasil, bem como os atos normativos e padrões adotados. Serão elencadas quais as estratégias e políticas de governança eletrônica para os próximos anos de gestão pública no país.

Dessa maneira, ao decorrer do artigo investigar-se-á o seguinte problema de pesquisa: Está o Estado brasileiro se reinventando democraticamente com a governança eletrônica? Em especial, sob a ótica de atuação do Poder Executivo, pelos Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, no século XXI.

Como noções gerais sobre a metodologia empregada, destaca-se que para o desenvolvimento dessa análise, optou-se pela abordagem hermenêutica-fenomenológica, pois essa abordagem se dá pela inserção do intérprete no contexto dos fatos, para obtenção de sentido, de compreensão. E o método de procedimento eleito é o da revisão bibliográfica e análise de documentos oficiais de Estado. Ressalta-se que em cada parte desse artigo será especificada a metodologia empregada com o desvelar das técnicas e modo de buscas nas fontes empregadas.

O trabalho possui como marco teórico as lições de Boaventura de Sousa Santos, Manoel Adam Lacayo Valente, José Antonio Gomes de Pinho, Fernando Galindo Ayuda, Aires José Rover e Mariana Cendejas Jáuregui, dentre outros autores. E destacadas as linhas introdutórias da pesquisa, passa-se, então, a explorar o tema.



2 GOVERNANÇA ELETRÔNICA: TRAÇOS TEÓRICOS E CONTEXTUALIZAÇÕES GERAIS

Antes mesmo de adentrar na temática dessa primeira fase do estudo, evidencia-se ao leitor os métodos de pesquisa utilizados. Desse modo, buscou-se na doutrina os assuntos referentes à: crise na democracia, política e, tecnologias da informação e comunicação (TIC's), basicamente, nas lições de Boaventura de Sousa Santos, Manoel Adam Lacayo Valente e José Antonio Gomes de Pinho. E para escolha de termos e determinação de significados de expressões como governo eletrônico, governança eletrônica, e-gov e governo digital averiguou-se em documentos oficiais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organisation for Economic Co-operation and Development- OECD), bem como da Administração Pública do Brasil.

Passadas as noções específicas da metodologia empregada, retoma-se a descrição da obra de David Alfaro Siqueiros, A Nova Democracia (1944-1945), citada na introdução. Essa pintura, de acordo com Francisco Sousa representa o “despertar da consciência” num contexto trans-histórico, ou seja, para além do contexto mexicano (SOUSA, 2010, s/p).

Nesse mesmo conjunto de ideias, o autor português Boaventura de Sousa Santos convida seu leitor a refletir sobre como seria possível o reinventar da democracia. Para tanto, articula que o contrato social está em crise, e que há uma desestruturação do espaço-tempo estatal, pelos distintos ritmos das temporalidades - eleitoral, judicial, econômica, social e estatal (SANTOS, 2006, p. 20).

E a origem dessa crise na democracia, como bem explica Manoel Lacayo Valente, possui seu início em uma questão histórica. Ou seja, com o fim da Segunda Guerra Mundial, a sociedade vivenciou um crescimento econômico, com aumento dos postos de trabalho, expansão das instituições políticas sociais e credibilidade no regime democrático, em oposição aos excessos fascistas e nazistas (VALENTE, 2006, p. 86).

A partir de 1945, pautados no exemplo da Inglaterra, os Estados passaram a valorizar ações sociais, como uma “onda democrática”. Foi o ápice do princípio do universalismo da cobertura da assistência social. E como nem todo sistema se sustenta apenas de saída de receitas sem as respectivas entradas de capital, a partir dos anos setenta, iniciou-se a crise do Estado de bem-estar-social. Para



Manoel Valente, “configura-se uma crise fiscal do Estado em decorrência do desequilíbrio entre despesas e receitas, o que impõe limitações às políticas assistenciais do Estado de bem-estar social” (VALENTE, 2006, p. 87).

Nesse momento de ruptura é que a sociedade começa a descrever naquilo que estava depositando otimismo, a democracia está em descrédito. Há uma cisão entre o sistema político e a própria democracia representativa. Aumentaram as demandas sociais com relação às políticas públicas. Assim, é admissível inferir novamente que o contrato social está em crise, conforme Boaventura de Sousa Santos (2006).

E ao tratar de novas possibilidades democráticas, o referido autor propõe a reconstrução ou reinvenção do espaço-tempo que favoreça e promova a deliberação democrata. Logo, o Estado possui um papel fundamental nessa reestruturação, como sendo um articulador e integrante de “um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais e globais” (SANTOS, 2006, p. 43 e 59).

