

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

PAULA FERNANDA SILVA DA PAIXÃO CAMPOS

Como as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) estão sendo utilizadas na construção da participação popular na democracia brasileira: uma avaliação do Gabinete Digital do Rio Grande do Sul.

Belo Horizonte

2014

Paula Fernanda Silva da Paixão Campos

Como as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) estão sendo utilizadas na  
construção da participação popular na democracia brasileira: uma avaliação do Gabinete  
Digital do Rio Grande do Sul

Trabalho de Conclusão de Curso ao  
Departamento de Ciência Política para  
obtenção do título de bacharel em Gestão  
Pública.

Orientador: Marcus Abílio Pereira

Belo Horizonte

2014

## **AGRADECIMENTOS**

---

### **A Deus,**

Pela sabedoria concedida diariamente. Por sua providência e por muitas vezes ter me sustentado em seus braços por esses caminhos sinuosos. Pela força e coragem. Enfim...pelo dom da vida.

### **Aos meus pais,**

Ao meu pai que do seu jeito torceu por mim e a minha mãe que com certeza ficaria muito feliz por esta conquista.

### **Aos meus familiares,**

Que mesmo longe me apoiaram. Que depositaram suas esperanças e por isso fizeram com que eu lutasse até aqui. Ao Júnio que me fazia companhia quando a noite avançava demais.

### **Ao meu orientador Marcus Abílio Pereira,**

Que compartilhou seus conhecimentos e dedicou seu tempo para me orientar. Sem o seu conhecimento e paciência não teria alcançado este resultado. Muito obrigada por tudo.

### **Aos demais professores,**

Aqueles que transmitiram seus conhecimentos e experiências com disciplina, com amor a profissão e respeito. De cada um, carrego um pedacinho.

### **Aos meus colegas,**

Pela parceria, pelos trabalhos compartilhados, pelas amizades descobertas e em especial à Amanda Martins: chegamos ao final com a certeza de termos feito tudo da melhor forma.

## **RESUMO**

---

O atual momento histórico, marcado pela utilização das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e pela rapidez do acesso à informação, é um estímulo que o poder público deve utilizar para garantir maior proximidade com o cidadão, compartilhar decisões e garantir maior visibilidade para suas ações.

O trabalho tem como foco mapear a experiência de governo eletrônico no Brasil através da análise do portal do Gabinete Digital do Rio Grande do Sul ([www.gabinetdigital.rs.gov.br](http://www.gabinetdigital.rs.gov.br)) buscando demonstrar se o uso de Tecnologias da Informação e Comunicação, em especial a Internet, está colaborando ou não para a participação popular na democracia brasileira. Para a concretização da pesquisa, realizou-se um estudo bibliográfico acerca do tema governo eletrônico brasileiro, uma breve discussão teórica sobre TICs e Administração Pública, o Programa Sociedade da Informação e Democracia Digital. Apresentaremos duas outras experiências de governo eletrônico no Brasil, o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte e o Programa Interlegis, e por último a análise do portal do Gabinete Digital do Rio Grande do Sul ([www.gabinetdigital.rs.gov.br](http://www.gabinetdigital.rs.gov.br)).

É pensando neste contexto de incentivar a participação popular em busca de uma Democracia Digital, que o Governo Eletrônico provou ser uma alternativa de mudanças. Suas iniciativas de participação promovem um incipiente processo de reforma e não simplesmente a informatização de operações governamentais. O governo eletrônico e toda sua dimensão permite oportunidades ao cidadão de participar das discussões e interagir com os agentes políticos para além do período eleitoral, colaborando com o aprofundamento democrático.

**Palavras-chave:** Participação. Governo Eletrônico. Democracia Digital.

## **ABSTRACT**

---

The present moment in our history, featured by the utilization of new technologies of information and communication and by the fast access to information, is a motivation for the public authorities to get close to the citizens. This would help the government to share its decisions and bring more visibility to its actions.

This paper is focused on mapping the experience of electronic government in Brazil through the analysis of the web portal of the Gabinete Digital do Rio Grande do Sul ([www.gabinetdigital.rs.gov.br](http://www.gabinetdigital.rs.gov.br)). The main goal is to demonstrate whether the use of information technologies and communication, especially the Internet, is contributing or not for the public participation in democracy in Brazil. To develop and implement the research, a bibliographic study about the Brazilian electronic government has been performed as well as a brief theoretical discussion about IT and Public Administration, the program Sociedade da Informação e Democracia Digital. Two other experiences of electronic government in Brazil will be presented, the “Orçamento Participativo Digital e o Program Interlegis” and the analysis of the web portal from the “Gabinete Digital do Rio Grande do Sul” from the Rio Grande do Sul state.

Thinking of a way of improve popular participation in the process of a Digital Democracy, the electronic government has proven to be an alternative to achieve it. Its participation initiatives build a process of reform instead of a simple computerization of the governmental operations. The electronic government allows the citizens to participate from the discussions and interact to the politicians beyond the electoral period, helping the development of true democracy.

**Keywords:** Participation. Electronic Government. Digital Democracy

## **SUMÁRIO**

---

<b>1 – INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 – BREVE DISCUSSÃO TEÓRICA.....</b>	<b>11</b>
2.1 As TICs no contexto da reforma da Administração Pública .....	11
2.2 Programa Sociedade da Informação .....	16
2.3 Democracia Digital .....	20
<b>3 – ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL .....</b>	<b>28</b>
3.1 Histórico do Governo Eletrônico no Brasil .....	28
3.2 Experiências de Governo Eletrônico .....	37
3.2.1 Programa Interlegis .....	38
3.2.2 Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte .....	42
<b>4 – ESTUDO DE CASO: A EXPERIÊNCIA DE DEMOCRACIA DIGITAL DO GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL .....</b>	<b>46</b>
<b>5- CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>63</b>
<b>6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>66</b>

## 1 – INTRODUÇÃO

A revolução digital está presente em nossa rotina, em tudo o que fazemos. O uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs) fez com que a comunicação se tornasse mais abrangente gerando rapidez na troca de informações. Isto é, as pessoas se comunicam mais e consequentemente tem acesso a informações diversas que em alguns momentos são de pouca qualidade (AMARAL, 2013).

O desenvolvimento e a propagação de novas Tecnologias da Informação e Comunicação, principalmente a internet, a melhora do poder aquisitivo da população brasileira possibilitando o uso de dispositivos móveis, em especial *smartphones* e *tablets*, com o tempo foi lapidando as técnicas de interação e troca de informação, transformando a dinâmica de comunicação da sociedade.

Em 2012, 70% dos domicílios brasileiros possuíam computador de mesa e 50% computador portátil<sup>1</sup>. Em 2013, essas proporções passaram para 63% e 57%, respectivamente: uma queda de sete pontos percentuais nos computadores de mesa e aumento entre os portáteis<sup>2</sup>. Outro destaque é o crescimento da presença de *tablets*, que passa de 2%, em 2011, para 12%, em 2013. O que indica que as pessoas podem ter acesso à informação em diferentes locais e horários contribuindo para um maior dinamismo e agilidade da comunicação.

Dentre as atividades realizadas pelo telefone celular, destaca-se o crescimento do uso da Internet no dispositivo. Em 2013, a pesquisa TIC Domicílios revelou que 31% dos brasileiros acessam a Internet através do telefone celular, isto é, aproximadamente 52,5 milhões de usuários utilizam a Internet por meio do celular, isso corresponde a cerca de 18,6 milhões de indivíduos a mais do que o verificado no ano de 2012. O Centro de

---

<sup>1</sup> Fonte: CETIC, 2013.

<sup>2</sup> Fonte: CETIC, 2013.

Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (CETIC.br)<sup>3</sup> realiza essas pesquisas desde 2005 com o objetivo de mapear o acesso à infraestrutura de TIC nos domicílios urbanos e rurais do país e as formas de uso destas tecnologias por indivíduos de 10 anos de idade ou mais. São oito as áreas de investigação da pesquisa TIC Domicílios: Acesso às TIC, Uso do computador, Uso da Internet, Governo Eletrônico, Comércio Eletrônico, Habilidades na internet, Uso do Celular e Intenção de aquisição de equipamentos e serviços TIC.

O advento da Internet e o uso intensivo de novas aplicações de Tecnologias da Informação e Comunicação na administração pública, propiciaram o desenvolvimento da ideia de Governo Eletrônico (também são utilizados os termos *e-gov*, governo digital, *e-government*). Com isso, foi possível perceber mudanças nos modelos tradicionais de atendimento, baseados na padronização burocrática, na departamentalização focada nos meios, substituídos pelo novo paradigma que era caracterizado pela preocupação com oferecimento de serviços ao cidadão, pela formação de redes colaborativas e uso intensivo de recursos da Internet na prestação de serviços públicos (LIVRO VERDE, 2000).

Outra mudança é a utilização da expressão “participação social” que passa a ser encontrada nas práticas de instituições públicas das várias instâncias governamentais, nos arranjos institucionais das políticas sociais. O crescimento da participação social, ou melhor, o crescimento da participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado, tornou-se denso e diversificado a partir dos anos 70, período de surgimento dos novos movimentos sociais. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, cingiu esse processo ao instituir espaços institucionalizados de participação, como os conselhos e conferências, valorizando a participação da sociedade na vida do Estado (ROCHA,2008)

---

<sup>3</sup> Os dados originais podem ser visualizados em <http://www.cetic.br/pesquisa/domicilios/>

A participação política no Brasil contemporâneo tem sido marcada pelo aumento da sociedade civil nas políticas públicas e crescimento das instituições participativas (Avritzer, 2007). Por meio da expressão "sociedade em rede"<sup>4</sup> ou "*network society*" Manuel Castells (2003) descreve este momento da sociedade na qual estamos vivendo, onde tudo é sistêmico e interconectado. Com mais tecnologia disponível e novas políticas participativas, os governos estão desenvolvendo ferramentas de serviços e participação online, por meio de seus portais institucionais.

Para Arakaki (2008), além de os cidadãos terem acesso às novas tecnologias, o conteúdo oferecido nos portais governamentais deve ser disponibilizado de maneira a atender o maior número possível de pessoas, independentemente de suas habilidades, possibilitando mais um canal de participação do cidadão. (ARAKAKI, 2008). Ou seja, é importante que as ferramentas disponibilizadas sejam intuitivas e a mais interativas possíveis, de modo a facilitar o acesso ao conteúdo disponível.

Quando pensamos em movimentos sociais, o uso de TICs agregaram novas estratégias à mobilização para além do espaço físico, um promissor espaço virtual. Os brasileiros observaram a força das redes sociais. Em 2008 o Estado de Santa Catarina foi assolado por uma enchente que deixou mais de 60 cidades em estado de emergência e aproximadamente 78 mil pessoas desabrigadas. Após a catástrofe, deu-se início a uma campanha de solidariedade, por meio da internet, especialmente pelo *Twitter*, de auxílio às vítimas, a qual resultou em uma expressiva mobilização por parte da população brasileira que doou além de dinheiro, roupas e alimentos. Durante a campanha eleitoral presidencial de 2010 ferramentas de marketing virtuais foram “descobertas” para divulgar propostas de

---

<sup>4</sup> Para Castells sociedade em rede é um conjunto de nós interconectados. Nó é o ponto no qual uma curva se entrecorta. Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação.

governo, manter contato e mobilizar eleitores. Ao lado de websites, *email marketing*, ferramentas que se tornaram tradicionais nos períodos de campanha eleitoral no Brasil, os candidatos a presidente criaram perfis no *Twitter* para divulgar agenda de campanha, apresentar e discutir propostas. (PERSEGONA,2005). Já na campanha presidencial deste ano, 2014, ficou bastante evidente em Belo Horizonte a utilização das redes sociais, como *Facebook*, como meio de mobilizações e passeatas a favor de ou contra um candidato.

Foi a partir do contexto de evolução da apropriação das TICs pelos governos, as consequências desta adoção para a nossa democracia, as recentes mobilizações sociais ocorridas no país em junho de 2013, o fato de estarmos às vésperas de mais um período eleitoral, a crescente oferta de serviços na internet ao cidadão e a especial afeição pelo tema das TICs, que motivaram a escolha do referido tema no qual a pesquisa foi realizada. É preciso entender o desenvolvimento dessas novas experiências digitais para que seja possível encontrar caminhos inovadores de participação popular. Deste modo, embora tratemos de forma genérica das relações entre internet e participação, mais objetivamente como as TICs influenciam instituições democráticas, não será nosso foco tratarmos de forma teórica essa relação.

Sendo assim, o objetivo<sup>5</sup> deste trabalho é apresentar a importância de Tecnologias da Informação e Comunicação como fomento à participação popular na contribuição para a elaboração de políticas públicas, em particular, a internet, através da descrição da experiência de governo eletrônico no estado do Rio Grande do Sul, a partir de pesquisa exploratória promovendo maior familiaridade com o fenômeno estudado, tendo como

---

<sup>5</sup> Apesar de o nosso objetivo ser apresentarmos a importância de TICs, em especial a internet, para a democracia brasileira, não podemos deixar de mencionar que ao mesmo tempo em que a Internet trouxe benefícios para a humanidade, como a comunicação instantânea entre pessoas de qualquer lugar do planeta, encurtando assim distâncias, também trouxe problemas relacionados à sua má utilização, por exemplo, a propagação de falsas informações, o roubo de dados bancários, números de cartões de crédito e outras informações pessoais que são depois utilizadas para compras fraudulentas, dentre outros.

objeto de pesquisa o portal Gabinete Digital (<http://gabinetdigital.rs.gov.br/>) e da literatura que trata do tema.

O texto está dividido em quatro partes, além desta introdução. Posteriormente será desenvolvida uma breve discussão teórica acerca dos temas Democracia Digital, Gestão Pública e Sociedade da Informação tentando relacioná-los com a ideia de Governo Eletrônico. Em seguida, serão apresentadas algumas experiências de governo eletrônico no Brasil e o estudo de caso do Gabinete Digital do Rio Grande do Sul. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

## **2 – BREVE DISCUSSÃO TEÓRICA**

### **2.1 As TICs no contexto da reforma da Administração Pública**

A administração pública é caracterizada como “um conjunto de conhecimentos e de estratégias em ação para prover os serviços públicos – bem comum – para o ser humano, considerado em suas múltiplas dimensões e como cidadão partícipe de uma sociedade multicêntrica articulada politicamente” (ABREU et al, 2012, p.4 apud SALM; MENEGASSO, 2009, p. 103).

