



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**SITES GOVERNAMENTAIS E MECANISMOS DE INFORMAÇÃO,
TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO**

JOSIMAR SOUZA SILVA

SÃO CARLOS

2014



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**SITES GOVERNAMENTAIS E MECANISMOS DE INFORMAÇÃO,
TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO**

JOSCIMAR SOUZA SILVA

Dissertação de Mestrado apresentada como objeto de avaliação parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política na área de concentração Teoria, Instituições e Comportamento Político, pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos.

Orientador: Professor Dr. Fernando Antônio Farias de Azevedo.

SÃO CARLOS

2014

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

S586sg Silva, Joscimar Souza.
Sites governamentais e mecanismos de informação,
transparência e participação / Joscimar Souza Silva. -- São
Carlos : UFSCar, 2014.
77 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São
Carlos, 2014.

1. Comunicação na política. 2. Internet. 3. Política. 4.
Governos subnacionais. 5. Instituições políticas. 6.
Democracia digital. I. Título.

CDD: 320.014 (20ª)



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO AO MESTRADO DE
Joscimar Souza Silva
15/04/2014

Prof. Dr. Fernando Antonio Farias de Azevedo
Orientador e Presidente
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Prof. Dr. Danilo Rothberg
Universidade Estadual Paulista "Júlio Mesquita Filho" - UNESP

Submetida à defesa em sessão pública
Realizada às 10:00h no dia 15/04/2014.

Banca Examinadora:
Prof. Dr. Fernando Antonio Farias de Azevedo
Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro
Prof. Dr. Danilo Rothberg

Homologado na CPG-PPGPOL na
32ª Reunião no dia 16/04/2014.

Profa. Dra. Vera Alves Cepêda
Coordenadora do PPGPOL

Ao Eterno e àqueles que se dispuseram como instrumentos d'Ele para me abençoar nessa terra.

Agradecimentos

Agradeço aos meus pais Benedito e Jany, ao meu irmão Josineto e à Quelle, e à minha sobrinha Rharad sem os quais enfrentar esse desafio seria impossível.

Aos meus tios Aldo e Janete que foram como pais nessa etapa da minha vida.

Aos Bispos Cleriston e Cledivone pelo apoio, motivação e investimentos nesse sonho.

A minha futura esposa Luciane por sonhar comigo e acreditar quando tudo parecia inatingível.

Aos Professores Heloisa Bezerra e Pedro Floriano Ribeiro por acompanharem meu processo de formação e ao Professor Danilo Rothberg, uma das minhas primeiras leituras sobre democracia digital, por participar desta banca de defesa.

E principalmente, quero agradecer ao meu Orientador Fernando Azevedo, por todos os incentivos, apoio e ensinamentos.

Vocês me inspiram!

Sites governamentais e mecanismos de informação, transparência e participação

Resumo: O objetivo do presente trabalho centra-se em discutir as temáticas da informação, da transparência e da participação política nos ambientes digitais providos institucionalmente. O trabalho discorre objetivamente sobre a análise de sites governamentais em nível subnacional no Brasil, agregando aos dados empíricos uma discussão teórica sobre as relações do Estado e dos governos com a internet, pensando nas instituições das unidades estaduais brasileiras e nos atores proeminentes nesse amplo debate sobre a relação internet e política. A discussão teórica é basilar na estruturação desse trabalho. Buscou-se a utilização dos dados empíricos para fins de constatação do quantitativo e qualitativo uso da internet pelos governos subnacionais brasileiros e para testar algumas aplicações reais da rede mundial de computadores para fins de gestão do Estado e de ampliação dos espaços democráticos institucionalizados. Tomamos como considerações que o uso da internet pelo Estado e pelos governos subnacionais ainda é um tema em aberto para maiores reflexões e que, sua aplicação prática, ao mesmo tempo em que pode contribuir na alteração de toda uma estrutura de Estado e ampliar os espaços democráticos, ainda sofre com problemas de conjunturas institucionais, com o papel de atores políticos e com questões externas, a exemplo da democratização tecnológica e da cultura política.