De acordo com o professor José Antonio Gomes de Pinho, as tecnologias de informação e comunicação, em especial a Internet, indicam que além de serem uma nova forma de fazer política, são também um novo modo de fortalecê-la (PINHO, 2008, p.98). O grande desafio está na utilização concreta dessas tecnologias para que esse novel modo de fazer política seja efetivo, com características participativas e distributivas. Alerta José Pinho que essa transformação ocorrerá quando houver de fato disseminação de informação em direção à política (PINHO, 2008, p.100). Afinal, já está superada a fase em que as tecnologias da informação serviam apenas como um “mural do gestor”, para autopromoção de suas políticas públicas.

Visualizada a necessidade de se debruçar sobre a temática é que se passa a expor acerca dos conceitos, terminologias empregadas e contextualizações do assunto para compreensão e reflexão do questionamento apresentado nas notas introdutórias, reforçando-se: está o Estado brasileiro se reinventando com a governança eletrônica? Em especial, sob a ótica de atuação do Poder Executivo, no século XXI.

A expressão “governo eletrônico” trata-se de acesso pelos cidadãos aos serviços públicos por meio de instrumentos eletrônicos, de tal modo que o cidadão não precisa se deslocar de seu lar para fazer um requerimento frente à sede da Administração Pública, para satisfação de um direito concreto. O autor também



indica que seria mais adequado de se denominar “administração eletrônica” (GALINDO AYUDA, 2012, p. 40 e 41).

Por outro lado, a palavra “governança” para Fernando Galindo seria a arte ou maneira de governar que possui como objetivo o desenvolvimento comum, econômico e social promovendo um equilíbrio entre o Estado, a sociedade e o mercado. E agrega-se ao conceito de governança a ideia de que há expansão no âmbito público de uso de práticas comuns do âmbito empresarial (GALINDO AYUDA, 2012, p. 37).

E para a expressão “governança digital”, de acordo com os dizeres do art. 2º, III, do Decreto n. 8.638, de 2016, que dispõe sobre a Política de Governança Digital, no Brasil, tem-se que é “a utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão” e o aprimoramento dos “níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo” (BRASIL, 2016 B, s/p).

O termo governança eletrônica traz em seu bojo a noção de multissetor, ampliando-se o componente político do seu significado. Ou seja, a participação na “arte de governar” é expandida para outros grupos, como a sociedade e mercado, além do Estado. Por isso, que nessa pesquisa elege-se o uso do termo governança eletrônica, mas alerta-se que, por vezes em fontes de pesquisas aqui mencionadas, a expressão utilizada por outros autores é de governo eletrônico. Mas em todas essas expressões e conceitos apresentados, o comum é observar as características de maior participação da população nas ações políticas, bem como o uso das TIC's pelo Estado e o fomento da transparência em âmbito público.

Inferir Aires Rover que “a construção de um governo eletrônico e da democracia digital não pode ser encarada como uma possibilidade, mas como uma necessidade”. E caso não seja instaurada essa construção, implica-se que deixa de ser “eletrônico” e “digital”, sendo apenas governo e democracia (ROVER, 2006, p. 102).

Ainda, se explica sobre outros dois conceitos a partir do documento oficial de recomendações aos Estados produzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Dessa forma, “e-governo”, ou “e-gov” refere-se ao uso pelo governo das tecnologias de informação e comunicação, especialmente a



Internet, como ferramenta de alcance de melhores resultados no governo (OECD, 2014, p. 6).

Ao seguir a análise das recomendações aos países em desenvolvimento, feita pela OECD, tem-se que “governo digital” se refere ao uso de tecnologias digitais, como parte integrada das estratégias de modernização de governo que serve para criar um valor público, gerando benefícios à sociedade. É baseado num ecossistema digital composto por atores governamentais, organismos não governamentais, empresas, sociedade civil e indivíduos que apoiam a produção de acesso ao serviço de dados por meio de interação de conteúdo com o governo (OECD, 2014, p. 6).

E como se percebe, a descrição do termo governo digital se aproxima em significação à conceituação de governança eletrônica acima referida, no que toca ao ecossistema de participação de atores governamentais de múltiplos setores.

Nesse aspecto menciona-se que, segundo Fernando Galindo Ayuda, o sistema políticodemocrático é baseado em três pontos relevantes. O inaugural deles é o atendimento aos três princípios jurídicos fundamentais, sendo o primeiro vetor que os cidadãos elejam livremente seus representantes pelo voto, o segundo é que haja clara divisão das funções do Estado, judiciária, executiva e legislativa. E o terceiro pilar do sistema político-democrático está embasado no reconhecimento, respeito, preservação e promoção das declarações de direitos humanos, contidas nas constituições e ordenamentos jurídicos conjuntos (GALINDO AYUDA, 2012, p. 35 e 36).