Com o surgimento do Estado Moderno foram estabelecidas formas de organização das ações governamentais, de modo a nortear as atividades estatais. Mudanças históricas, políticas, comerciais e tecnológicas propiciaram alterações na forma de ver o Estado e, consequentemente, geraram reformas na organização deste, de modo que as mudanças ocorreram gradativamente. O processo recente de reforma do Estado no Brasil começou com o fim do período militar, tendo em vista, naquele momento, a existência de dois fenômenos: a crise do regime autoritário e, sobretudo, a derrocada do modelo nacional-

desenvolvimentista (ABRUCIO, 2006). Essa crise chega ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário. A partir de então ela se torna imperiosa. O ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial, que vinham sendo ensaiados nos anos anteriores são então atacados de frente (MARE, 1997). De acordo com Ferreira (2005), a Administração no Brasil passou por transformações conceituais distintas, a saber Administração Pública Patrimonialista, Administração Pública Burocrática e Administração Pública Gerencial.

O primeiro modelo de Administração Pública implementado foi o Patrimonialista, desenvolvido no âmbito do nascimento do estado Moderno em meados do século XV, e tem por característica principal a falta de diferenciação entre o público e o privado, tendo como consequência a corrupção e o nepotismo fortemente presentes nessa forma de administrar. O segundo modelo, a Administração Pública Burocrática, surgida a partir da segunda metade do século XIX, implementou princípios como a profissionalização, a hierarquia, a impessoalidade e o formalismo e instituiu os controles administrativos como prioridade do Estado. De acordo com Bresser Pereira (1996) a administração pública burocrática foi implantada nos principais países europeus no final do século passado e no Brasil em 1936 com a reforma administrativa então promovida. O terceiro modelo de Administração Pública é o Gerencial que surgiu a partir da segunda metade do século XX respondendo à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. Esse modelo tem como princípios a eficiência, a necessidade de redução dos custos e a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão (BRASIL, 1995). A administração gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto que a administração pública burocrática tem um viés centralizador e autoritário. Os princípios básicos da administração pública gerencial são: foco no cidadão/cliente; orientação para resultados, incluindo o planejamento estratégico e indicadores de desempenho; ênfase na transparência

e no controle social; flexibilização da gestão; e a valorização e desenvolvimento de pessoas (HOOD, 1995 apud ABREU et al, 2012, p.4).

Como destacado, os modelos não se sobrepuaram, mas algumas características coexistiram, de modo que ainda hoje é possível verificar a existência de características das três formas de organização estatal. Como por exemplo, a insistência de atos de corrupção e de clientelismo em vários âmbitos estatais, assim como a permanência de características burocráticas, como o excessivo controle procedural e o insulamento da burocracia (FERREIRA, 2005).

Para Bresser Pereira (1997), a maior contribuição da reforma administrativa está voltada à governança, entendida aqui como o aumento da capacidade de governo, através da adoção dos princípios da administração gerencial:

Orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário de seus serviços; ênfase no controle de resultados através dos contratos de gestão; fortalecimento e autonomia da burocracia no core das atividades típicas de Estado, em seu papel político e técnico de participar, junto com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão de políticas públicas; separação entre as secretarias formuladoras de políticas e as unidades executoras dessas políticas, e contratualização da relação entre elas, baseada no desempenho de resultados; adoção cumulativa de três formas de controle sobre as unidades executoras de políticas públicas: controle social direto (através da transparência das informações, e da participação em conselhos); controle hierárquico gerencial sobre resultados (através do contrato de gestão); controle pela competição administrada via formação de quase mercados (BRESSER-PEREIRA, 1997,p.42)

Conforme mencionado, as décadas finais do século XX apresentaram mudanças nos paradigmas da Administração Pública, com o surgimento de novos modelos de administrar baseados em estratégias gerenciais e no controle de resultados em detrimento do controle dos meios (BRESSER, 1996). Mudanças essas não acontecidas por acaso já que o período foi marcado pela fartura de experiências em novas práticas de gestão, principalmente no

setor privado. Essas experiências foram incentivadas principalmente pela disseminação das TICs no que tange à produção de bens e serviços. Além disso, o processo de redemocratização apresentado pela Constituição Brasileira de 1988 fez com que a sociedade pressionasse no sentido de exigir a transparência dos governos e também cobrasse por melhor qualidade dos serviços públicos.

Outras mudanças trazidas na Administração Pública Brasileira pela Constituição de 1988 são destacadas por Abrucio (2007, p.69): a democratização do Estado, fortalecendo o controle externo da administração pública através do Ministério Público e do reforço aos princípios da legalidade e publicidade; o processo de descentralização, que abriu oportunidades para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública considerando a realidade e as potencialidades locais. Tais características estão intimamente ligadas ao estabelecimento de procedimentos transparentes e podem ser potencializadas pelas novas tecnologias. Para Bresser Pereira (2008), esses processos de reforma modificaram o papel do Estado na sociedade e na maneira como ele exerce esse papel. Essas alterações se traduzem no desenho institucional do Estado e na sua gestão interna.

Nos anos 90, a Administração Pública tem um ótimo momento com a investida do governo em inovações tecnológicas que facilitam o acesso às redes informatizadas na esfera pública, permitindo o processo de interação do cidadão com os vários órgãos (FERREIRA, 2005). Assim, as notícias chegam através da rede mundial de computadores, Internet, há uma explosão de informações em nosso cotidiano, a diminuição da prestação de serviços públicos presenciais, o crescente envolvimento da mídia com o mercado, enfim tudo parece indicar que está acontecendo uma transformação da cultura de comunicação na sociedade contemporânea (FERREIRA, 2005 apud MATOS, 2000).

Os processos de reforma do Estado deveriam abranger três dimensões principais: a dimensão institucional-legal que é baseada nas instituições que o compõe; a dimensão

cultural a partir de mudanças nos valores administrativos (burocráticos) para uma nova postura de responsabilização e por fim, a dimensão gerencial que envolve a adoção de novas práticas gerenciais, inclusive participativas, alterando as funções desempenhadas pelo Estado e sua interferência sobre a sociedade (BRESSER PEREIRA, p.25).

Tais processos tiveram, em sua maioria, um enfoque sobre as tecnologias da informação e comunicação para a realização de mudanças almejadas até então não contempladas pela gestão pública, visando a redução de custos, tornar a gestão mais eficiente, alterar a maneira de disponibilizar serviços e informações ao cidadão, transformando assim a relação com a sociedade (BRESSER PEREIRA, 2005 apud REZENDE ,2002).

Para Castells (1999), a modernização da administração pública é um elemento fundamental para a reconstrução institucional do Estado na era da informação, chamado por ele de Estado – rede. Esse Estado - rede é marcado pelo compartilhamento de autoridade ao longo de uma rede de instituições em atendimento às demandas da sociedade (CASTELLS,1999).

A Internet combina diversos recursos que podem ser utilizados pelo Estado para alcançar a redução de custos e despesas, o aumento da produtividade, a divulgação da imagem institucional, a interatividade com seu público alvo e a ampliação do acesso à informação das organizações públicas (PERSEGONA,2005)

A crescente utilização da Internet pelos governos, empresas e cidadãos, é uma oportunidade para que o governo crie novos serviços, com melhor qualidade e menor custo, para que as empresas se beneficiem de um Estado mais ágil, e para que a sociedade civil se coloque frente ao governo de uma maneira mais afirmativa (AKUTSU; PINHO, 2001)

Por meio das TICs a ação estatal pode ser aprimorada para que as políticas produzidas alcancem seus objetivos, os serviços aproximem-se dos cidadãos e a fragmentação e descoordenação diminuam. Considerando-se que a fragmentação existente entre as políticas é um problema considerável na administração pública, pode-se utilizar as novas tecnologias para diminui-la, o que contribui para geração de maior economia de recursos, diminuição de esforços e das desigualdades existente entre órgãos (FERNANDES, 2006).

Assim, fica mais evidente a relação entre os processos de reforma do Estado e as TICs. Nesse contexto de globalização e do surgimento da estrutura gerencial é que o governo eletrônico ganha relevância, na segunda metade dos anos 90 (BALBE,2010). Procurando preencher a lacuna de atendimento das demandas dos cidadãos criadas pela revolução das TICs e a transição do Estado burocrático para um Estado de cultura gerencial (BRESSER PEREIRA,2005).

Por meio da internet a divulgação de informação é consideravelmente ampliada, assim como a possibilidade de interação entre os cidadãos e a capacidade deles se organizarem para tomar decisões. Essas características contribuem para a constituição de um governo mais democrático e voltado para a governança.

## **2.2 Programa Sociedade da Informação**

A Internet revolucionou o mundo. As novas Tecnologias da Informação e Comunicação encurtaram caminhos e facilitaram a divulgação de informações, transformaram as relações, a produção e distribuição do conhecimento.

O entendimento dessas mudanças pelo Governo Brasileiro motivou algumas iniciativas no sentido de difundir as TICs e seu maior aproveitamento. Para ilustrar essas transformações, vamos discorrer sobre a criação do programa Sociedade da Informação.

A expressão 'Sociedade da Informação' remonta aos anos 70 quando se percebeu que a sociedade estava caminhando para um novo modelo de organização socioeconômica, em que a aquisição, armazenamento, processamento, valorização, transmissão, distribuição e disseminação de informação desempenhavam um papel central na atividade econômica, na geração de novos conhecimentos, na criação de riqueza, na definição da qualidade de vida e satisfação das necessidades dos cidadãos e das suas práticas culturais (LEGEY e ALBAGLI , 2000).

A partir de 1993, vários Ministérios passaram a utilizar a Internet para divulgar suas informações. Porém, foi mesmo o ano de 1995 que marcou essa mudança onde ocorreu um aumento expressivo na quantidade de sites disponibilizados pelo Governo Federal na Internet; a variedade de informações governamentais disponíveis para o cidadão na rede principalmente em relação a informações sobre o FGTS, PIS/PASEP, Carteira de Identidade, CPF, Carteira de Trabalho, Título de Eleitor, entre outros. Sem deixar de mencionar um aplicativo considerado modelo mundial, a Declaração de Imposto de Renda (LIVRO VERDE, 2000, p.74).

#### No seu cerne, a Sociedade da Informação

É um estágio de desenvolvimento social caracterizado pela capacidade de seus membros (cidadãos, empresas e administração pública) de obter e compartilhar qualquer informação, instantaneamente de qualquer lugar e da maneira mais adequada (GRUPO TELEFÔNICA NO BRASIL, 2002, p. 18).

De acordo com TAKAHASHY (2000, p.v)

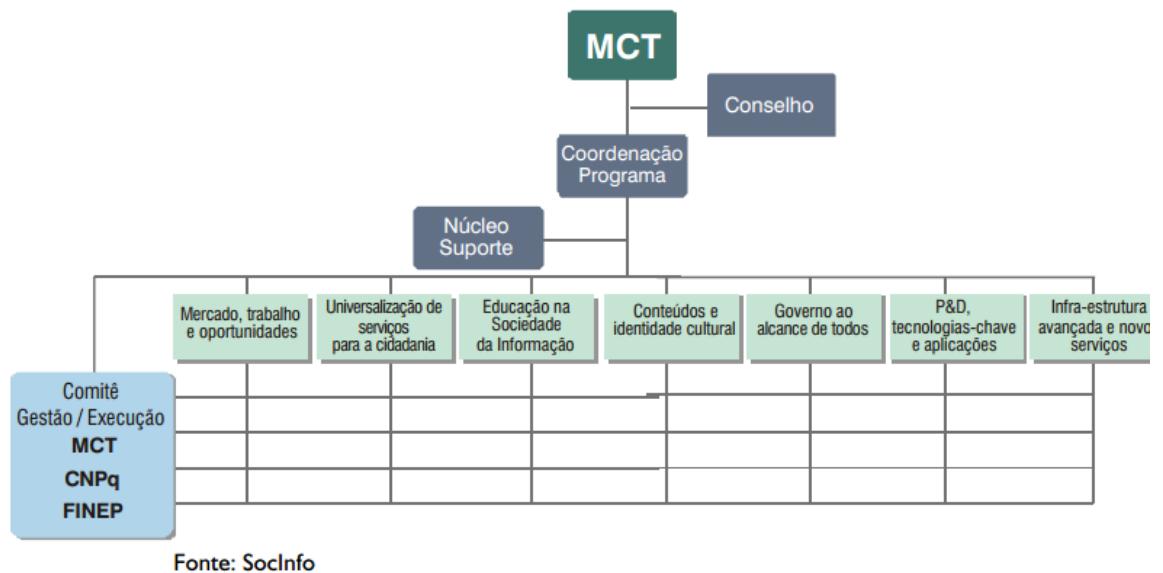
O advento da Sociedade da Informação é o fundamento de novas formas de organização e de produção em escala mundial, redefinindo a inserção dos países na sociedade internacional e no sistema econômico mundial. Tem também, como consequência o surgimento de novas demandas dirigidas ao Poder Público no que diz respeito ao seu próprio funcionamento.

Trata-se de uma sociedade cujo funcionamento recorre constantemente a redes digitais de comunicação e sua emergência está associada a um conjunto de mudanças ocorridas desde as últimas duas décadas do século XX. Essas mudanças ocorrem principalmente a partir do relacionamento do homem em sociedade ao projetarem a informação e o conhecimento como elementos estratégicos (LEGEY e ALBAGLI, 2000).

O Programa Sociedade da Informação foi criado oficialmente em 1999 sob a coordenação do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT). Seu orçamento previsto no plano Plurianual (PPA 2000-2003) foi de R\$ 3,4 bilhões, sendo que 15% foram provenientes do orçamento federal e o restante seriam investidos pela iniciativa privada. Tem por objetivo integrar, coordenar e fomentar ações para a utilização de TICs colaborando para a inclusão social de todos os brasileiros e ao mesmo tempo contribuir para que a economia do país passe a ter condições de competir no mercado global (LEGEY e ALBAGLI, 2000; LIVRO VERDE,2000, p.12).

O programa Sociedade da Informação foi estruturado em sete linhas de ação que buscam contribuir de forma efetiva para a construção de uma sociedade mais justa, cujos princípios e metas sejam respeitados, a sustentabilidade de um padrão de desenvolvimento que respeite as diferenças e busque o equilíbrio regional e a efetiva participação da sociedade (LIVRO VERDE,2000, p.6), são elas: Mercado, trabalho e oportunidades; Universalização dos serviços e formação para a cidadania; Educação na sociedade da informação; Conteúdos e identidade cultural; Governo ao alcance de todos; P&D, tecnologias chave e aplicações, e Infraestrutura avançada e novos serviços.