Palavras-chave: internet, política, governos subnacionais, instituições.

Abstract: This paper analysis the reflections about information, transparency and political participation in digital spaces by political institutions. The analysis is focusing in the *e*-governmental sites in the subnational states, adding empirical data to a theoretical discussion on the relations of state and government on the internet, thinking of the institutions of the Brazilian states units and the prominent actors in this board debate about the relationship between the internet and politics. The theoretical discussion is fundamental in structuring this analysis. We attempted to use empirical data for the purpose of finding the quantitative and qualitative use of the internet by subnational governments in Brazil and to test some real applications worldwide network of computers for management of the state and the expansion of democratic spaces institutionalized. We take as considerations that internet use by state and subnational governments is still an open issue for further reflection and that is practical application at the same time can contribute to the change of an entire state structure and expand democratic spaces still suffers from problems of institutional junctures, with the role of political actors and external issues, such as the democratization of technological and the political culture.

Key words: internet, politics, units of Brazilian states, political institutions.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Variáveis de avaliação dos <i>web sites</i> governamentais classificadas por grupo	15
Quadro 2. Sites governamentais a serem analisados por região, unidade da federação, partidos e espectro político-ideológico.....	16
Quadro 3. Critério de atribuição de pontuação às variáveis nos <i>sites</i> governamentais.....	17
Quadro 4. Variáveis de avaliação dos <i>web sites</i> governamentais codificadas e classificadas por grupo.....	54

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1: <i>e</i>-informação por Unidade Federativa.....	55
Gráfico 2: <i>e</i>-informação no conjunto das Unidades Federativas analisadas.....	56
Gráfico 3: <i>e</i>-participação por Unidade Federativa.....	57
Gráfico 4: <i>e</i>-participação no conjunto das Unidades Federativas analisadas.....	58
Gráfico 5: <i>e</i>-transparência por Unidade Federativa.....	58
Gráfico 6: <i>e</i>-transparência no conjunto das Unidades Federativas analisadas	59
Gráfico 7 – <i>e</i>-democracia por Perfil Partidário Ideológico.....	61
Gráfico 8: Dados gerais dos <i>websites</i> dos estados da Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Santa Catarina	62
Gráfico 9: Mecanismos tradicionais de informação, transparência e participação em Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia.....	65

SUMÁRIO

Capítulo 1: Introdução	08
1.1. Apresentação.....	09
Capítulo 2: Democracia digital: teoria, instituições e atores	18
2.1. Democracia digital e termos correlatos.....	19
2.2. Teoria e experiência democrática, instituições e <i>e</i> -democracia	20
2.3. Partidos Políticos no governo e <i>e</i> -democracia	29
2.4. TIC e <i>e</i> -democracia	34
2.5. Os espaços tradicionais de informação, participação e transparência	37
2.6. <i>E</i> -democracia como política de Estado	40
2.7. Informação, Participação e Transparência na política subnacional	48
Capítulo 3: Apresentação e análises dos dados	52
3.1. Das variáveis e análises	53
Considerações finais	68
Considerações em pensar sobre democracia digital	69
Referências	72

Capítulo 1

Introdução

Apresentação

A análise sobre democracia digital tem fundamento em dois grandes campos de reflexão, aquele que pensa o desenvolvimento e a ampliação do uso das tecnologias de informação e comunicação e seus impactos na sociedade (CASTELLS, 1999) e o campo que reflete a necessidade da ampliação dos espaços democráticos (PATEMAN, SANTOS, 2009). Esses dois campos de reflexões dão os subsídios para pensarmos sobre a democracia digital, possível resposta política aos déficits de boa governança, através do uso das TIC (BEZERRA, 2008).