Assim, a democracia atualmente, além de se caracterizar pelo apoio nesses três princípios jurídicos fundamentais, deve preencher o segundo ponto relevante que é o respeito ao acesso à informação do cidadão como ferramenta democrática de participação política. Logo, o cidadão deve estar bem informado, tendo o suficiente conhecimento sobre seu objeto de participação (GALINDO AYUDA, 2012, p. 37).

E a terceira vertente a ser observada em sistemas políticos democráticos é referente à governança, alvo dessa pesquisa. Nesse ponto, a governança é considerada como a principal política ou filosofia que põe em prática pelos poderes públicos de mecanismos, princípios e acesso à informação (GALINDO AYUDA, 2012, p. 35).



Ao integrar as ideias expostas, unindo o segundo e o terceiro ponto de um sistema políticodemocrático (acesso informação + governança), tem-se que a participação de diversos setores da sociedade na política possui como marco zero o acesso à informação. O direito de acesso à informação é assim considerado como condição de possibilidade da governança eletrônica.

Nesse ponto, de acordo com Mariana Cendejas Jáuregui, o direito à informação é um direito subjetivo de informar e estar informado. E que é dever do Estado de garantir as liberdades públicas, adequada regulamentação e delimitação a fim de haja seu desenvolvimento e eficácia plena (JÁUREGUI, 2010, p.7 e 8).

E com o exercício do direito à informação decorre na liberdade de informação, considerada pela autora citada como ponto de partida da liberdade de expressão. E assim, como continuação do raciocínio, percebe-se que o exercício de um direito – à informação – acaba por desenvolver a eficácia de outros, como o de expressão e, por conseguinte, manifestação participativa da sociedade em áreas como de governo (JÁUREGUI, 2010, p.12).

Nesse ponto, ao tratar de formas de ações de controle coletivo de políticas públicas no Brasil, a partir do exercício do direito de acesso à informação, Aires José Rover, Mariana Mezzaroba e Thiago Souza, expõem que hoje em dia plataformas *on-line* podem ser usadas para estruturar arranjos que criam um tipo de coação moral e política, por parte dos cidadãos, para promover a Governança Pública sobre importantes decisões (ROVER, MEZZAROBA, SOUZA, 2016, p. 26).

Assim, especificam os autores citados, que essas plataformas *on-line*, em que a informação é compartilhada e coletiva (*crownd sourced*), permitem a formação de comunidades cibernéticas, aumentando a participação da população, tornando-se um relevante canal para observação do governo e como forma de gerar pressão às decisões estatais, fomentando a e-governança (ROVER, MEZZAROBA, SOUZA, 2016, p. 28).

Esse fomento da participação deve ser considerado como objetivo atingível e não apenas no plano ilusório. Nesses termos, ressalta Vinícius Medina Kern, “para que e-gov seja mais do que uma *fad*, uma agitação passageira, é preciso que se concretize como novidade qualitativa, como emergência dessa democracia eletrônica” (KERN, 2010, p. 40).

Desse modo, retornando ao assunto das plataformas *on-line*, mas agora do sentido inverso, ou seja, ao invés de se referir sobre a direção sociedade ao



governo, refere-se à direção governo à sociedade, é possível observar que essas também são uma ferramenta do Estado para construção e formulação de políticas. Conforme exemplo da Plataforma Lattes, apresentado por Vinícius Kern, essa base de dados alimentada pela sociedade consegue informar dados qualitativos e quantitativos ao Estado. Para o autor, “a partir do crescimento da quantidade e qualidade informacional dos currículos, outras iniciativas de governo e Estado foram atraídas para a possibilidade de usar a informação curricular, configurando o mecanismo de sinergia com outras iniciativas de Estado” (KERN, 2010, p. 40).

A ressalva que se deve evidenciar, até mesmo para uma autotutela informativa, é que o acesso a essas informações não é de exclusividade estatal, o que gera riscos de privacidade aos próprios repositores das informações. Nesses termos, informa o referido autor que “considerando que o currículo é pessoal, está na *Web* e tem vínculos automáticos com outras fontes de informação que permitem verificar a fidedignidade do registro, eventuais erros e transgressões ficam expostos” (KERN, 2010, p. 40).

Com relação aos desafios encontrados para efetivação de uma governança eletrônica, Klaus Frey enumera algumas ações, a partir de experiências em cidades europeias, que devem ser concretizadas para que se amplie a participação política na tomada de decisões: “(a) pontos de acesso público à Internet com preços baixos, (b) campanhas de educação em linguagem digital, (c) serviços públicos na Internet, (d) criação de comunidades virtuais locais, e (e) alocação aos bairros” (FREY, 2002, p.39).