**Figura 1 – Estrutura Organizacional do Programa Sociedade da Informação**



Os atores institucionais envolvidos nos processos de serviços governamentais são: o Governo, Instituições Externas e o Cidadão que podem interagir de cinco formas:

- Governo prestando serviços aos indivíduos: neste tipo de relacionamento, o governo estabelece maneiras de prestação de serviços ou de benefícios para os cidadãos, quando, por exemplo, é requerido um direito na agência de seguro social ou quando é solicitada uma informação para processar um benefício;
- Governo com os indivíduos como parte do processo político: Esse é o relacionamento entre o governo e seus cidadãos como parte do processo democrático. A votação online e a participação em pesquisas durante um processo de regulação são alguns exemplos;
- Governo com os negócios no portal de compras diretamente com o cidadão: Trata-se do relacionamento do governo com os fornecedores (pessoas

físicas e jurídicas), no qual as oportunidades de negócios no âmbito do Estado são exploradas, e com cidadãos que podem pagar por serviços especiais, em que a iniciativa privada pode participar como intermediária para a oferta de serviços que podem ser cobrados dos cidadãos (concessões e permissões);

- Governo com agentes públicos: Este relacionamento se dá entre as agências governamentais e seus empregados ou servidores. Isso pode ser feito, por exemplo, mediante uma intranet que provê informações para seus empregados;
- Governo com governo: Trata-se do relacionamento entre agências do governo colaborando umas com as outras em nível central e local, bem como com governos estrangeiros.

O Programa Sociedade da Informação no Brasil trouxe inovações importantes para as políticas públicas nacionais, por tudo que foi exposto acima, sendo que sua principal contribuição foi propiciar um processo articulador e indutor de iniciativas intergovernamentais que tenham por base as TICs. Seus desafios são enormes e incluem os de caráter técnico e econômico, cultural, social e legal, até os de natureza psicológica e filosófica (LIVRO VERDE, 2000).

### **2.3 Democracia Digital**

Neste subitem examinaremos primeiramente o contexto da democracia contemporânea, a partir de Robert Dahl, para em seguida fazermos considerações acerca da

democracia digital e o uso da internet como insumos de incremento para as práticas democráticas. A principal questão é identificarmos se as TICs de fato alteram as possibilidades de cidadania nas sociedades contemporâneas.

Para Dahl (2001, p. 48-50) a palavra democracia é usada de muitas maneiras diferentes. A busca pelo significado da democracia no emaranhado de modelos, instituições e constituições em todo o mundo deveria, segundo o autor, considerar “essencialmente a criação de um conjunto de regras e princípios, uma constituição, que determinará como serão tomadas as decisões da associação”. De acordo com ele, a democracia proporciona oportunidades para uma participação efetiva, uma igualdade de voto, a aquisição de entendimento esclarecido, o controle definitivo do planejamento e a inclusão de adultos.

Ainda de acordo com Dahl “como os outros direitos essenciais para um processo democrático, a livre expressão tem seu próprio valor, por contribuir para a autonomia moral, para o julgamento moral e para uma vida boa”. Para ele, um estado democrático proporciona aos seus cidadãos uma liberdade mais ampla não encontrada em nenhuma outra alternativa (DAHL, 2001, p.65). A contestação pública e a participação são possíveis graças a uma série de direitos assegurados:

Oportunidades de exercer oposição ao governo, formar organizações políticas, manifestar-se sobre questões políticas sem temer represálias governamentais, ler e ouvir opiniões alternativas, votar secretamente em eleições em que candidatos de diferentes partidos disputam votos e depois das quais os candidatos derrotados entregam pacificamente os cargos ocupados aos vencedores, etc. (DAHL, 1997, p.41).

Outra consideração pontuada por Dahl é que quanto menores os obstáculos à contestação pública, maior a proporção da população incluída no sistema político, “mais dificuldade terá o governo em adotar e aplicar políticas que exijam o exercício de sanções

extremas contra uma porção maior do que uma pequena porcentagem da população". (DAHL, 1997, p.47).

E para concluirmos o raciocínio,

Considero suficiente se consegui mostrar que a redução dos obstáculos à contestação pública e o aumento da parcela de população capacitada a participar terão consequências importantes. Muitos concordarão, creio eu, não só em que essas consequências são importantes, mas também que elas são igualmente desejáveis, que os benefícios frequentemente (quando não sempre) superam as consequências adversas, e que o ganho líquido, nesses casos, vale o esforço. (DAHL, 1997, p.49).

Foi necessário apresentarmos as teorias de Robert Dahl, com fins de demonstrar que um governo democrático só se justifica com base no pressuposto de que todos os cidadãos são, em sua maioria, igualmente qualificados para participar na tomada das decisões políticas, antes de iniciarmos nossa discussão sobre Democracia Digital.

A concretização da experiência democrática, principalmente através dos modelos de democracia representativa, terminou por configurar uma esfera da decisão política afastada da sociedade ou esfera civil. De acordo com a Constituição Federal de 1988, a esfera civil e os partidos, esfera política, precisam interagir apenas no momento da renovação dos mandatos (GOMES, 2005).

É notório que os mecanismos de participação democrática proporcionados pelas TICs são uma possibilidade de alargamento do espaço público e a consequente inserção dos cidadãos (usuários da rede) nos processos de colaboração na elaboração de políticas públicas, portanto uma possibilidade de modificação do cenário acima.

Para Sampaio (2013), não faz mais sentido falar em advento de novas tecnologias de informação e comunicação já que elas não são novas tendo em vista que a internet surgiu em 1994 e porque essa tecnologia já se encontra em uma fase de consolidação e expansão, superando, portanto, a fase de curiosidades e descobertas. Gomes (2008)

acrescenta que os estudos de internet e política superaram a fase de avaliação da ferramenta e por isso não faz sentido a dicotomia, a internet é boa ou má? O importante, então, seria avaliarmos como os atores sociais se utilizam dessas ferramentas de TICs para o incremento de valores democráticos.

Neste contexto, a discussão sobre a comunicação da esfera civil, suas necessidades e sua participação diante da esfera pública passou a fazer parte de um contexto contemporâneo e foram razão suficiente para assegurar a esta última um lugar particular para a discussão sobre democracia e participação popular. Por isso, o tema Democracia Digital é tão caro ao desenvolvimento do estudo de caso deste trabalho.

Sob o impacto das novas tecnologias da informação e comunicação, renovam-se os caminhos para a democracia ao mesmo tempo em que buscamos compreender os reais efeitos desta revolução informacional sobre a vida social, política, econômica e cultural do país.

Diante disso, a partir desses impactos da internet sobre as atividades políticas, passou a ser cunhado o verbete "democracia digital" também chamada de: democracia eletrônica, *e-democracy*, democracia virtual, ciberdemocracia, dentre outras, ao redor dos quais se vem formando, nos últimos anos, uma vasta bibliografia (GOMES, 2005). Entendemos, de modo geral, que o conceito de “Democracia Digital ou Democracia Eletrônica” está ligado a ideia de aplicação das novas Tecnologias da Informação e Comunicação, em especial a Internet, por atores da sociedade civil e da esfera política para fortalecer, incentivar ou fomentar a participação da sociedade nos processos democráticos, com vistas a aumentar a efetividade e eficiência.

Para Lévy (1999, p. 62) esse novo modelo é denominado 'ágoras virtuais' pautado no: "uso socialmente mais rico da informática comunicacional consiste, sem dúvida em

fornecer aos grupos humanos os meios de reunir suas forças mentais para constituir coletivos inteligentes e dar vida a uma democracia em tempo real”.

Na visão de Wilson Gomes (2011),

Entendo por democracia digital qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, smartphones, palmtops, ipads...), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais, medias sociais...) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos em benefício do teor democrático da comunidade política (GOMES, 2011, p. 27-28, grifos do autor).

Alguns estudos apontam certa fragilidade ou mesmo inexistência de efetivos projetos de Democracia Digital e que os sites estatais tendem a não valorizar, promover ou incrementar valores democráticos na sociedade (AKUTSU e PINHO, 2002; PINHO, 2008; ANDRADE et al, 2007; SILVA, 2005; VAZ, 2008).

Para Gomes (2011) as iniciativas de Democracia Digital devem: tornar os representantes mais *accountables*, tornar o cidadão mais capacitado e apto a interferir nos processos políticos e aumentar as chances reais de intervenção na criação, consolidação e avaliação de políticas públicas ou de tomadas de decisões políticas, tornar o cidadão mais preparado para se envolver no jogo político.

Considerando essas iniciativas, Sampaio (2013) realizou uma prospecção de projetos relevantes de Democracia Digital no Brasil entre março e agosto de 2010. Ao todo foram analisados 188 sites e portais, distribuídos entre o Poder Executivo Federal, Executivo Estadual, Executivo Municipal, Poder Legislativo Federal, Legislativo Estadual, Legislativo Municipal, Poder Judiciário Estadual, Agências Reguladoras, Ministério Público, sites não governamentais de diversas iniciativas e sites não governamentais com ênfase no processo eleitoral. Pode concluir que há 96 efetivos projetos de Democracia Eletrônica no país, no entanto ainda faltam políticas públicas específicas para a utilização

dessa democracia. Diversas iniciativas ainda são experimentais e por dependerem excessivamente da vontade de seus criadores, podem ser canceladas a qualquer momento.

A partir da criação da Internet e da participação direta do cidadão na política, o uso das novas tecnologias passa a garantir formas distintas de deliberação que incluem a sociedade civil no centro dos processos decisórios. A participação da sociedade civil aos poucos deixa de estar limitada apenas ao voto nos períodos eleitorais, mas a uma interação permanente e difusa, através das TICs e ferramentas atuais dessa democracia. Logo, o espaço público ganha outra dimensão, passando de objeto a sujeito da política. No entanto, é preciso deixar claro que a democracia não se restringe a participação política, uma vez que ela é apenas um dos diversos valores que contribuem para sua vitalidade.

As discussões em fóruns e comunidades virtuais, o fornecimento de serviços online, a apropriação de informações pelo cidadão e sua participação na gestão pública, a diminuição de distâncias, a liberdade de expressão, amplamente divulgada pelas redes sociais, reinventam o conceito de democracia e os meios de participação popular.

De acordo com Pierre Lévy (2002, p.30):

Graças à nova rede de comunicação global, a própria natureza da cidadania democrática passa por uma profunda evolução que, uma vez mais, a encamina no sentido de um aprofundamento da liberdade: desenvolvimento do ciberactivismo à escala mundial (notavelmente ilustrado pelo movimento de antimundialização), organização das cidades e regiões digitais em comunidades inteligentes, em ágoras virtuais, governos electrónicos cada vez mais transparentes ao serviço dos cidadãos e voto eletrônico.

De acordo com Marques (2010), nas últimas décadas foram realizadas diversas pesquisas no campo de democracia digital que confirmaram que a Internet trouxe vantagens ao campo da política. No que se refere à questão da participação política dos cidadãos, uma fala bastante comum é que a pouca participação política pode ser reduzida

através do uso das TICs. Tornando mais claro, a participação da população na política se torna mais fácil a partir do momento que se viabilizem consultas públicas, a criação de fóruns de discussão ou a atuação em rede de movimentos sociais. O autor também discute que não basta o site conter informações qualificadas para a participação e ferramentas digitais otimizadas para receber as contribuições. É preciso motivar o cidadão. A principal motivação estaria relacionada ao empoderamento da participação online dos cidadãos.

Gomes (2005) sintetiza a discussão genérica sobre democracia digital, ainda que de forma apressada, em quatro afirmativas:

**(1) A democracia digital se apresenta como uma oportunidade de superação das deficiências do estágio atual da democracia liberal:** para ele as instituições , os atores e as práticas políticas nas democracias liberais estão em crise em função da fraca participação política dos cidadãos e da forte separação entre *esfera civil* cuja única função é formar e autorizar a esfera política nas eleições e *esfera política* cuja função principal é produzir a decisão política na forma da lei e na forma de decisões de governo (grifos do autor); A introdução de TICs faz ressurgir a esperança de modelos alternativos de democracia, implementando uma terceira via entre a democracia representativa, que retira do povo a decisão política, e a democracia. Estes modelos giram ao redor da ideia de democracia participativa e, nos últimos dez anos, na forma da democracia deliberativa, para a qual a internet é, decididamente, uma inspiração.

**(2) A democracia digital se apresenta como uma alternativa para a implantação de uma nova experiência democrática fundada numa nova noção de democracia:** neste sentido, a internet resolveria o problema de participação social na política , tendo em vista que ela tornaria essa participação mais fácil, mais ágil e mais

conveniente e à medida que permitiria uma relação sem intermediários entre a esfera civil e a esfera política e que a esfera civil não fosse apenas consumidor de informação política e sim que ela produzisse essa informação para seu próprio consumo e para subsidiar suas decisões.

**(3) O que a democracia digital como experiência deve assegurar é a participação do público nos processos de produção de decisão política.** Segundo ele há cinco graus de participação popular proporcionados através do uso da internet. O primeiro deles diz respeito ao acesso do cidadão aos serviços públicos através da rede (serviços disponíveis pelo Estado e entregues em domicílio – cidadania *delivery*). O segundo grau é quando o Estado consulta os cidadãos pela rede para averiguar a sua opinião a respeito de temas da agenda públicas e às vezes até para ajudá-lo a formá-la. Ou seja, o público é usado para uma sondagem de opinião, ou seja, dar um *feedback* aos agentes públicos. É uma forma sintetizada do que explicamos dentro do item mais acima Programa Sociedade da Informação – sintetizada através da formula G2C que vem se popularizando. O terceiro grau de democracia digital é representado por um estado com alto grau de prestação de contas ao cidadão, adquirindo um alto nível de transparência. No entanto, o Estado não conta com esses cidadãos para a produção de decisão política. Por fim, temos o quinto grau no qual a esfera política se extinguiria e o público que controlaria as decisões políticas no interior do Estado. É o modelo *democracy plug'n play*, do voto eletrônico, do cidadão controlador e produtor da esfera política. Teríamos portanto, um Estado governado por plebiscitos online e restaria à esfera política cuidar exclusivamente das funções da administração pública. Ou seja, o público não somente se manteria informado sobre a condução dos negócios públicos, mas interveria deliberadamente nas decisões políticas. A democracia digital deliberativa seria uma democracia participativa alicerçada em TICs.