Esse trabalho busca traçar algumas reflexões sobre as relações entre internet e política, pensando especialmente nos espaços institucionais de promoção de informação, transparência e participação política. Na discussão teórica foram apresentadas diferentes possibilidades de pensar o objeto – sites governamentais enquanto promotores de espaços de ampliação democrática, as relações entre internet e Estado e as relações entre internet e governo – enquanto a análise empírica foca especificamente sobre a análise de sites governamentais e seu uso enquanto instrumento para ampliação de espaços democráticos dentro das instituições políticas, tendo como foco de análise os governos subnacionais (estaduais) brasileiros, traçando relações com o partido no poder e a existência nos estados de instrumentos tradicionais (sem uso da internet) para ampliação dos espaços democráticos de informação, transparência e participação.

A partir do debate sobre democracia digital, trabalhamos especialmente o uso governamental da internet em *web sites* institucionais dos governos estaduais brasileiros, avaliando o uso desses sítios na internet como instrumentos para a promoção da *e*-informação, *e*-participação e *e*-transparência política. Os Executivos estaduais que tem seus *web sites* compondo a amostra da pesquisa são os dos estados da Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Santa Catarina no governo em exercício entre os anos 2011 a 2014. A escolha desses estados/governos estaduais, para terem seus *web sites* analisados, se deu a partir do perfil ideológico dos partidos no exercício do governo, que seria uma das possíveis variáveis explicativas independentes para o exercício da boa governança via *web*. A outra variável independente, com possível capacidade explicativa é a existência de instrumentos tradicionais (sem uso da internet) para informação, participação e transparência, a exemplo dos jornais

impressos, ouvidorias, Diários Oficiais, conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos e telefones para contato com os órgãos da Administração direta.

A questão central que norteia o estudo é buscar se há uma correlação entre ideologia partidária dos governos estaduais e da existência de espaços de participação tradicionais (sem uso direto das novas tecnologias da informação e comunicação – TIC) com uma maior consolidação das políticas de democracia digital, com foco especialmente na informação, transparência e participação política via internet.

A presente pesquisa tem um foco bem atual, pois se insere num amplo debate sobre ampliação dos espaços democráticos de estreitamento das relações entre cidadãos e Estado. Nossa perspectiva se concentra na ideia de que é urgente a criação de mais espaços de interação democrática e que a internet fornece os melhores instrumentos para que isso possa ocorrer, já que ela é o espaço por excelência da criação e do debate livres (CASTELLS, 1999). Além disso, há demandas proeminentes para a ampliação da sensibilidade do Estado ante às necessidades dos cidadãos, expressas na teoria (SANTOS, 2009) e na prática, como a última tomada das ruas que estamos presenciando no Brasil e em diversos lugares do mundo (CASTELLS, 2013).

Essa proposta de pesquisa se insere na linha daqueles que apontam que os espaços demandados pelos públicos não vem a degradar a experiência de democracia representativa, mas amplia as suas potencialidades a fim de produção de políticas que represente mais e melhor as diversas composições sociais (IPEA, 2010) (FARIA, 2012).

Nossos objetivos principais são, em primeiro lugar, auxiliar no aprofundamento das reflexões sobre a democracia digital e pensar sobre o processo de aproximação do Estado com os cidadãos através da internet, pois seu advento e difusão agregam muitas possibilidades, especialmente a questões centrais ao processo democrático como são a transparência, a participação e a informação política. Falamos de potencialidades, e a pesquisa carrega essa carga de normatividade, pois partimos do pressuposto que, ante aos novos desafios que são colocados pelos novos públicos – que são de natureza multicêntrica, com ampla diversidade de demandas, e que tendem a expressão de forma individualizada, mas encontrando eco em outros atores também individuais ou em pequenos aglomerados espalhados no corpo social – somente um espaço de livre informação, relativamente transparente, de livre circulação de ideias e participação, poderia agregar essas múltiplas e multiformes demandas dos públicos (CASTELLS, 2013).

A hipótese central e inicial do trabalho é que, o partido político no governo pouco influencia na criação *via web* de melhores espaços de informação, transparência e participação

política, contudo, apostamos na ideia que, os espaços de participação tradicionais podem influenciar na criação de espaços on-line, e isso seria um processo mais lógico, já que as instituições políticas estaduais que já têm espaços de participação tradicionais consolidados seriam mais sensíveis às demandas dos cidadãos. Contudo, há ainda um debate que é precedente a esse: se o perfil ideológico dos partidos políticos influencia ou não a criação, manutenção e a qualidade dos espaços de participação tradicionais (AVRITZER, 2009 *apud* ROMÃO, 2010).