Sobre a primeira ação é evidente que há dificuldade de implementação de pontos públicos com Internet disponível gratuitamente ou a baixo custo. A evidência está relacionada ao elevado valor de manutenção desses “quiosques multimídia”. Entretanto, o autor destaca que há lugares mais fáceis de concretizar esses pontos de acesso como nas bibliotecas públicas, por exemplo (FREY, 2002, p.40).

No que toca às campanhas de educação em linguagem digital, destaca Frey, que além de oferecer pontos de acesso, é preciso que se eduque a população para que a tecnologia seja “amigável aos cidadãos”. Nesse ponto, pode-se elucidar com cursos de capacitação aos idosos ou de treinamentos comunitários sobre a ciência da computação (FREY, 2002, p.40 e 41).

A terceira ação é referente aos serviços públicos na Internet. Para Klaus Frey, “é objetivo comum a todas as municipalidades que implementam estratégias



de governança eletrônica colocar à disposição da população serviços via Internet” (2002, p.40 e 41). A cautela está em satisfazer o usuário sem que esse corra os riscos de uma navegação não segura. E também, o investimento em ações de serviços públicos na Internet, passa antes por outras situações, como a emissão de certificação digital, que possui um custo e assim, reduz a quantidade de usuários aptos a sua prática (FREY, 2002, p. 41).

O quarto desafio é a criação de comunidades virtuais locais. Essa ação participativa, de certa forma, se assemelha a ideia já apresentada no início da pesquisa sobre as plataformas na rede. Para Frey, “essas aplicações tornam possível um acesso mais direto e mais sistemático da população a fóruns de discussão sobre problemas da agenda política local, eles contribuem para o desenvolvimento daquilo que podemos chamar de cidadania digital ou interativa” (FREY, 2002, p. 41).

E para finalizar a apresentação dos desafios à implementação de governança eletrônica, tem-se que passar sobre a noção de alocação de poder aos bairros. O objetivo fundamental dessa alocação do poder aos bairros está na ajuda ao desenvolvimento de estratégias para aumentar a disponibilidade e início do uso das TIC's para as pessoas que moram em localidades mais pobres (FREY, 2002, p. 44)³.

Outro aspecto sobre governança eletrônica que se deve mencionar diz respeito à observação feita por Ricardo Sebastián Piana sobre o incremento do uso das tecnologias de informação e comunicação pelos governos da América Latina. Para o autor, os parlamentos latino-americanos vêm encarando um processo de reforma utilizando intensivamente o uso das tecnologias através de políticas públicas de transparência e prestações de contas (PIANA, 2010, p. 186).

E mais importante que implantar esse complexo processo de reforma, as TIC's devem ser utilizadas como ferramentas hábeis para contra arrastar a obsolescência governamental, para melhorar a capacidade de resposta e para legitimar os processos de tomada de decisões (PIANA, 2010, p. 206).

³O autor Klaus Frey define também algumas estratégias fundamentais da ação de alocação de poder aos bairros. São elas: “Promover e assegurar a igualdade de acesso à informação e à Tecnologia da Informação; Dar acesso à informação relativa à operação de voluntários e grupos comunitários; Fornecer oportunidades de educação e treinamento; Auxiliar no contato entre comunidades locais e interesses de negócio, e possibilitar à população local ter acesso a oportunidades de informação e emprego (FREY, 2002, p. 44).



E é justamente esse aspecto ressaltado por Piana que se investiga aqui se o Estado brasileiro está se reinventando com a governança eletrônica. O que se pretende responder nessa segunda etapa da pesquisa que segue.

3 A EXPERIÊNCIA DE GOVERNANÇA ELETRÔNICA NO BRASIL

Em um momento prévio da apresentação da segunda parte do trabalho, evidencia-se a metodologia específica dessa etapa. Desse modo, a busca por informações com relação à experiência de governança eletrônica no Brasil se deu em *sites* oficiais da Administração Pública Federal, tais como os seguintes portais: do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o da Controladoria Geral da União- CGU e do Portal da Transparência (Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União). Assim, como uma observação ao leitor, essa pesquisa se dirige a analisar ações de governança contidas nas páginas da Internet do Estado.

Também se infere que os termos de buscas utilizados nesses portais foram: “governança eletrônica”, “governança digital” e “governo eletrônico”. E sobre o ponto de abrangência no tempo da pesquisa, tem-se que a análise de governança eletrônica no Brasil será feita a partir de três perspectivas. A primeira, com referência a uma breve retomada histórica da construção da governança eletrônica, a segunda, com relação ao momento atual, apresentando-se as ações políticas vigentes. E o terceiro viés, será um olhar para o futuro, tratando-se das estratégias programáticas para o triênio 2016-2019.