**(4) A forma mais democrática de assegurar a participação na decisão política se dá através de debate e deliberação:** de acordo com ele, o princípio *rousseauniano* de soberania popular requer que o povo participe de processos de debate e deliberação sobre os negócios públicos. No entanto, há autores que se ocupam da deliberação, mas não se preocupam em mostrar como a deliberação popular através da internet pode gerar efeitos sobre a esfera política.

A forma como a democracia digital está sendo colocada em prática no país ainda não provocou nenhum problema de cunho teórico, tendo em vista que estão mantidas as estruturas atuais da esfera política e de fato o que se percebe é que estão sendo adicionadas algumas vantagens da internet às práticas políticas contemporâneas (GOMES, 2005).

O autor conclui não ter conhecimento de nenhum Estado com níveis de implementações do terceiro, quarto e quinto graus, por isso seria difícil imaginar quais os efeitos que uma transferência intensa de decisões políticas da esfera política para a pública, através dos meios eletrônicos, provocaria sobre a sociedade política em seu formato atual.

### **3 – ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL**

#### **3.1 Histórico do Governo Eletrônico no Brasil**

No século XIX tivemos as primeiras tentativas de se implementar infraestrutura de telecomunicações no Brasil quando houve a inauguração da primeira linha de telégrafo

elétrico. Durante a Segunda Guerra Mundial, mais precisamente em 1937, a ciência da computação teve grande evolução com a criação do primeiro projeto de computador<sup>6</sup>.

Em 1965, é criado no Brasil o Ministério das Comunicações. Na década de 70, temos o início da institucionalização no governo, a partir da criação dos conselhos de informática cuja primeira tentativa foi democratizar e estender o uso de informática dentro da administração pública. O enfoque na interação com o cidadão, entretanto, iniciou-se com maior destaque na década de 90 através da popularização dos computadores e evolução da Internet. As agências governamentais brasileiras estabeleceram *sites* na WEB a partir de 1993 (GOVERNO ELETRÔNICO, 2005).

O Programa Brasil Transparente foi o precursor do Programa de Governo Eletrônico<sup>7</sup> no Brasil. Seu objetivo era a melhoria da gestão dos recursos públicos e o controle social, através do uso da tecnologia da informação para o desenvolvimento de sistemas de apoio à gestão e ao controle do Estado, bem como a difusão de informações para a modernização da gestão administrativa e fiscal, promovendo assim a integração entre governo e sociedade (LIVRO VERDE, 2000).

A década de 1990 foi marcada pelo crescimento de aplicações de TIC na Administração Pública com foco no atendimento direto ao cidadão, destacando-se: cadastro único, cartões magnéticos, equipamentos em rede, centrais de atendimento telefônico informatizadas; descentralização da prestação de serviços; a operação de postos de atendimento regionalizado em rede com sistemas centrais; prestação de serviço e o fornecimento de informações pela Internet.

---

<sup>6</sup> Esse termo foi utilizado pela primeira vez em 1944, quando o jornal inglês London Times publicou uma matéria sobre equipamentos inteligentes que no futuro poderiam substituir o esforço humano. (GEHRINGER "et al", 2004).

<sup>7</sup> O termo mais comumente encontrado é governo eletrônico, mas existem outros com o mesmo sentido: e-gov, e-government, e-governo, *electronic government*, governo digital.

O programa Governo Eletrônico surgiu no ano 2000, através do Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000, quando foi criado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) um grupo Interministerial como parte do Programa Sociedade da Informação no Brasil (BRASIL, 1999), tendo como princípio a utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais, com diretrizes específicas para atuação junto ao cidadão, na melhoria da sua própria gestão interna e na integração com parceiros e fornecedores.

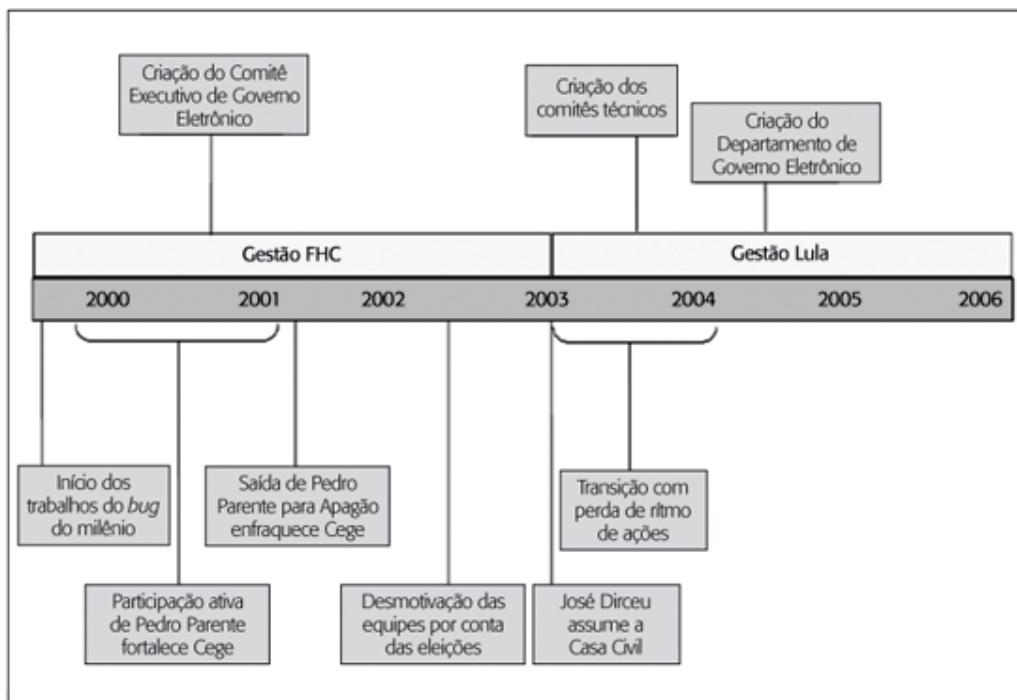
Em junho de 2002, é lançado o Livro Branco pelo Ministério de Ciência e Tecnologia que consolida as propostas do Livro Verde<sup>8</sup>. Ele representa o plano definitivo de atividades para o programa Sociedade da Informação no Brasil, para o decênio 2002 - 2012, para tornar as tecnologias da informação e da comunicação os instrumentos de inclusão de todos os brasileiros nessa nova sociedade (ZUGMAN,2008).

Com a mudança de governo ocorrida em janeiro de 2003, foram extintos pela Presidência da República os grupos de trabalhos anteriores do e-Gov e criadas oito Câmaras Técnicas de acordo com os temas: Implementação do *Software Livre*, Inclusão Digital, Integração de Sistemas, Sistemas Legados e Licenças, Gestão de Sites e Serviços *On-line*, Infraestrutura de Redes e Gestão do Conhecimento e Informação Estratégica.

---

<sup>8</sup> Livro Verde lançado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia em setembro de 2000. Contém as metas de implementação do Programa Sociedade da Informação para impulsionar a Sociedade da Informação no Brasil em todos os seus aspectos: ampliação do acesso, meios de conectividade, comércio eletrônico, dentre outros.

**Figura 2 – Perspectivas da história do governo eletrônico no Brasil**



Fonte: DINIZ et al, 2009

A inclusão do governo no mundo digital permite maior interação entre os cidadãos e as entidades governamentais, sendo necessário para tal que o Estado proporcione informações e prestações de serviços via Internet. Silveira (2002, p.72), neste sentido, ressalta:

Ao atingir o ciberespaço, o Estado em rede ou governo eletrônico pode ganhar mais eficiência na prestação de serviços e informações; para tal terá que utilizar a TI para se reorganizar internamente visando se adequar à velocidade da comunicação em rede. Todavia, os governos eletrônicos podem ir além da dimensão da eficiência. Uma das características centrais da comunicação mediada por computador é a interatividade. Se os governos eletrônicos devem absorver e se adequar às características presentes na rede, governos eletrônicos deveriam ser governos necessariamente interativos.

O ciberespaço proporciona maior visibilidade e transparência na esfera pública de acordo com Pierre Lévy (2002). A comunicação coletiva através da Internet torna possível

a mutação de uma democracia em ciberdemocracia. Entretanto, é possível indagar-se: Os cidadãos podem colaborar com a elaboração de leis mediante a utilização da Internet? Sem dúvida, é o que se pretende responder com esta pesquisa.

A partir daqui aprofundaremos o conceito de Governo Eletrônico, sob a perspectiva de vários estudos, suas vantagens, as inovações trazidas por ele.

Tendo em vista o contexto apresentado e a cobrança cada vez maior da sociedade seja pelo aumento da transparência, haja vista a Lei da Transparência<sup>9</sup>, e uma maior efetividade das políticas públicas, o aparecimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs)<sup>10</sup>, principalmente a partir da internet, fez surgir um novo modelo de Gestão Pública chamado de Governo Eletrônico. Esse modelo tornou possível a criação de novos institutos democráticos ou a adaptação de institutos já existentes em face dessa democracia digital, sendo possível a construção da ideia de um cidadão mais presente através de sua participação, tornando assim mais próxima a relação entre ele e o governo e, consequentemente, permitindo o fortalecimento da cidadania (LIVRO VERDE,2000).

O Governo Eletrônico é um conjunto de ferramentas informativas da internet que foi criado para melhorar a prestação de serviços governamentais aos cidadãos (CERQUINHO et al, 2014 apud DIAS, 2006; SEIFERT, 2003), o qual atribui base para o desenvolvimento do que se tem convencionado denominar de Governo 2.0<sup>11</sup>.

Para Marques (2010) “*e-government* compreende atividades relativas à dinamização e à otimização de processos típicos da burocracia de Estado através da

<sup>9</sup> Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

<sup>10</sup> A expressão Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) designa um conjunto de recursos tecnológicos usados para produzir e disseminar informações. É um conjunto de ferramentas que permitem, por um lado, arquivar e manipular textos, sons e imagens, e, por outro, a comunicação. Inclui-se entre estes recursos o telefone, o fax, a televisão, as redes a cabo ou fibra ótica, o computador e a Internet. (SANCHEZ; ARAÚJO, 2006, p.41).

<sup>11</sup> Ou também denominado *web 2.0*. Este tipo de governo e forma de governar se estrutura a partir da utilização das ferramentas de informação e comunicação propiciadas pela internet, desde que ocorram de forma interativa, sendo aplicadas inclusive por meio de redes sociais (CERQUINHO et al, 2014).

utilização dos *media* digitais". Ainda de acordo com eles, há uma série de relatórios e pesquisas que apontam que a administração pública para além do uso da Internet para a comunicação ou ofertas de serviços, deve utilizá-la para promover a participação dos cidadãos no processo de elaboração de políticas públicas.

O Governo Eletrônico tem sido considerado por vários estudos (ABRUCIO, 2007; MARINI, 2002; SANCHEZ; ARAÚJO, 2006) como uma das mais significativas ações na Administração Pública brasileira, na medida em que alcança resultados positivos em termos de organização de informações, redução de custos, aumento da transparência e *accountability*.

O Governo Eletrônico brasileiro tem como metas: a redução dos custos da utilização da TIC, a expansão do uso da tecnologia da informação para a prestação de informações e serviços à sociedade, promoção de programas para a inclusão digital, a utilização de *software* livre<sup>12</sup> nos órgãos governamentais para diminuir custos e estimular o desenvolvimento de *softwares* nacionais e realizar a expansão da infraestrutura de telecomunicações para todo o território nacional (LIVRO VERDE, 2000).

A oferta de serviços públicos em portais governamentais tem sido uma constante que tem marcado as estratégias de Governo Eletrônico no Brasil. Mais do que ofertar serviços, no entanto, as políticas em desenvolvimento devem almejar a ampliação do alcance de suas ações ao melhorar os processos da administração pública, o aumento da eficiência, uma melhor governança, elaboração e monitoramento das políticas públicas, integração entre governos, e democracia eletrônica, representada pelo aumento da transparência, da participação democrática e *accountability* dos governos (DINIZ et al , 2009 apud PRADO, 2004) . Assim, a avaliação da qualidade do serviço prestado é um dos

---

<sup>12</sup> Software Livre segundo a definição criada pela Free Software Foundation é qualquer programa de computador que pode ser usado, copiado, estudado, modificado e redistribuído com algumas restrições. A liberdade de tais diretrizes é central ao conceito. (Disponível em <http://www.softwarelivre.gov.br/> Acesso 15/10/2014)

pontos a ser considerado quando se busca verificar seu real alinhamento com as necessidades do usuário. Embora, o que ainda se percebe na maioria das prestações de serviços públicos no Brasil por meios eletrônicos, é a ausência de iniciativas de avaliação desses serviços e mecanismos que meçam o alcance e a qualidade dos mesmos. O que pode levar ao descontentamento da sociedade, diminuindo assim a sua participação. Para além da prestação de serviços tem toda a discussão sobre a criação de espaços de deliberação e decisão conjunta entre cidadãos e representantes, assim como também a criação de espaços de informação.

Segundo Zugman (2008), no portal único Rede Governo<sup>13</sup> do governo federal, já era possível, no início do século XXI, encontrar serviços disponíveis à população, dentre os quais se destacavam: entrega de declarações de Imposto de Renda; divulgação de editais de compras governamentais, cadastramento de fornecedores governamentais; informações sobre aposentadorias e benefícios da previdência social que auxiliavam a interação com o cidadão, bem como a administração interna. Aos poucos, os governos estaduais, municipais e os demais órgãos da Administração Pública passaram a utilizar a Internet como meio de transmissão de informações e de prestação de serviços online. Em 2002, o site já oferecia 1.700 tipos de serviços.

O Brasil tem melhorado mesmo que lentamente seus indicadores de governo eletrônico e de participação política pela internet. É o que mostrou o índice de desenvolvimento de e-gov das Nações Unidas, lançado em julho de 2014. O indicador da ONU, publicado a cada dois anos, põe o Brasil na 57<sup>a</sup> posição de melhores serviços de governo eletrônico, duas posições acima da última pesquisa. O estudo também coloca o país na 24<sup>a</sup> colocação entre os com maior participação política pela rede mundial de computadores, sete a mais que em 2012 (CONVERGÊNCIA DIGITAL, 2014).

---

<sup>13</sup> Ver [www.redegoverno.gov.br](http://www.redegoverno.gov.br)

No índice de governo eletrônico, o Brasil obteve 0,6008 pontos, numa escala em que quanto mais perto de um, melhor posicionado está o país. O líder do ranking é a Coreia do Sul com 0,9462. A pontuação considera basicamente indicadores quantitativos de capital humano, infraestrutura de telecomunicações e serviços públicos online (CONVERGÊNCIA DIGITAL, 2014).