A pesquisa se baseia numa avaliação quantitativa do fornecimento de mecanismos de informação, espaços de participação virtual e transparência política nos *web sites* dos governos estaduais brasileiros. Um conjunto de variáveis foi pré-determinada, baseada especialmente em trabalhos empreendidos por Bezerra (2008), colaboradores (BEZERRA *et al*, 2010, 2011) e Braga (2007), para serem avaliadas qualitativamente para cada um dos três itens supracitados. Os dados foram trabalhados em *softwares* estatísticos (Excel e Action).

A internet vem se destacando entre as tecnologias da informação e comunicação por suas múltiplas possibilidades de uso e por ser capaz de ultrapassar a unidirecionalidade da informação de outros meios, a exemplo do rádio, do jornal e da televisão. A internet abre espaços para a criação de redes, de trocas materiais e simbólicas em que os indivíduos podem passar de simples expectadores (como à época do rádio e da televisão) a agentes participativos no processo de criação, reprodução e ressignificação (CASTELS, 1999). Esse tem sido considerado como um dos grandes avanços apontados pelos otimistas quanto aos possíveis impactos advindos da relação entre internet e política, aos quais Bezerra (2008) denominou de *cyberotimistas rousseaunianos*.

A classificação proposta por Bezerra (2008) é importante numa demarcação das perspectivas teóricas sobre os possíveis impactos da relação internet e política. A autora apresenta diversos pesquisadores classificando-os em *cyberotimistas rousseaunianos* e *cyberpessimistas schumpeterianos*, apontando os primeiros como aqueles que veem impactos positivos na relação entre novas tecnologias (especialmente a internet) e política, a exemplo da ampliação de espaços de *accountability* e de participação política. Os *cyberpessimistas schumpeterianos*, ao contrário, entendem que o impacto das novas tecnologias no processo político seria nulo ou até mesmo negativo (BEZERRA, 2008).

O avanço extraordinário do desenvolvimento das tecnologias da informação nas últimas quatro décadas tem conformado transformações rápidas também no seio da sociedade, das instituições políticas e no papel do Estado. Assim afirma Castells,

Apesar de serem organizadas em paradigmas oriundos das esferas dominantes da sociedade (por exemplo, o processo produtivo, o complexo industrial militar), a tecnologia e as relações técnicas de produção difundem-se por todo o conjunto de relações e estruturas sociais, penetrando no poder e na experiência e modificando-os. Dessa forma, os modos de desenvolvimento modelam toda a esfera de comportamento social, inclusive a comunicação simbólica. Como o informacionalismo baseia-se na tecnologia de conhecimentos e informação, há uma íntima ligação entre cultura e forças produtivas e entre espírito e matéria, no modo de desenvolvimento informacional. Portanto, devemos esperar o surgimento de novas formas históricas de interação, controle e transformação social. (CASTELLS, 1999: 35-6).

Assim sendo, Castells apresenta uma visão otimista quanto à capacidade transformadora e inovadora dos avanços tecnológicos das últimas décadas. Os constantes avanços penetram nas instituições, nas relações sociais, nas manifestações culturais e artísticas, nas instituições do Estado e nas capacidades de transformação social. As TIC aparecem nos escritos de Castells (1999; 2005; 2013) como experiências de transformação das relações e dos espaços de poder. O autor afirma que não é possível fazer grandes conjecturas sobre o real impacto das TIC, contudo elas certamente alterarão várias esferas das relações humanas, e afetarão também, junto com outros fatores, o papel do Estado (CASTELLS, 2005; 2013).