Justifica-se a escolha pela análise da governança eletrônica pelo Poder Executivo (no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União), uma vez que esse poder é o responsável pelo “recebimento e gerenciamento das solicitações de informação encaminhadas pela população a todos os órgãos federais” e de investigação de irregularidades com a coisa pública (BRASIL, 2014, s/p).

Superados os detalhes metodológicos, passa-se à retomada histórica desse modo de governar eletrônico no Brasil. As primeiras ações de governo sobre governança eletrônica, no documento oficial “governo eletrônico”, começaram a se estruturar a partir da década dos anos 2000, com a finalidade de que se priorizasse o uso das tecnologias de informação e comunicação para a democratização do



acesso à informação, visando-se a ampliação do debate e a “participação popular na construção de políticas públicas e também aprimorar a qualidade e efetividade dos serviços e informações” (BRASIL, 2016, p. 8).

Desse modo, ferramentas tecnológicas foram desenvolvidas ao longo desses 16 anos para ampliação da interatividade e participação popular nas atividades do Estado. São alguns exemplos dessas realizações: Identidade Digital do Governo (IDG), Portal de Serviços, Novo Portal Brasil, Portal Brasileiro de Dados Abertos, Guia de Aplicativos, Portal do Servidor, Redes Sociais, Participa.br e Dialoga Brasil (BRASIL, 2016, p. 8).

Especifica-se alguns desses mecanismos:

- Novo Portal Brasil: nessa plataforma são reunidas as informações de diversos ministérios e secretarias do Governo Federal, a fim de que se agrupe as notícias para o usuário-cidadão em um só local da Internet (BRASIL, 2016, p. 8).

- Portal Brasileiro de Dados Abertos, em 2012: como o próprio nome induz, nessa plataforma centraliza-se os dados abertos governamentais (BRASIL, 2016, p. 8).

- Guia de Aplicativos: nesse portal são ofertados aos cidadãos um catálogo dos aplicativos criados por órgãos do Poder Executivo Federal para obtenção de informações. Ressalta-se que são aplicativos gratuitos (BRASIL, 2016, p. 8).

- Identidade Digital do Governo (IDG), em 2013: refere-se ao modelo padrão de portal oficial da Administração Pública Federal do Brasil. Dessa maneira, se facilita a navegação pelo *site*, tendo em vista que todos seguem um padrão. Com essa ferramenta foi instituído a Barra de Governo: “.gov” nos endereços dos *sites*, o que identifica um local na *web* oficial do governo (BRASIL, 2016, p. 8).

- Redes Sociais: nessas plataformas foram criados perfis oficiais do Governo brasileiro, bem como foram reformulados o Portal e o Blog do Planalto (BRASIL, 2016, p. 8).

- Participa.br e Dialoga Brasil, em 2014: nessas ferramentas são abertos fóruns de discussões temáticas acerca das políticas públicas, bem como espaço para oferecimento de sugestões por parte do cidadão (BRASIL, 2016, p. 8). Verifica-se aqui a característica das plataformas *on-line* apresentadas na primeira parte dessa pesquisa enquanto comunidades cibernéticas de diálogo e controle das ações políticas.



• Portal de Serviços, em 2015: nesse portal são trazidos os serviços federais à disposição do cidadão e das empresas, com serviços tais como: seguro-desemprego, financiamento estudantil e farmácia popular (BRASIL, 2016, p. 8).

E de maneira clara e elucidativa, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, apresenta em cartilha sobre as estratégias para uma governança eletrônica essa retomada histórica com os principais marcos da construção da governança eletrônica no Brasil.

Colaciona-se a seguir essa linha do tempo:

Figura 1 - Linha do tempo 2000-2007 das realizações de Governo Eletrônico





Figura 2 - Linha do tempo 2008-2014 das realizações de Governo Eletrônico



(BRASIL, 2016, p.9)

Evidenciada a perspectiva para o passado, agora volta-se o olhar ao presente para se indicar quais são as ações públicas atualmente, com relação à governança eletrônica. Nesse sentido, elege-se como categoria de análise dos sites oficiais citados a obediência às finalidades da Política de Governança Digital estabelecidas pelo Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, em seu artigo 1º.

Desse modo, essa Política Nacional tem por finalidade: a geração de benefícios para a sociedade pelo uso das TIC's na prestação dos serviços públicos (1ª categoria); o estímulo à participação da sociedade no planejamento e implantação dos serviços disponíveis via *web* (2ª categoria) e, por fim, o objetivo que se assegure a “obtenção de informações pela sociedade, observadas as restrições legalmente previstas” (3ª categoria) (BRASIL, 2016 B, s/p).