Segundo a Secretaria de Comunicação Social, o Brasil, em termos absolutos, está entre os dez países do mundo que mais implementam as novas tecnologias de informação e comunicação, em especial a Internet. Na América do Sul é o país líder na adoção de políticas que favorecem a utilização do *software* livre como plataforma a ser usada dentro governo para obtenção da independência de *software*.

No entanto o caminho a percorrer é sinuoso. Dentre os obstáculos possíveis para implementação do governo eletrônico, destaca-se os seguintes: custos e recursos de tecnologia necessários na infraestrutura; falta de capacidade de gerenciamento de projetos de tecnologia da informação de larga escala; falta de coordenação e planejamento estratégico; resistências de altos dirigentes de órgãos públicos; deficiências na abrangência das políticas e programas; falta de incentivos à inovação; ausência de políticas e diretrizes para ação. Para sanar os problemas que tem limitado as tentativas de implementações de Governo Eletrônico, Persegona e Alves (2011) sugerem que o governo crie novos modelos de governança, invista no aumento de recursos da Internet e adote a inovação aberta e participação do usuário, para tal é necessário que haja vontade política para que as transformações aconteçam (PERSEGONA e ALVES, 2011).

Embora a prestação de serviços de governo eletrônico seja importante, os governos devem começar a repensar o governo eletrônico como forma de governança eletrônica avançando para o *e-participation*. Assim, é possível o estabelecimento de vínculos institucionais internos entre as camadas das estruturas de governo, a fim de criar sinergia

para o desenvolvimento da inclusão e participação dos cidadãos (CERQUINHO et al, 2014). *E-participation ou I-government* é considerado como o “empoderamento” do cidadão. A ideia principal pode ser traduzida por “eu-governo”, ou seja, o cidadão é atuante, propondo mudanças, construindo e elaborando em conjunto com os entes públicos. Ou seja, deixa de ser coadjuvante no processo político e passa a decidir e discutir de forma racional e coerente os procedimentos do Estado, em especial os que diretamente os atinge. Isso não retira do Estado o poder, mas dá ao ente a representatividade e credibilidade (CERQUINHO et al,2014 apud CERQUINHO, 2013).

A adoção do Governo Eletrônico visa permitir aos diferentes setores públicos a melhoria das rotinas administrativas, pois a aplicação dos métodos oferecidos pela TI mais complexos e especializados, possibilita uma significativa transformação dos processos de trabalho, estruturas e formas de relacionamento internas e externas à administração pública. Permite ainda, maior articulação e colaboração entre os diversos níveis de governo, como os órgãos, entidades, unidades administrativas e equipes, entre governo e fornecedores, entidades do terceiro setor e, sobretudo, cidadãos. A assimilação da TI na administração pública potencializa a transformação nas estruturas organizacionais, a transparência e democratização do processo decisório, a melhoria da qualidade da formulação e do controle das políticas públicas e a oferta de serviços ao cidadão (FERNANDES, 2006).

O e-gov se apresenta como instrumento com grande potencial para elevar a eficiência governamental do Brasil. No entanto, há ainda vários desafios a serem superados pelos Estados. O primeiro deles é evitar que o cidadão seja tratado apenas como cliente, não como cidadão, isto é, que a prestação de serviços públicos através de TICs não reduzam o usuário a atendimentos atomizados e sem vínculo com sua condição de portador de direitos. O segundo desafio é garantir a transparência através da impensoalidade e

acesso universal aos serviços. Por fim, o terceiro desafio é promover a circulação de informações sem envolver os cidadãos em um emaranhado de dados. O efeito pode ser reverso, isso pode levá-lo a uma desinformação caso não consiga selecionar as informações (PERSEGONA,2005).

### **3.2 Experiências de Governo Eletrônico**

Os portais de Internet, ou seja, recursos de TICs, são instrumentos utilizados para prestação de serviços e informações governamentais na política de atendimento aos cidadãos pelos governos federal, estadual e municipal. A praticidade desse canal de comunicação, o baixo custo e a abrangência foram fatores determinantes para sua adoção e popularização dentro dos órgãos governamentais (PEREIRA JR & CAPETO, 2000).

O advento da Internet e o uso de novas aplicações de Tecnologias da Informação na administração pública contemporânea propiciaram o surgimento do Governo Eletrônico que permitiu novos serviços aos cidadãos, oferecendo condições para ampliar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos, melhorando a qualidade dos serviços prestados, permitindo o acesso à informação, o estabelecimento de novos padrões de relacionamento e novos espaços que contribuem para a promoção da cidadania (PERSEGONA,2005).

Neste contexto, serão primeiramente apresentadas duas experiências de sucesso de Governo Eletrônico no Brasil antes de iniciarmos a análise acerca da experiência do Gabinete Digital do governo do Rio Grande do Sul.

### 3.2.1 Programa Interlegis

A fundamentação teórica para analisar o Programa Interlegis está baseada no conceito de que com o advento das Tecnologias da Informação e Comunicação novas possibilidades surgiram para que o governo se tornasse mais eficiente e eficaz, usando para isso diversas ferramentas disponíveis, estando inclusa nessa gama de possibilidades a criação de comunidades virtuais, como o Interlegis.

Segundo Damasceno (2002), na época da formulação e da implementação do Interlegis, não havia um número significativo de experiências de comunidades virtuais no Brasil, sendo o Interlegis um dos pioneiros neste sentido, e por isso um dos primeiros passos do programa foi divulgar aos usuários o que é uma comunidade virtual e qual sua importância no processo de modernização do estado. Por Interlegis – a Comunidade Virtual do Poder Legislativo, entende-se uma comunidade virtual de aprendizagem e de prática, pois tem como objetivo a integração do Poder Legislativo a partir da identificação de um empreendimento comum a todos, a modernização do legislativo brasileiro.

O programa Interlegis foi lançado em julho de 1997 pela Mesa Diretora do Senado Federal através de parceria firmada entre o Congresso e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e tem como principal objetivo tornar-se um fator de modernização do Estado brasileiro, buscando estimular a integração do Poder Legislativo e o aumento da participação popular no processo político nacional por meio da utilização de TICs. Suas ações se concentram nas áreas de educação, comunicação, informação e tecnologia, devendo-se destacar que essa iniciativa também pretende, tanto direta quanto indiretamente, estimular a participação popular no processo político nacional, mediante mecanismos de divulgação de informações de diversas naturezas, com a utilização de TICs.

Essa integração é realizada através do fornecimento de computadores e programas, assessoramento às Casas no processo legislativo, fornecendo espaço para a disponibilização de páginas na internet, entre outras funcionalidades. Os principais objetivos do Programa Interlegis são: Modernizar e integrar o Poder Legislativo federal, estadual e municipal; Promover a maior transparência e interação do Poder Legislativo com a sociedade. A meta é aumentar a participação da população no processo legislativo (INTERLEGIS, 2014).

O embrião desse programa nasceu em 1997 a partir de um projeto piloto do então Prodases – Centro de Processamento de Dados do Senado Federal – e financiado apenas pelo Senado Federal, cem câmaras municipais foram conectadas à Internet. O sucesso desse projeto piloto chamou a atenção do BID que assinou um Acordo de Empréstimo com a União, o Programa Interlegis I, em 1999. Em 2013, como consequência da reforma administrativa do Senado Federal, a Secretaria Especial do Interlegis – SINTER foi extinta e o Programa Interlegis passou a ser executado pelo Instituto Legislativo Brasileiro – ILB. Para o Interlegis, são considerados integrantes da Comunidade Legislativa todos os órgãos, autoridades e profissionais do poder legislativo: das Casas Legislativas, Parlamentares, Tribunais de Contas, as Escolas do Legislativo e todos os seus quadros de profissionais.

O programa usa ferramentas como internet, figura 3, e videoconferência que permitem a comunicação e troca de experiências entre as Casas Legislativas e o público, visando aumentar a participação da população. O que permite sua sustentação é a estrutura e o design da comunidade, que possibilitam não somente a troca de informações, mas também a aprendizagem entre os membros. Entende-se por estrutura e design da comunidade o modo como ela surgiu, foi organizada e os mecanismos que permitem e facilitam a participação de seus membros (DAMASCENO, 2002).

**Figura 3 – Portal Interlegis**

PÁGINA INICIAL | O INTERLEGIS | COMUNIDADE LEGISLATIVA | PRODUTOS E SERVIÇOS

**Diretora do BID vê balanço dos 17 anos do Programa Interlegis**

Nuria Simó, do Departamento de Tecnologia da Informação do Banco, elogia impacto na comunidade

**AGENDA DE EVENTOS**

- 24/11 | Oficina Portal Modelo e SAPL em Patos- PB
- 24/11 | Oficina Portal Modelo e SAPL em Foz do Iguaçu- PR
- 25/11 | VII Semana de Valorização da Primeira Infância e Cultura da Paz.

[Todos os eventos »](#)

[Mais notícias »](#)

**INTERLEGIS NA MÍDIA**

- 03/11 | Câmara de Caçapava participa de abertura do Interlegis em Erechim | Caçapava on line.net
- 30/09 | Câmara de Apucarana lança novo portal na internet | TN on line
- 16/10 | Interlegis lança campanha para acabar com exclusão digital das Câmaras Municipais | Site Claudio Andre

**NOTÍCIAS INTERLEGIS**

- Foz do Iguaçu e Tamandaré, no Paraná, recebem oficinas de tecnologia legislativa do Programa Interlegis
- Interlegis promove oficinas de tecnologia legislativa em Campina Grande e Patos (PB)
- Diretora do BID vê balanço dos 17 anos do Programa Interlegis

Fonte: <http://www.interlegis.leg.br/>. Acesso em 22 de nov. 2014

De acordo com Damasceno (2002), suas ações se concentram nas áreas de educação, comunicação, informação e tecnologia. Essa iniciativa pretende estimular a participação popular no processo político nacional, mediante mecanismos de divulgação de informações de diversas naturezas, com a utilização de TICs. Sua estruturação está embasada a partir de três subprogramas. O primeiro deles é o sub programa Formação da Comunidade que é responsável pelas seguintes tarefas: criar e manter atividades permanentes para estimular a comunicação entre legisladores, Casas Legislativas e a população; estruturar programas permanentes de formação, reciclagem e qualificação de recursos humanos para atuar no legislativo; e promover a disseminação sistemática de informações sobre as atividades do legislativo para a comunidade Interlegis e a população em geral. O segundo sub programa trata de Desenvolvimento e Transferência de Tecnologias, Produtos e Serviços - ele consiste em produzir e patrocinar a produção de

tecnologias para o Poder Legislativo, desenvolvendo tecnologia de *software* específica para apoiar o processo de modernização do Poder Legislativo em todas as instâncias. E o último sub programa Infraestrutura Tecnológica consiste em equipar as Casas Legislativas que apresentarem carências em relação à disponibilidade da infraestrutura de TICs necessárias à sua integração à Comunidade Interlegis (DAMASCENO,2002).

Muitos foram os resultados obtidos.

Um possível resultado negativo pode estar ligado ao fato de a Casa Legislativa simplesmente aderir ao programa, usufruir os produtos e serviços ofertados por ele sem uma estrutura que incentive o compromisso, impedindo o desenvolvimento das atividades da comunidade e fazendo com que os membros da comunidade não se identifiquem como partes do processo de modernização do Legislativo.

O programa já conta com adesão do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do TCU, conta também com 100% de adesões das Assembleias Legislativas Sobre as adesões individuais, há atualmente mais de 6.000 parlamentares inscritos no banco de dados do Programa Interlegis. Quanto ao acesso às informações disponíveis na página *web* da Interlegis, o Programa conta atualmente com um número de visitantes mensais acima de 60.000 mil. Diante disso, a página *web* do Programa vem sendo desenvolvida continuamente, como forma de manter o atendimento das necessidades dos membros da comunidade, no que se refere à disponibilidade de informações (DAMASCENO,2002).

É importante destacarmos que a pesquisa do Programa Interlegis não teve o objetivo de medir a eficiência e a eficácia do programa no cumprimento de seus objetivos, mas de apresentarmos iniciativas de incentivo à participação que são antecessoras à experiência do Gabinete Digital do Rio Grande do Sul. De apresentarmos a experiência do Interlegis como uma comunidade virtual do Poder Legislativo que proporciona o compartilhamento de ideias e a cooperação, permitindo ao poder legislativo a modernização e a integração

das Casas Legislativas, em âmbito municipal, estadual e federal. Ou seja, para além das fronteiras de Estado como veremos na experiência do Gabinete Digital do Rio Grande do Sul.

### **3.2.2 Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte**

O Orçamento Participativo (OP) iniciado na década de 90, se mostrou nos últimos vinte anos, como uma política democrática de administração pública que permite ao cidadão a participação na tomada das decisões que afetam direta ou indiretamente a vida em sociedade. É um programa que procura partilhar o poder de decisão com os cidadãos, buscando indicar quais seriam suas necessidades. De outro lado, está o Estado que ouve a população, considerando suas propostas. Tem se, portanto, um procedimento democrático coerente com as novas perspectivas de sociedade organizada democraticamente.

Segundo Ananias (2005, p. 33):

o Orçamento Participativo se constitui em um antídoto contra a corrupção e o desperdício do dinheiro público. Com sua implantação as obras faraônicas, inacabadas para atender a interesses partidários, clientelísticos, mesquinhos, obras para pagar dívidas de campanha tendem ao desaparecimento. São realizadas as obras necessárias que melhor atendem aos interesses da coletividade. O orçamento participativo pode ser considerado também um antídoto contra a burocracia no sentido pejorativo da palavra. Significa, portanto, a criação e ampliação dos espaços democráticos, do controle social sobre o Estado (ANANIAS, 2005).

O OP tem por característica instituir arenas decisórias onde os indivíduos possam participar do processo orçamentário, independente se este indivíduo tem ou não experiência organizativa, por isso é um processo de participação universal. Nas assembleias do OP a equipe da prefeitura disponibiliza aos municíipes informações

referentes às verbas destinadas ao OP para investimento em obras e serviços, critérios técnicos e gerais para a efetivação da demanda e a prestação de contas, momento em que o prefeito se expõe a crítica dos participantes a respeito do que foi, não foi ou será executado pelo OP. Aos municípios cabe exporem suas demandas e votarem quais destas será a prioridade para investimento, nas assembleias também se elegem representantes locais (delegados e conselheiros) que farão o diálogo com a prefeitura para a implementação de obras.