A presente reflexão, contudo, não se funda apenas no papel das novas TIC, mas centralmente no papel da democracia. Para isso, em diálogo com as reflexões que se dedicam ao advento e desenvolvimento tecnológico e os seus possíveis impactos sociais, temos também como norteador da presente reflexão os debates em torno das concepções e das práticas democráticas. Nós temos positivado um modelo predominante de democracia, estabelecido quase universalmente que é construído sob bases procedimentais, estabelecida nos moldes de representação, em grande parte das vezes, esvaziada de um conteúdo mais substantivo (SANTOS, 2009).

Nesse contexto, muitos autores apontam a necessidade de repensar a democracia, contudo esses autores apontam diferentes formas e graus de alteração no modelo democrático que se tornou hegemônico. Enquanto para Santos (2009) e Pateman (1992) a construção de um modelo alternativo de democracia passa pela ação direta dos cidadãos agindo sobre tomada de decisão política, como também salienta Habermas (2002), para quem o “mundo da vida” deve agir sobre a esfera técnica do Estado, a partir da criação de instrumentos de deliberação, em que a tomada de decisão democrática deve se dar na esfera pública, necessitando de uma ativação da prática participativa, gerando resultados políticos legítimos (HABERMAS, 2002).

Ainda restam alguns questionamentos sobre as transformações que sofrem o Estado, se são advindas da própria estrutura do Estado e de forças externas, sem influência das novas tecnologias da informação e comunicação, ou se, entre essas forças externas, encontra-se também influências das transformações tecnológicas nas áreas da informação e das comunicações; ou ainda, se o Estado realmente tem ressignificado as suas ações ou só as reproduz via novas tecnologias, a partir do advento destas. O foco de nossa análise está centrado nas instituições do Estado, portanto a nossa análise começa desde agora a sofrer cortes, tanto em termos teóricos quanto em termos empíricos.

O estudo das instituições políticas pensadas no contexto da democracia digital ainda sofre com um déficit no referente à compreensão dos pesquisadores em relação aos processos institucionais, portanto incluímos aqui elementos de reflexão de cunho institucional como fez Cristiano Ferri de Faria (2012). Considerando que os partidos políticos são de extrema importância nos processos governativos e de geração de políticas, tanto no Executivo quanto no Legislativo, podemos entender de maneira mais clara, e apontar como uma possível explicação ao processo decisório sobre políticas, os perfis partidários que estão no exercício do governo. É, a partir desse entendimento, que inserimos os partidos como uma das possíveis variáveis explicativas da presente análise. E, entendendo que a transparência e a participação criam ondas de educação participativa e leva os cidadãos a serem mais ativos politicamente (PATEMAN, 1992), compreendemos que os espaços tradicionais de transparência e participação podem ser ferramentas que influenciem a criação desses espaços na arena digital.

O objeto sobre o qual nos debruçamos teoricamente são as transformações na teoria democrática contemporânea, através da qual se pensam a abertura de novos espaços de participação democrática, discute os problemas de opacidade nas informações políticas e governamentais e reflete sobre o papel da informação política ante ao corpo de cidadãos. Para isso, além da teoria democrática, incorporamos às reflexões alguns elementos de estudos de comunicação política, especialmente a comunicação pública.

O nosso objeto de análise empírica são os *web sites* governamentais na esfera subnacional (estadual) brasileira. Esse objeto de análise empírica traz interfaces empíricas e teóricas com algumas outras reflexões muito importantes da Ciência Política brasileira, a exemplo do papel desempenhado pelos governos subnacionais ante uma forte concentração de poder no Governo Federal (ANDRADE, 1998), além da relação entre internet e política no contexto brasileiro e o papel da internet nos processos de ampliação dos espaços democráticos (BEZERRA, 2008; BRAGA, 2007; FARIA, 2012).