Sobre o primeiro portal de análise, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, observou-se que de forma parcialmente satisfatória foram atendidas às finalidades da Política de Governança Digital. Sobre a 1ª categoria de análise, assim que se acessa o *site* é possível encontrar o rol das empresas que foram consideradas íntegras na relação setor público/privado, pelo prêmio Pró-ética 2016 (BRASIL, 2016 C, s/p).

Ainda, esse portal oferece ao cidadão um catálogo de fomento à transparência (3ª categoria). Entretanto, é pouco notável o “convite à sociedade” para que participe de ações de governo (2ª categoria). Desse modo, encontrou-se apenas no terceiro subdiretório, após página principal, espaço para envio de



sugestões e anexos, sendo que na *home* do *site* encontra-se somente a chamada à sugestão, sem muito estímulo à participação (BRASIL, 2016 C, s/p).

Com relação ao segundo portal, o da Controladoria-Geral da União, optou-se por investigar o perfil oficial na rede social *Facebook*, para verificação das ações políticas presentes. Nessa página da Internet, logo de capa verifica-se a 2ª categoria de análise, ou seja, o fomento à participação da sociedade na governança, no que toca ao “controle social”, abordado na primeira parte dessa pesquisa. Nesse espaço fica evidenciado o convite à denúncia de irregularidades com o dinheiro público federal e os agentes públicos (BRASIL, 2016 D, s/p).

Outra inserção fortemente clara da 2ª categoria no perfil do *Facebook* da CGU, refere-se à transmissão ao vivo de audiências públicas. Sobre as categorias 1 e 3, são frequentes as postagens de fiscalização (*#fiscalização*) e de transparência (*#transparência*), informando-se, assim, ao cidadão sobre irregularidades e dados abertos de governo. Isso se deve em grande parte pela característica de uma rede social, de maneira mais elucidativa com *links* remetendo-se a outros *sites* oficiais (BRASIL, 2016 D, s/p).

Uma ressalva importante diz respeito à identificação do enfrentamento aos desafios à efetivação de governança eletrônica apresentados na primeira parte (Klaus Frey), tais como, a criação de comunidades virtuais de diálogo, verificados pelas interações de usuários na página da rede social da CGU. Bem como de abordagem de serviços públicos na Internet, com o de acesso à informação e transparência no *site* principal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A última página em análise é o da Portal da Transparência. Nela encontrou-se a 1ª categoria, sobre benefícios do uso das TIC's, uma vez que é possível a verificação de empresas impedidas para convênio com a Administração Pública por irregularidades. E com relação à segunda categoria, sobre participação social no governo, há um espaço denominado “Olho vivo no dinheiro público”, no qual o cidadão (conselheiros municipais, estudantes, professores) são convidados a participar do controle do uso dos recursos públicos (BRASIL, 2016 E, s/p).

No que toca à terceira categoria de análise, referente ao acesso à informação, essa página respondeu de modo satisfatório aos anseios da Política de Governança Digital, uma vez que, com facilidade, visualiza-se espaços para recebimento de dados de governo (Receba informações de liberações de convênio). Como também, transparência nas informações de grandes eventos ocorridos no



Brasil (Copa/2014 e Olimpíadas/2016). E ainda, campo de pesquisa para “acompanhar os recursos públicos transferidos pela União ao exterior, a estados e municípios brasileiros, ao Distrito Federal, a instituições privadas e aos cidadãos, bem como para conferir os gastos diretos do Poder Executivo Federal” (BRASIL, 2016 E, s/p).

Assim, superadas as apresentações das ações atuais de governança eletrônica no Brasil, a partir da análise das categorias da política nacional sobre o tema, passa-se de imediato para a última parte da segunda fase dessa pesquisa. Será abordada a perspectiva pró-futuro, para responder ao questionamento se o Brasil está se reconstruindo num governar eletronicamente.

Desse modo, a Política de Governança Digital, Decreto nº 8.638, estabeleceu em seu artigo 5º que o Ministério de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão ficara responsável pela edição de manual de Estratégia de Governança Digital - EGD da Administração Pública Federal. Ou seja, trata-se de “documento que definirá os objetivos estratégicos, as metas, os indicadores e as iniciativas da Política de Governança Digital e norteará programas, projetos, serviços, sistemas e atividades a ela relacionados” (BRASIL, 2016 B, s/p).

Obedecendo à política nacional, tem-se que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Administração Pública Federal, ao acompanhar as recomendações do Conselho da OECD, estabeleceu alguns pontos cruciais para o desenvolvimento e implementação de estratégias da governança eletrônica no país, para o triênio de 2016-2019. Assim, as táticas governamentais devem se balizar em:

1. Estratégias que assegurem maior transparência, abertura e inclusão dos processos governamentais e operações;
2. Incentivo ao envolvimento e participação de partes interessadas públicas e no desenho e implementação de serviços públicos;
3. Criação de cultura orientada a dados no setor público;
4. Reflexão de abordagem de gerenciamento de risco para lidar com as questões de segurança e privacidade digital, e incluam a adoção de medidas eficazes e adequadas de segurança, para aumentar a confiança nos serviços governamentais (BRASIL, 2016, p. 7.)