Em 2006, a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) lançou o Orçamento Participativo Digital (OPD) isto quer dizer que parte do processo acima acontece exclusivamente por votação online. Através do endereço <https://opdigital.pbh.gov.br>, o cidadão de posse do título de eleitor (isso quer dizer que cidadãos a partir dos 16 anos podem participar do processo), de Belo Horizonte, poderia escolher nove entre trinta e seis obras pré-selecionadas pela Prefeitura e pelas associações ligadas ao OP (outro processo anterior a esse). Um ponto interessante do OPD era o fato do eleitor, após escolher a sua obra, saber exatamente quantos votos cada obra pré-selecionada possuía até aquele momento. Outro ponto que adiciona valor à participação popular é que em 2008, agregou mais um meio de votação, o telefone, visando assim incorporar e envolver novos atores aos processos decisórios da cidade.

**Figura 4 – Portal do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte**

Fonte: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade>

De acordo com o site da PBH, no OPD de 2006 foram eleitos nove empreendimentos no valor de R\$ 20.250 milhões, que corrigidos para 2008, pelo IGP-DI, equivalem a R\$ 24.775.875,00. Para a obra vencedora do OP Digital 2008 foram aprovados R\$ 39 milhões.

Para o OPD de 2011, alguns critérios de segurança foram implementados ao processo de votação: o uso de mais de um dado do eleitor de Belo Horizonte, a indicação de e-mail para recebimento da confirmação do voto e a resposta a duas perguntas conferiu ao sistema de votação maior confiabilidade. Na página de votação foi incluído o *link Sugestões*, no qual o cidadão podia postar suas sugestões de melhoria. Foram recebidas aproximadamente 400 sugestões que foram avaliadas e as implementações passaram a valer no próximo processo de votação do OPD. Foram 21 dias de votação, totalizando 86.279 visitas ao site, provenientes de 9 países diferentes, sendo que 494 visitas não tiveram o país de origem identificado. Neste período, foram registrados 92.724 votos, de

25.378 eleitores diferentes, representando uma média de 3,63 votos por visitante. A taxa de rejeição, ou seja, aquele visitante que entra, permanece e sai do site sem clicar em nada, foi de 22,53%.

Ao disponibilizar mecanismos virtuais para escolha dos empreendimentos a serem realizados com recursos do Orçamento Participativo, através da internet e telefonia, a administração pública de Belo Horizonte tinha dois objetivos principais. O primeiro deles era ampliar a participação, incorporando novos atores aos processos decisórios da cidade que tradicionalmente não participavam, como a classe média e os jovens. Isto foi possível, basicamente através da redução dos custos de participação e o uso de novas linguagens de comunicação. Os resultados apontam para o fato de que este objetivo foi plenamente atendido – o OP Digital resultou na participação de aproximadamente 9% da base eleitoral da cidade nas votações de 2006 e 2008. Mais de 300 mil pessoas (316.869) votaram nos OP Digitais de 2006 e 2008, para deliberar sobre um valor orçamentário total de R\$70 milhões. A título de comparação, no OP Regional, a participação total durante os últimos 15 anos foi de 347 mil pessoas e para o OP Habitação, 36 mil pessoas, desde 1996. Para 2006, o nível de participação cidadã (192.549) foi seis vezes superior à observada para o OP Regional (34.646), ainda que o orçamento do OP Digital (R\$20 milhões) tenha sido apenas 25% daquele destinado ao OP Regional (R\$80 milhões). Para 2008, o nível de participação (124.320) foi três vezes superior à observada para o OP Regional (44.000), ainda que o orçamento do OP Digital (R\$50 milhões) tenha sido apenas 45% daquele destinado ao OP Regional (R\$110 milhões). O segundo objetivo principal era alocar fundos específicos para obras relevantes para a cidade como um todo e que beneficiavam um percentual expressivo da população, em contraposição às obras eleitas no OP Regional, que atendem demandas locais, de uma rua, bairro ou região, e que partem de uma visão territorial fragmentada da cidade (FERREIRA, 2009).

Tomando como base o OPD de 2008 que ocorreu em uma cidade com 1,7 milhões de eleitores e obteve um nível de participação de 8% da base eleitoral, é possível afirmar, que esta é uma das experiências mais relevantes no que tange a democracia digital. Este sucesso pode estar fortemente ligado ao fato de que OP em BH está há mais de 15 anos ininterrupto fazendo parte da política prioritária do governo municipal.

#### **4 – ESTUDO DE CASO: A EXPERIÊNCIA DE DEMOCRACIA DIGITAL DO GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL**

A cidade de Porto Alegre tornou-se conhecida mundialmente pela iniciativa bem sucedida através da criação do Orçamento Participativo (OP) em 2005, à época quem estava à frente do Governo era Olívio Dutra do partido dos Trabalhadores. Em 2011, o estado do Rio Grande do Sul, governado por Tarso Genro também do Partido dos Trabalhadores, novamente desponta no cenário dos atores que advogam a democratização do Estado e a participação dos cidadãos no processo de formulação e elaboração das políticas públicas, a partir da criação do Gabinete Digital, objeto de nosso estudo.

O Gabinete Digital ([www.gabinetedigital.rs.gov.br](http://www.gabinetedigital.rs.gov.br)) é um modelo de participação em rede onde há diálogo entre governo e sociedade. Sua concepção foi acompanhada de uma ampla pesquisa que analisou exemplos de democracia digital do Brasil e do exterior e inspirou a criação de um conjunto único de mecanismos para a participação. Tem o objetivo de “promover a cultura democrática e o fortalecimento da cidadania promovendo a eficiência e o controle social sobre o Estado, estruturando a relação do Governador com as diversas formas de escuta e participação através das redes digitais” (GABINETE DIGITAL, 2011a).

É um novo espaço de participação que tem como objetivo estimular uma nova cultura na gestão pública, por meio do estabelecimento de canais de diálogo e colaboração com a sociedade a partir do uso das ferramentas digitais. É um órgão articulador da política de Cultura e Governança Digital, vinculado diretamente ao Gabinete do Governador e coordenado pelo Chefe de Gabinete. (GABINETE DIGITAL, 2011a).

**Figura 5 – Página inicial do Gabinete Digital do Rio Grande do Sul**

Início O que é? Resultados Notícias Fotos Vídeos De Olho Gov. Escuta Gov. Responde

Já publicou algum trabalho relacionado ao Gabinete Digital?  
Conhece alguém que publicou?  
Contate-nos! Vamos selecionar artigos para uma futura publicação.)

gabinetdigital@sgg.rs.gov.br  
www.gabinetdigital.rs.gov.br

É pesquisador(a)?

Carta aberta em defesa da Política Nacional de Participação Social

Encontro Hacker promove experiência inédita de integração

Secretário-geral apresenta ferramentas de gestão e controle social em Seminário

(cont.)

+DEMOCRÁTICO  
+ACESSÍVEL  
+TRANSPARENTE

Secretário-geral apresenta ferramentas de gestão e controle social em Seminário: <http://t.co/bWKLx2Jlga>

Curta a página #NovembroPelaVida e saiba as novidades da campanha pelo fim dos autos de resistência [#PL447JA](http://t.co/XQOLQauaK0)

RT @PleConstituinte: Participe do Twittaço a partir das 11h e use a hashtag #PlebiscitoOficial nos seus tweets!

RT @primaveradilma: Hoje está para ser votado no Senado Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 1491/14 que anula a Política Nacional de...

@gabinetdigital

Entidades reafirmam Carta aberta em defesa da Política Nacional de Participação Social

Suecos conhecem experiência gaúcha de participação digital

Segundo encontro sobre mundo digital com segurança acontece na quarta-feira

[ver mais notícias](#)

Fonte: <http://gabinetdigital.rs.gov.br/>

O governo do Rio Grande do Sul não é o primeiro a usar a internet na gestão pública, mas o formato escolhido é que é considerado pioneiro no Brasil. Outro diferencial destacado pela comunidade digital é o fato de o Gabinete ter sido desenvolvido somente com *software livre*<sup>14</sup>. Assim fica mais fácil de a iniciativa ser expandida no país já que não há custo para se obter a ferramenta.

Em dois anos, foram realizadas diversas audiências públicas, com transmissão pela internet e com participação direta da população, através do uso das redes sociais. Ocorreram debates e foram organizadas consultas públicas sobre temas relevantes para a atuação do Governo do Estado. Mas, o grande ganho está em uma experiência de um formato de relacionamento entre Estado e sociedade até então pouco explorado. Como consequência, temos a abertura de novos caminhos para o efetivo exercício do controle social sobre as Instituições Públcas.

A partir desse portal, foi promovida a maior consulta pública digital já realizada no Brasil, que contabilizou 220 mil votos e mais de 100 mil pessoas mobilizadas em atividades presenciais. Destacam-se os esforços dispendidos para que cada vez mais a população participe desse processo no sentido de ampliar o acesso à Internet: foram instalados diversos terminais públicos de acesso web e um automóvel “Van da Participação”, percorreu dezenas de municípios levando o acesso de internet à população.

---

<sup>14</sup> Software Livre segundo a definição criada pela Free Software Foundation é qualquer programa de computador que pode ser usado, copiado, estudado, modificado e redistribuído com algumas restrições. A liberdade de tais diretrizes é central ao conceito. (Disponível em <http://www.softwarelivre.gov.br/> Acesso 15/10/2014)

**Figura 6- Resultado Global dos Canais de Participação do Gabinete Digital do Rio Grande do Sul**



Fonte: <http://gabinetdigital.rs.gov.br/resultados>. Acessado em 27/11/2014

Esses canais de participação, figura 6, disponibilizados pelo Gabinete Digital já propiciaram importantes resultados como a geração de políticas públicas e definição de ações pelo Governo do Rio Grande do Sul. A proposta do Portal é de um espaço virtual de participação popular na formulação de diretrizes para políticas públicas que são de responsabilidade do estado, visando não só a colaboração da sociedade, mas ao estímulo permanente de uma nova cultura de participação na gestão pública, por meio da criação e disponibilização de um conjunto de canais e ferramentas digitais de diálogo direto com a sociedade. Além de ter se tornado objeto de estudo de acadêmicos e universidades nacionais e internacionais, experiências colocadas em prática pelo Gabinete Digital

começam a ser replicadas por governos de outros estados e até países, tal qual o orçamento participativo. O Gabinete Digital também vem incentivando o estabelecimento de uma rede para o desenvolvimento de estudos e pesquisas em participação, cultura digital, propriedade intelectual e democracia. Em pouco mais de um ano de criação, o Gabinete Digital recebeu quatro prêmios nacionais e um prêmio internacional.

### Segundo Genro (2013)

Em dois anos, realizamos diversas audiências públicas transmitidas pela internet, com participação direta da cidadania, através das redes sociais; debatemos ações e projetos de governo; organizamos consultas públicas sobre importantes áreas de atuação do Governo do Estado. Mas, acima de tudo, experimentamos um novo tipo de relacionamento entre Estado e sociedade, que abre novos caminhos para o efetivo exercício do controle social sobre as Instituições Públcas.

São três as principais ferramentas eletrônicas de diálogo e participação cidadã disponibilizadas pelo Gabinete Digital aos cidadãos, movimentos sociais e grupos de interesse:

#### a) **Governador Responde**

A primeira delas, “Governador Responde”, é um canal onde usuários enviam perguntas para o governador, figura 7, bem como podem votar em perguntas enviadas por outros internautas; a pergunta mais votada pelos cidadãos ao final de um mês é respondida pelo governador, através de um vídeo e disponibilizado no Portal e em outros canais, por exemplo, *Facebook*.

**Figura 7 – Canal de participação Governador Responde**

Fonte: <http://gabinetdigital.rs.gov.br/govresponde>

Na iniciativa “Governador Responde”, o processo de seleção da pergunta que será escolhida para ser respondida pelo governador, pode estimular a mobilização dos indivíduos ou grupos, uma vez que a questão a ser respondida é aquela mais votada pelo conjunto dos participantes. Portanto, por detrás de um processo primeiramente consultivo, há um resultado secundário à medida que acontece um estímulo ao engajamento cívico devido as suas características formais. Dessa forma, há uma contribuição democrática, talvez não prevista no momento de concepção do canal de participação, que deve ser considerada. Conforme pesquisa no site, a última iniciativa foi no período da Copa do Mundo, em maio de 2014.

O grupo de pesquisa “Comunicação, Internet e Democracia”<sup>15</sup> questionou a efetividade do canal “Governador Responde”, visto que apenas uma pergunta é respondida a cada trinta dias, o que “*poderia gerar uma frustração na esfera civil, que participava de tal programa*” (Sampaio, 2011b). Mas, de acordo com Vinícius Wu, chefe do gabinete do governador e coordenador do projeto, a iniciativa do Gabinete Digital é mais que um “governo responde”, trata-se de uma resposta executiva, ou seja, a questão é enviada aos órgãos responsáveis pelo problema de política pública. Isso quer dizer que, “responder” não significa apenas uma resposta verbal ou um mero protocolo, significa dar encaminhamento à questão.

Alguns números, figura 8, que ilustram o impacto da ferramenta de participação no grau de mobilização política dos cidadãos do Rio Grande do Sul, apenas uma semana após seu lançamento em 2011, o Gabinete Digital recebeu 147 perguntas e 3.691 participações através de voto (Venturini, 2011). Até julho de 2011, três ciclos de respostas já haviam sido realizados pelo governador. No mês de junho, a pergunta mais votada (858 votos) e respondida pelo governador referia-se à desvinculação do corpo de bombeiros da Polícia Militar do estado. Já em julho, a pergunta mais votada (2295 votos) abordou o tema do concurso para Agente Fiscal do Tesouro do Estado. Os resultados são impressionantes, foram mais de 10 propostas priorizadas, mais de 2100 propostas recebidas e mais de 240 mil votos.

---

<sup>15</sup> Comunicação, Internet e Democracia. Disponível em: <<http://www.comunicacaoepolitica.com.br>>. Acesso em: 16 ago. 2014

**Figura 8 – Resultados do Governador Responde**



Fonte: <http://gabinetedigital.rs.gov.br/resultados>. Acesso em 07 de novembro

Pensando em Manuel Castells, o “Governador Responde” é um canal direto entre o cidadão e o governador, sendo que a internet é usada como instrumento que promove a democracia no que tange a facilidade de acesso a informação política:

A interatividade torna possível aos cidadãos solicitar informação, expressar opiniões e pedir respostas pessoais a seus representantes. Em vez de o governo vigiar as pessoas, as pessoas poderiam estar vigiando o seu governo – o que é de fato um direito delas, já que teoricamente o povo é o soberano (CASTELLS, 2003, p. 128).