Recordando-se que essa pesquisa visa analisar documentos de Estados, avaliou-se que as iniciativas estratégias traçadas para uma governança eletrônica, no Brasil, estarão pautadas em três pilares: 1. Acesso à informação; 2. Prestação de serviço; 3. Participação social (BRASIL, 2016, p.28-33).



Sobre a primeira iniciativa estratégica é possível apresentar que seu objetivo geral está focado no fomento à disponibilização e uso de dados abertos. Com isso, além da finalidade de controle social e transparência, fomenta-se o “surgimento de iniciativas não governamentais de prestação de serviços por meio de aplicativos, de pesquisa científica e mercadológica” (BRASIL, 2016, p. 28).

Nesse aspecto, relembra-se da característica da governança eletrônica de ser multissetorial, uma vez que o próprio objetivo geral dessas estratégias, visa à participação não governamental e inclusive a mercadológica.

No que toca ao segundo pilar das iniciativas, o desígnio é expandir e inovar a prestação de serviços digitais. O que compatibiliza com a finalidade da política nacional de governança, sobre o aumento do uso das TIC's em ações de governo. Nesse sentido, a descrição desse objetivo informa que se pretende ampliar “a oferta de serviços públicos disponibilizados por meios digitais (e-serviços) através de processos e tecnologias inovadoras com vistas a atender as necessidades da sociedade” (BRASIL, 2016, p. 30).

Por fim, a terceira iniciativa estratégica pauta-se na participação social com o fomento da colaboração no ciclo de políticas públicas. No documento, descreve-se que esse objetivo “envolve permitir a interação direta dos cidadãos com o governo para expressar suas demandas, acompanhar a implantação das políticas, bem como avaliar o impacto destas” (BRASIL, 2016, p. 32).

Ainda, pode-se perceber que esse documento de Estado é muito direto nas suas ações programáticas. Desse modo, fica especificada a ação e o órgão competente para exercê-la. O que se acredita ser vantajoso nessa política, pois além de indicar que “o Governo tem que fazer isso”, especifica-se que “o responsável por essa estratégia é a CGU”, por exemplo (BRASIL, 2016, p. 32). O que de certo modo, faz com que não “se percam” ou “se esvaziem” as responsabilidades projetadas.

Ao encaminhar essa pesquisa para seu fim, não se exaurindo de modo algum essa temática, destaca-se um ponto crucial das estratégias para o futuro (2016-2019) da governança eletrônica no Brasil. Esse ponto é referente ao alinhamento dessas políticas projetadas com as já encaminhadas no Governo Federal.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão orquestrou essas estratégias com as seguintes táticas e planos governamentais: “Estratégia de



Segurança da Informação e Comunicação e de Segurança Cibernética da APF [...] Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, coordenado pela CGU e Programa Nacional de Banda Larga”. Além das ações do “Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas Comunidades – Telecentro.BR, sob a coordenação do MC” isso para que seja mais efetiva essas iniciativas do governo(BRASIL, 2016, p. 33).

Apresentadas as ações na experiência da governança eletrônica no Brasil, pelos aspectos do passado (retomada histórica), do presente (ações vigentes) e do futuro (estratégias programáticas), segue-se, então, para as notas conclusivas dessa pesquisa.

4 CONCLUSÕES

A fim de que se responda à pergunta da problemática do estudo, se o Brasil está se reinventando com a governança eletrônica, analisou-se um panorama geral das características dessa “arte de governar”. Consideram-se como aspectos essenciais da governança eletrônica: a expansão da participação social nas ações políticas, o uso das tecnologias de informação e comunicação nos serviços públicos, bem como a ampliação da transparência e prestação de contas do uso do dinheiro público.

Dessa maneira, foi possível identificar se o Brasil por suas ações pretéritas, presentes e as projetadas está se reinventando democraticamente pela governança eletrônica. Assim, constatou-se que a experiência brasileira está, sim, de acordo com a “onda democrática” de governar eletronicamente. Verifica-se que grandes passos foram dados desde o início desse projeto nos anos de 2000.

A cada ano o fomento à participação social é ampliado, porém, identifica-se que ainda há mais para se fazer, nesse aspecto. Pois, além de “ouvir” a população, deve-se levar em consideração essa audiência na construção de políticas públicas.

No que atine ao ponto tecnológico, uso das TIC’s no serviço público, o desafio é ainda maior. Além da questão de infra estrutura (Frey), tem-se que combater o analfabetismo digital (Rover), para que seja efetivo e, de fato, democrático o uso das TIC’s como ferramenta de governo.

Por fim, identifica-se de modo mais satisfatório, dentre os três aspectos de governar eletronicamente, que o Brasil se reinventa democraticamente pela exposição de suas ações políticas e transparência com o dinheiro público. Nesse



ponto há um maior avanço no Brasil, seja pelo prestar contas seja pelo controle social exercido a partir dessa transparência.

O Brasil se reinventa com a governança eletrônica no século XXI, mas não deve se descuidar em momento algum das temporalidades (social, econômica, política, etc.), uma vez que alinhadas, mantém-se o contrato social válido, não se acarretando em crise.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão. *Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19*. MP, 2016. Brasília. Disponível em: <<http://www.sisp.gov.br/egd/wiki/download/file/EGD>>. Acesso em 2 de set. 2018.

_____. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. *Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Diário Oficial da União publicado em 18/11/2016 (2016 B). Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8638.htm>. Acesso em 2 de set. 2018.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. *Página inicial da CGU*. MP, 2016 C. Brasília. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/>>. Acesso em 2 de set. 2018.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. *Perfil oficial da CGU no Facebook - @CGUonline*. MP, 2016 D. Brasília. Disponível em: <<https://www.facebook.com/cguonline/>>. Acesso em 2 de set. 2018.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. *Página inicial do Portal da Transparência*. MP, 2016 E. Brasília. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/>>. Acesso em 2 de set. 2018.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. *Perguntas Frequentes - Brasil Transparente*. ASCOM, 2014. Brasília. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/transparencia-publica/perguntas-frequentes-brasil-transparente>>. Acesso em 2 de set. 2018.

FREY, Klaus. *Governança eletrônica: experiências de cidades europeias e algumas lições para países em desenvolvimento*. Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica. UFMG, p. 141-163, 2002. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19407-19408-1-PB.pdf>>. Acesso em 2 de set. 2018.

GALINDO AYUDA, Fernando. "Democracia, internet y gobernanza: una concreción." *Revista Sequência*. n. 65, dez. 2012. Florianópolis. Disponível em:



<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552012000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 2 de set. 2018.

JÁUREGUI, Mariana Cendejas. “El derecho a la información. Delimitación conceptual”. *Derecho Comparado de la Información*. Enero-junio de 2010, nº 15, p. 3-47. Disponível em:

<<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoinc/cont/15/res/res1.htm> >. Acesso em 2 de set. 2018.

KERN, Vinícius Medida. Plataformas e-gov como sistemas sociotecnológicos. In: ROVER, J. Aires; GALINDO, Fernando (Orgs.). *O governo eletrônico e suas múltiplas facetas*. Zaragoza: Univ de Zaragoza. 2010. p.39-68. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/livro-o-governo-eletr%C3%B4nico-e-suas-m%C3%BAltiplas-facetas>>. Acesso em 2 de set. 2018.

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>>. Acesso em 2 de set. 2018.

PIANA, Ricardo Sebastián. Experiencias de gobierno eletrônico en America Latina. Parlamentos locais. Parlamentos regional. In: ROVER, J. Aires; GALINDO, Fernando (Orgs.). *O governo eletrônico e suas múltiplas facetas*. Zaragoza: Univ de Zaragoza. 2010. p.183-212. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/livro-o-governo-eletr%C3%B4nico-e-suas-m%C3%BAltiplas-facetas>>. Acesso em 2 de set. 2018.

PINHO, José Antonio Gomes de. “Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia.” *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 2 de set. 2018.

ROVER, Aires José. “A democracia digital possível.” *Revista Sequência*, nº 52, p. 85-104, jul. 2006. Disponível em: <<http://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15202/13827>>. Acesso em 2 de set. 2018.

_____. MEZZARROBA, Mariana Pessini. ARAÚJO, Thiago Souza. “Public Administration and the tragedy of commons in the information age: e-Government observatory to promote collective action.” *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, v. 1, nº 14, p. 20-51, 2016. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/buscalegis_> Acesso em 2 de set. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar la democracia: reinventar el estado*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, 2006, p. 57-97. Buenos Aires. Disponível em: <<http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/48027.pdf> >. Acesso em 2 de set. 2018..



SOUSA, J Francisco Saraiva de. David Alfaro Siqueiros. "The New Democracy", 1944-45. In: *Cybercultura e Democracia Online*. 2010. Disponível em: <<http://cyberdemocracia.blogspot.com.br/2010/10/david-alfaro-siqueiros-new-democracy.html>>. Acesso em 2 de set. 2018.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. *Democracia enclausurada: um debate crítico sobre a democracia representativa contemporânea*. Câmara dos Deputados, 2006, Brasília.