Há uma diferença que não podemos deixar de mencionar entre a iniciativa do Gabinete Digital e outras experiências, como as consultas públicas. As consultas públicas têm por característica abrirem para a participação cidadã temas já previamente definidos e contemplados na agenda governamental, cabendo debater e discutir pontos de um projeto

já preestabelecido (Sampaio, 2011b; Rothberg, 2010). “O Estado cria alternativas fixas e deixa a esfera civil decidir entre elas, mas não se tem como saber se aquelas demandas eram exatamente as mais demandadas pela esfera civil”. No entanto, o canal “Governador Responde” traz o oposto. São as demandas diretas dos cidadãos que exigem uma resposta do poder executivo” (Sampaio, 2011b).

A primeira edição do “Governador Responde”, por exemplo, parece ter influenciado diretamente uma decisão política. Em meio a um cenário de greves e manifestações do Corpo de Bombeiros, a categoria e demais interessados nas causas dos protestos, mobilizaram-se e lançaram no portal uma pergunta. Como resultado, o governador do Estado do Rio Grande do Sul respondeu, com mais de cinco minutos de duração, anunciando medidas políticas que atenderam as reivindicações desse grupo e assumindo compromissos com a corporação, bem como agendando reuniões de trabalho para estudar outras questões levantadas. Ou seja, o fato do próprio governador apoiar a iniciativa permite que atos efetivos como esse possam acontecer.

O “Governador Responde” funciona como um mecanismo singular para a promoção de *accountability* e transparência de uma gestão pública, usando o governador como elo entre sociedade civil e o Estado, pois na maioria de suas edições, é comum que as consultas resultem em atos de esclarecimentos e prestação de contas por parte do governador (GABINETE DIGITAL 2011).

**Tabela 1 - Lista de temas respondidos através do “Governador responde”**

Mês	Tema	Votos
Jun/2011	Separação dos Bombeiros da Brigada Militar	1793
Jul/2011	Nomeação de Agentes Fiscais do Tesouro	2105
Jul/2011	<i>Software Livre</i>	33
Ago/2011	Salario de Técnicos Científicos do Estado	2653
Set/2011	Ações para a Copa do Mundo de 2014	595
Out/2011	Segurança Pública	1630

Fev/2012	Auxílio-moradia para aos membros do Ministério Público do Estado	4710
Fev/2012	Valorização dos agentes administrativos do quadro geral do Estado	3455
Fev/2012	Formas de pagamento do Fundo do Programa de Crédito Educativo	320
Mar/2012	Estradas e obras do RS	54
Mar/2012	Concurso público para a carreira de Auditor do Estado da Controladoria	1731
Mai/2012	Assédio moral	724
Jul/2012	Nota fiscal gaúcha	20
Jul/2012	Funcionalismo público	1140

Fonte: Gabinete Digital (2011, p.41)

Dos quatorze vídeos publicados acima pela ferramenta “Governador Responde”, oito, isso quer dizer que, aproximadamente 58%, responderam perguntas relacionadas ao funcionalismo público. Os números demonstram uma maior mobilização de funcionários do governo do que entre cidadãos que não fazem parte do quadro de servidores públicos estaduais. Uma das possíveis explicações pode estar relacionada à ampla divulgação do canal de participação dentro dos veículos oficiais de comunicação do Estado mais familiar ao universo da instituição pública (GABINETE DIGITAL, 2011). A segunda pergunta mais votada diz respeito a valorização dos agentes administrativos do quadro do Estado, teve 3.455 votos. A figura 9 traz a pergunta em sua íntegra, de acordo com o site.

**Figura 9 – Segunda pergunta mais votada**

Prezado Governador, Sou agente administrativo do estado e pertenço ao quadro geral. Quadro este que é um dos mais numerosos e possui os menores vencimentos de todo o funcionalismo estadual, e até agora tem sido relegado ao final da fila no que tange a valorização e cuidados dispensados. Minha pergunta é simples: Porque um agente administrativo do quadro geral ganha R\$633,91 enquanto o mesmo cargo no IRGA, na PGE e outros órgãos da esfera estadual recebem R\$1.200,00 como remuneração? Somos uma engrenagem importante na máquina estadual, responsáveis diretos pela operacionalização de toda a política do governo. E todo dia é aberto um processo de exoneração de um agente administrativo que chegou ao limite do descaso e vai tentar a sorte na iniciativa privada totalmente frustrado com a situação atual. Esse processo de evasão esta desmontando toda estrutura do nosso governo, pois junto com estas pessoas vão embora experiência e conhecimento que são vitais na melhoria dos serviços públicos, sem falar no custo que temos com novas nomeações e treinamento para os substitutos. Até agora são 539 nomeados para 298 agentes em exercício. Quer dizer que 241 pessoas ou nem assumiram o cargo ou desistiram em razão da situação degradante que vivemos. Senhor governador eu espero que toda a espera e sofrimento pelo qual passamos até agora tenha válido a pena e que exista um plano que pronto para reverter esta situação ultrajante que vivemos, porém até lá nossa fé nas ideologias e valores que sempre foram representadas pelo senhor seguem abaladas!

### Pergunta

Fonte: <http://gabinetedigital.rs.gov.br/govresponde/questions?theme=21>. Acessado em 27/11/2014

O tema Concurso Público para a Carreira de Auditor do Estado da Controladoria recebeu 1.731 votos e o seu vídeo teve apenas 1 minuto e 29 segundos de duração. Já o vídeo do tema escolhido pelo Governador, Estradas e obras do RS, recebeu somente 54 votos, no entanto seu vídeo teve 11 minutos e 7 segundos de duração.

De acordo com o livro Gabinete Digital (2011), a proposta é de que seja respondida uma pergunta por mês. Considerando que a ferramenta foi executada durante 13 meses e que existem 14 vídeos postados no *site*, podemos concluir que a meta foi cumprida em 100%. No entanto, os meses de novembro, dezembro e janeiro, por exemplo, não constam na grade de vídeos. Também observamos um *delay* entre o mês da pergunta e o mês que houve a resposta já que no mês de fevereiro e abril temos três vídeos de respostas. Isso

pode levar a um questionamento em relação à credibilidade da ferramenta já que o fluxo de pergunta e resposta não está sendo cumprido no prazo determinado.

### **b) Governador Escuta**

O canal de participação “Governador Escuta” consiste em audiências públicas, transmitidas pela internet, nas quais a população discute e debate determinadas questões, na presença do governador. Durante as audiências, é possível o envio de perguntas, que, após serem filtradas por um moderador, são repassadas ao governador. Raramente se abre o microfone a uma participação que não esteja prevista no roteiro. As interações através das redes sociais e *e-mails* são exibidas em um telão e lidas pelo apresentador. Os comentários são moderados e frases e manifestações que sejam desrespeitosas ou utilizem palavras chulas são eliminadas.

“Governador Escuta” tem lógica contraria ao “Governador Pergunta” - parte dos cidadãos a iniciativa de formular perguntas de tema livre ou a partir de um sugerido pelo Gabinete Digital. Audiências públicas também fazem parte do “Governador Escuta”, sendo transmitidas ao vivo pelo site com possibilidade de os cidadãos enviarem sugestões e perguntas relacionadas ao tema em debate.

De acordo com consulta aos dados do portal<sup>16</sup>, aconteceram dezoito edições do “Governo Escuta” com mais de 700 mil participações. Em 28 de junho de 2011, dentro da programação do 12º Fórum Internacional de Software Livre, com o tema "Cultura digital, Democracia e Governos no século XXI", figura 10, o governador ouviu especialistas do meio técnico e acadêmico discutindo ligações entre tecnologia e democracia.

---

<sup>16</sup> Consulta realizada em 07 de nov. de 2014

**Figura 10 – Debate sobre Software Livre**

**Debate sobre Software Livre**  
Governador participa de encontro com ativistas e especialistas em tecnologia e software livre durante o Fórum Internacional Software Livre (fisl12).

**Ver mais audiências**  
**Compartilhe**  
Facebook Share 0 Twitter Tweet 0

**Jun**  
**29**  
00:00

**Mais informações**

Durante o 12º Fórum Internacional Software Livre (fisl) aconteceu a terceira audiência pública do Gabinete Digital com a presença dos maiores ativistas em software livre e especialistas em tecnologia, como Jon Maddog Hall, James Beasley, Sérgio Amadeu e Alexandre Oliva. O tema foi cultura digital, democracia e governos no século XXI. A iniciativa aconteceu em parceria com as Secretarias Estaduais de Educação; Ciência, Inovação e Tecnologia; Comunicação; Cultura e com a Procergs e o Gabinete do Governador.

**Encaminhamentos:**

- Assinatura de Termo de Compromisso entre o Serviço de Processamento de Dados do Governo Federal (Serpro), a Companhia de Processamento de Dados do RS (Procergs) e a Companhia de Processamento de Dados de Porto Alegre (Procempa) para desenvolvimento conjunto de softwares, intercâmbio de tecnologia e treinamento de profissionais.
- Protocolo Brasília - assinatura de compromisso de uso padrão ODF entre representantes do Comitê de Implementação de Software Livre do Governo Federal e membros do poder público gaúcho e comunidade software livre.
- Assinatura de termo de cooperação entre a Procergs e a W3C Brasil para o compartilhamento de dados governamentais.
- Lançamento do site da Secretaria Estadual de Cultura com a licença flexível Creative Commons.

Fonte: <http://gabinetecultural.rj.gov.br/govescuta/5360>. Acesso em 27/11/2014

O “Governo Escuta” promoveu participações sobre temas de grande interesse da sociedade gaúcha, como os protestos nas ruas do país ocorridos em junho de 2013, reforma política, *bullying* nas escolas, o modelo de pedágio adotado pelo Rio Grande do Sul, a liberdade na sociedade digital e o projeto de lei que buscava vetar estrangeirismos em documentos públicos do estado.

**Figura 11 – Resultados do Governo Escuta**



Fonte: <http://gabinetedigital.rs.gov.br/resultados>. Acesso em 07 de novembro

**Figura 12 – Audiências Públicas do Governo Escuta**

**Governo Escuta**

Audiências públicas digitais transmitidas via internet onde você pode enviar sua contribuição

<b>GOVERNO ESCUTA</b>	<b>Governo Escuta #RedeLilás</b> O governador Tarso Genro, a ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres, Eleonora Menicucci, e a secretária estadual de Políticas para as Mulheres, Ariane Leitão, debatem a construção do papel da mulher na sociedade e lançam a campanha 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra a Mulher.	<b>GOVERNO ESCUTA</b>	<b>Governo Escuta Saúde</b> O governador Tarso Genro, o ministro Alexandre Padilha e convidados debatem a saúde pública no Brasil e no RS.
<b>GOVERNO ESCUTA</b>	<b>Debate do MarcoCivil</b> Debate sobre o #marcocivil da Internet no Estúdio Hybrido. A transmissão é feita em parceria com a PósTV.	<b>GOVERNO ESCUTA</b>	<b>#DialogosCopa</b> Em meio às polêmicas envolvendo a realização da Copa do Mundo no Brasil, diálogo não vai faltar. O Gabinete Digital lança uma série de consultas e audiências com os atores que estão no centro do debate sobre o Mundial no estado e no país.
<b>GOVERNO ESCUTA</b>	<b>Almoço com blogueir@s e ativistas digitais</b> O governador Tarso Genro almoça com blogueir@s e ativistas digitais, às vésperas do Conexões Globais.	<b>GOVERNO ESCUTA</b>	<b>A #Copa que queremos</b> Primeira de uma série de diálogos sobre a Copa do Mundo realizados pelo Governo do Rio Grande do Sul, com movimentos sociais e sociedade civil.
<b>GOVERNO ESCUTA</b>	<b>Diálogos CDES-RS: O legado da Copa</b> 19 Ago 14 O Conselho debate hoje, a partir das 14h30, os resultados e consequências da realização da Copa do Mundo 2014 para o Rio Grande do Sul.	<b>GOVERNO ESCUTA</b>	<b>Resultados da Votação de Prioridades</b> 24 Jun 14 O governador Tarso Genro anuncia nesta terça-feira (24), às 11h, no salão Negrinho do Pastoreiro, no Palácio Piratini, os resultados da Votação de Prioridades para o Orçamento do Estado 2015. Além do número total de votantes, serão conhecidos os resultados por regiões dos Coredes, incluindo os projetos prioritários para investimento escolhidos pela população. Será possível acompanhar os

Fonte: <http://gabinetedigital.rs.gov.br/govescuta/>. Acesso em 07 de novembro de 2014

### c) Governador Pergunta

É a iniciativa mais recente do Portal, e basicamente é uma ferramenta de consulta popular. Em sua edição de lançamento foi escolhido o tema da saúde e foi lançada a pergunta “*Como podemos melhorar o atendimento e o acesso a saúde pública?*”. Assim, a iniciativa buscou receber propostas do cidadão no tema proposto.

Com a pergunta “*Como governo e sociedade podem, juntos, promover a paz no trânsito?*” foi promovida em 2012 a maior consulta pública online já realizada no Brasil, contabilizando mais de 240 mil votos e mais de 100 mil pessoas mobilizadas em atividades presenciais, ajudando a definir 10 ações prioritárias para a segurança nas ruas e estradas do Rio Grande do Sul.

**Figura 13 - Resultados do Governador Pergunta**



Fonte: <http://gabinetedigital.rs.gov.br/resultados>. Acesso em 07/11/2014

**Figura 14 – Pergunta de lançamento da iniciativa Governador Pergunta**



Fonte: <http://gabinetedigital.rs.gov.br/resultados>. Acesso em 07/11/2014

### **Figura 15 – 2º edição do Governador Pergunta**



Fonte: <http://gabinetedigital.rs.gov.br/govpergunta/resultados/2012/>. Acesso em 07 de novembro de 2014

Existem também outros canais que são utilizados para divulgação do que está sendo realizado pelo Governo. A “Agenda Colaborativa” é uma ferramenta utilizada para a divulgação da agenda do governador e de seus Secretários de Governo e também para ajudar na elaboração dessa agenda. Por esse canal, os cidadãos podem enviar sugestão de questões locais e lugares pelos quais o governo deveria passar para conhecer as demandas da população. Em especial há certa preocupação em se priorizar cidades e regiões menores no interior do estado, uma vez que um dos princípios do governo é “interiorizar” a gestão,

ou seja, aproximar governador, secretaria, secretários e servidores das demandas e necessidades das cidades interioranas.

Outra ferramenta é o “De olhos nas obras”, figura 16, que permite o acompanhamento pelos cidadãos da evolução dos projetos, contribuindo para o monitoramento dos cronogramas de execução das obras, à medida que permite o envio de imagens e vídeos dos canteiros de obras espalhados por todo o Rio Grande do Sul. Os usuários também podem receber as atualizações do governo, das suas obras de interesse, na sua conta de email ou rede social de preferência. Mensalmente, o governador participa pessoalmente da interface, com bate-papos ao vivo e anúncios relevantes sobre os projetos mais acessados.

**Figura 16 – Funcionamento do “De olho nas obras”**



Fonte: <http://gabinetedigital.rs.gov.br/deolho/>. Acessado em 27/11/2014

Percebemos que as iniciativas “Governador Escuta”, “Governador Pergunta” e a “Agenda Colaborativa”, aparentemente diferentes entre si, acabam por realizar uma tarefa similar ao captar as opiniões e propostas dos cidadãos a partir de tematizações, em via de regra, elaboradas pelo Governo.

Ao fim, podemos concluir que o Gabinete Digital é uma iniciativa *online* inovadora, capaz de promover diversos valores democráticos, contudo há mudanças que podem ser realizadas para aumentar sua capacidade democrática e mantê-lo como uma iniciativa de relevância no cenário brasileiro e atrativa aos cidadãos.

Por exemplo, os dados do Portal mostram que a relação entre o número de perguntas enviadas e as respondidas ainda está muito aquém da demanda da sociedade, isso pode levar a uma apatia dos cidadãos que percebem demora nas respostas. Demora essa que pode estar intimamente relacionada à quantidade de servidores alocados nas estruturas do Gabinete Digital para realizarem esse atendimento. Enviamos um email para o contato disponibilizado no Portal com intuito de coletar dados das iniciativas, qualquer uma delas, em 2014 e não tivemos respostas (em nenhum momento me identifiquei como moradora de Minas, disse apenas que estava pesquisando sobre o Gabinete). Também passamos a seguir a *fanpage* (<https://www.facebook.com/gabinetdigital?fref=ts>) no Facebook afim de perceber a atividade do grupo e no mês de outubro, por exemplo, houve apenas um *post* que parece ser vírus.

Em consulta recente ao Portal, descobrimos que está sendo realizada uma chamada para captação de trabalhos científicos sobre o Gabinete Digital, após contatos no email divulgado no site identificamos que o objetivo é perceber como os estudiosos estão enxergando este canal e também montar uma publicação com os melhores artigos.

No entanto, nada disso tira desta iniciativa, a percepção de que se trata de um canal inovador de acolhimento das demandas da sociedade. Os prêmios recebidos já falam por si só.

## **5- CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Promover a participação vai muito além da oferta de recursos digitais de comunicação, uma vez que a cultura e outras peculiaridades de cada democracia são fatores que influenciam os níveis e padrões do envolvimento político dos cidadãos.

No entanto, ao mesmo tempo em que as TICs contribuem para redução da assimetria informacional, nem toda informação política difundida nesse meio colabora com a democracia. O cidadão deve estar atento aos conteúdos e práticas antidemocráticas que estão presentes no mundo cibernetico. Essas informações estão, em princípio, disponíveis para todos os cidadãos que se encontram aparelhados, ou seja, que possuem um computador e dispõe de uma assinatura de provedor de internet. Outro ponto que merece atenção é a participação dos excluídos que também deve ser garantida nesse processo. Essa exclusão digital tem relação direta como nível de renda da população, nível de escolaridade, falta de infraestrutura e em alguns países pode estar relacionada às questões de gênero. Há diversas pesquisas que discutem como promover a Inclusão Digital que não foi possível tratarmos nas páginas deste trabalho.

No Brasil, existe uma dificuldade de participação anterior à democracia digital. As inovações de participação trazidas pela Constituição de 1988 colocaram o país à frente no que diz respeito à proteção aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. No entanto, essas inovações não foram apropriadas pela maioria da sociedade brasileira seja pelo desconhecimento de seus direitos seja pelo histórico cultural do país. Por participação popular entendemos a necessidade e vontade do cidadão, seja como indivíduo, ou como grupo, organização, ou associação, de participar efetivamente nos processos legislativos e na administração buscando o interesse público.

É ao encontro deste contexto, de promover a participação popular em busca de uma Democracia Digital, que o Governo Eletrônico surge como uma alternativa de mudanças ao promover um processo de reforma e não simplesmente a informatização de operações governamentais. O governo eletrônico e toda sua dimensão, mostrou permitir ao cidadão comum a oportunidade de participar das discussões e interagir com os agentes políticos

para além do período eleitoral, colaborando com a democracia. Ou seja, pode ser utilizado como ferramenta para além do interstício eleitoral.

Os cidadãos também estão sendo melhor informados através das TICs a respeito da atividade política do país, seja através das iniciativas do Portal Interlegis, do Portal das Assembleias Legislativas locais, e estão tendo oportunidades de participar da elaboração das políticas públicas de seu Estado como mostrou o estudo sobre o Gabinete Digital do Rio Grande do Sul ou outras que não foram foco deste trabalho como blogs, Facebook, sites de notícias, jornais eletrônicos.

Houve também um ganho importante em relação à transparência, a disponibilização de informação, os cidadãos encontram-se mais bem informados, que podem resultar em um maior controle social. Logo, pode-se sim falar de Democracia Digital no Brasil e pode-se indicar uma evolução. Ao mesmo tempo, a Democracia Digital no Brasil, ainda, encontra-se em fase de experimentação e maturação.

Podemos considerar que as TICs abrem sim caminhos para a gestão pública alcançarem e incentivarem a participação dos cidadãos. Porém ainda há muitos projetos e esforços na implementação de governo eletrônico, mas pouco investimento na efetivação da Democracia Digital e ainda políticas públicas que possibilitem a utilização dessa Democracia Digital.

*“Democracia é oportunizar a todos o mesmo ponto de partida.*

*Quanto ao ponto de chegada, depende de cada um.”*

Fernando Sabino

## 6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKUTSU, L; PINHO, J. A. G. Governo, accountability e sociedade da informação no Brasil: uma investigação preliminar. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 25. 2001, Campinas. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2001.

Sociedade da Informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro. v. 36, n.5. set/out 2002.

ARAKAKI, C. O Governo Eletrônico como instrumento de aproximação do Governo e o cidadão. 2008. 164 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, Brasília, 2008.

ARAUJO, W.F.G., A avaliação de sítios governamentais como um instrumento para melhoria dos serviços e informações online: da concepção aos resultados. 1º Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais, 2005.

ARAÚJO, W. F. G.; GOMES, M. P. S. Governança Eletrônica na América Latina: Podemos esperar uma democracia eletrônica? In: Fórum IUPERJ/UFMG: Democracia e Desenvolvimento na América Latina, 2004, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: [s.n.], 2004. Disponível em: <[http://neic.iesp.uerj.br/GovernancaEletronicaNaAmericaLatina\\_Final.doc](http://neic.iesp.uerj.br/GovernancaEletronicaNaAmericaLatina_Final.doc)>. Acesso em: 13 nov. 2014.

ARAÚJO, L.B.C.; MAIA, L.C.G., Gestão Pública E Governo Eletrônico: Estudo sobre Sítios institucionais de Prefeituras no Estado de Minas Gerais.

ABRUCIO, L. F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa, v. 41, n. spe, p.67-86, 2007.

AMARAL, J.A.C., O Smartphone e sua dinâmica de uso na atualidade como ferramenta de Comunicação. Artigo disponível em <[http://bdm.unb.br/bitstream/10483/5619/1/2013\\_Jos%C3%A9Ant%C3%B4nioCostadoAmaral.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/5619/1/2013_Jos%C3%A9Ant%C3%B4nioCostadoAmaral.pdf)>.

ANANIAS, Patrus. Orçamento Participativo – Por que o implantamos em Belo Horizonte? In: AZEVEDO, Sergio de. NABUCO, Ana Luiza (Orgs.). Democracia participativa a experiência de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Leitura, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, 1995.

BRESSER PEREIRA, L.C. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed.34, 1998.

. Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Atlas, 1996.

- CASTELLS, Manuel. A Galáxia Internet - Reflexões sobre Internet, Negócios e sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- \_\_\_\_\_. A Sociedade em rede. 3<sup>a</sup> Edição. V.1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CERQUINHO, K.G., PAULA, A.P, TAVARES, W., Governo Eletrônico: os limites conceituais e práticos entre *e-government* e *e-participation*. 38º Encontro Anual da Anpocs, Minas Gerais, 2014.
- DAHL, R., Sobre a Democracia. Brasília :Editora Universidade de Brasília, 2001.
- \_\_\_\_\_. Poliarquia: Participação e Oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.
- \_\_\_\_\_. A Democracia e Seus Críticos. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- DINIZ, Eduardo H.; BARBOSA, Alexandre F.; JUNQUEIRA, Alvaro R.B.; PRADO, Otavio. “O Governo Eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise”. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, jan-fev. 2009.
- FERNANDES, Ciro Campos Christo. (2006). “O Governo Eletrônico”. Seminário Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados. Brasília: Consad, 2006.
- FERREIRA, Michelle Karen de Brunis. As novas configurações da Gestão Pública: comunicação, conhecimento e pessoas. Unesp. São Paulo, 2005. Disponível em:<<http://www.faac.unesp.br/publicacoes/anais-comunicacao/textos/34.pdf>> Acesso em: 10 de novembro de 2014.
- Gabinete digital: análise de uma experiência / organizador Giuseppe Cocco. – Porto Alegre: Companhia Riograndense de Artes Gráfica (CORAG), 2013. 154 p.
- GESTÃO PÚBLICA E GOVERNO ELETRÔNICO: Estudo sobre Sítios institucionais de Prefeituras no Estado de Minas Gerais.
- GOMES, Wilson. Ciberdemocracia: possibilidades e limites. 2004. In: SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. Artigo disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26422.pdf>>. Acesso em 12 de outubro de 2014.
- \_\_\_\_\_. Democracia digital: Que democracia? In: MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. (Org.). Mídia, representação e democracia. São Paulo: Hucitec, 2010, v., p. 241-259.
- \_\_\_\_\_. Internet e participação política. In: GOMES, W.; MAIA, R.C.M. *Comunicação e Democracia: Problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008, p. 293-324.
- \_\_\_\_\_. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P.J.A. (Orgs.). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 19-46.

\_\_\_\_\_. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras – estudos midiáticos*. VII(3): 214-222, setembro/dezembro, 2005.

Governo Eletrônico – Os Desafios da Participação Cidadã. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n° 24, dezembro.

GRUPO TELEFÔNICA NO BRASIL. A Sociedade da Informação no Brasil: presente e perspectivas. [S.l]: Telefônica, 2002.

LEGEY, L.R.I.; ALBAGLI,S.Construindo a sociedade da Informação no Brasil: uma nova agenda.DataGramZero – Revista da Ciência da Informação. Rio de Janeiro:v.1,n.5,2000. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/>. Acesso em 19/11/2014.

LÉVY, Pierre. Ciberdemocracia. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

\_\_\_\_\_. A inteligência coletiva. Por uma antropologia do ciberespaço. São Paulo: Loyola, 1999.

MARQUES, F.P.J. “Muro baixo, o povo pula”. Iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. In: *Opinião Pública*. Campinas, vol. 16, nº1, junho, 2010.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Departamento de Governo Eletrônico Indicadores e métricas para avaliação de e-Serviços / Departamento de Governo Eletrônico. – Brasília: MP, 2007. 44 p.

TAKAHASHI, Tadao. Sociedade da informação no Brasil: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000 xxv, 195p.

ONU, Divisão de Administração Pública e ASPA - American Society for Public.

PEREIRA JR., C. & CAPETO, R. Indicadores para avaliação de *websites*. In: PIMENTA, M. e VIEIRA, R. (orgs.). Anais do III Workshop sobre Fatores Humanos em Sistemas Computacionais. Porto Alegre, Instituto de Informática da UFRGS, pp. 75-80. 2000.

PERSEGONA, Marcelo Felipe Moreira. A utilização da tecnologia de informação pelas políticas públicas do governo: e-gov como um instrumento de democratização da informação. Brasília: Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, 2005.

PERSEGONA, M. F. M.; ALVES, I. T. G. História da Internet: origens do e-gov no Brasil. Disponível em:<<http://www.pluridoc.com/Site/FrontOffice/default.aspx?Module=Files/FileDescription&ID=768&lang=en>>. Acesso em 10 nov.2014.

PINHO, J. A. G. Investigando portais do governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 42(3):471-93, Maio/Jun, 2008.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS,

Rodolfo Fonseca dos. 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social. Brasília, AnFiP, 2008.

SAMPAIO, R. C. Diferentes modos de participação: alguns impactos da introdução da Internet no Orçamento Participativo de Belo Horizonte. In: Comunicação & Política, v.27, n. 2, p.051-078, 2008.

\_\_\_\_\_. Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo orçamento participativo na internet. In: Planejamento e Políticas Públicas, n. 33, jul./dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Que democracia Digital? Uma prospecção das iniciativas digitais no Brasil. In: Anais do III Seminário Nacional de Sociologia & Política, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2011a.

\_\_\_\_\_. O Gabinete Digital do RS e a resposta do governador. In: Blog Comunicação e Política, 07 jul. 2011. Disponível em:<<http://www.comunicacaoepolitica.com.br/blog/2011/07/o-gabinete-digital-do-rs-e-a-resposta-do-governador/>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. Governo Eletrônico e Inclusão Digital. In: HERMANN, Klaus (org). Governo Eletrônico – Os Desafios da Participação Cidadã. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2002; pp. 69-81.

VENTURINI, L. No RS, site quer incentivar participação popular no governo. In: Blog do Estadão, 06 jun. 2011. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/radarpolitico/2011/06/06/no-rs-site-abre-canal-para-internauta-participar-no-governo/>>. Acesso em: 16 de agosto de 2014.

ZUGMAN, Fábio. Governo Eletrônico: Saiba tudo sobre essa revolução. São Paulo: Livro Pronto Editora, 2008.

<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/>

<http://www.pluridoc.com/>

<http://www.interlegis.gov.br/>

<http://gabinetecentral.rs.gov.br/>

<http://kmol.pt/artigos/2003/08/01/gc-poder-legislativo/>. Acesso em 17/04/2014.

<http://www.governoeletronico.gov.br/>. Acesso em 17/10/2014.