A avaliação do que compreendemos como democracia digital em *sites* governamentais se tornou uma das formas de se pensar sobre a relação internet e democracia no Brasil (Batista, 2008; Bezerra *et al*, 2010; Bezerra *et al*, 2011; BRAGA, 2007; JORGE e BEZERRA, 2011; ROTHBERG e LIBERATO, 2011). Cada um desses autores propõe metodologias diferentes, contudo elas se centram sobre os mecanismos governamentais de *e*-informação, *e*-transparência e *e*-participação. De alguma forma, todos os autores citados foram importantes no desenvolvimento de nossa metodologia de análise, pois suas construções e apontamentos metodológicos e de técnicas serviram de reflexão para a criação de nosso modelo de análise classificada pelos itens de *e*-informação, *e*-transparência e *e*-participação. Os trabalhos empreendidos por Braga (2007) e por Bezerra, Jorge e colaboradores (BEZERRA *et al*, 2010; BEZERRA *et al*, 2011; JORGE E BEZERRA, 2011) são os que foram mais amplamente utilizados, pois mensuramos a partir de variáveis já testadas pelos autores. No quadro 1 apresentamos as variáveis que foram utilizadas para a análise empírica no ato da coleta de dados ao avaliar os *web sites*. As variáveis são classificadas a partir dos critérios de informação, participação e transparência, classificação que ficará mais clara no próximo capítulo.

Primeiramente, como já foi apontado no transcórre do projeto, trabalharemos com três dimensões de variáveis: informação, participação e transparência, tanto no nível da democracia tradicional quanto nas experiências de *e*-democracia. No quadro 1 apresentamos as variáveis que foram utilizadas para mensurar a qualidade da *e*-democracia nos *web sites*, definindo também os critérios de avaliação e os perfis dos governos estaduais analisados.

Quadro 1. Variáveis de avaliação dos web sites governamentais classificadas por grupo

INFORMAÇÃO	PARTICIPAÇÃO	TRANSPARÊNCIA
Notícias atualizadas	E-mail e/ou fale conosco para contato	Inscrição para recebimento de newsletter do gabinete/secretarias
Concursos e programas de estágios profissionais	Estatísticas de navegação	Contratos / Lista de empresas fornecedoras
Acervo de imagem e/ou som de eventos promovidos ou de interesse do Executivo	Links para secretarias e outros órgãos estatais	Editais licitações
Boletim informativo	Ouvidoria ou análogo	Sistema de acompanhamento de licitações
Agência de comunicação/ Coordenadoria de informações ou publicações	Resposta da Ouvidoria;	Receitas / despesas do Poder Executivo
Anúncio de livros e documentos editados	Inscrição <i>on-line</i> para eventos	Tabela salarial do Poder Executivo
Periódicos de circulação regular (html. ou em “.pdf”)	Respectivas avaliações finais. Uso de blogs, you tube, twitter e outros formatos de interação	Relatório da gestão fiscal da Instituição
Íntegras das publicações	Legislação / orçamento participativo online	Agenda do governador
Serviço de <i>clipping</i>	Links para processos decisórios abertos a consulta pública	Integra do orçamento
Serviço de notícias	Enquetes sobre temas polêmicos	Orçamento comentado
Relatórios comentados sobre os projetos de políticas públicas e demais ações governamentais	Fóruns ou <i>chats</i> de debates sobre temáticas específicas com acervo de anteriores	Declaração patrimonial
Mini-currículo político-partidário e administrativo da governadoria	Fóruns ou <i>chats</i> não tematizados com acervo de anteriores	Projetos de lei enviados para o Poder Legislativo
Disponibilização de textos relativos a processos de formulação de políticas públicas	Formulário para avaliação do desempenho dos gestores / do governo / das secretarias	Acervo documental das administrações anteriores, especialmente relatórios técnicos, relatórios orçamentários/gestão fiscal, projetos de políticas públicas e ações governamentais
Acesso a organograma da instituição	Consultas públicas, convites públicos a indivíduos / grupos, especialista com ou sem temas específicos para debate	Constituição Estadual e Federal em formato .pdf ou .doc
Planejamento estratégico da gestão / Plano de governo		Leis estaduais em formato .pdf ou .doc
Composição do Poder Executivo		Leis ou emendas orçamentárias
Projetos de políticas / ações do governo em processo de implantação ou avaliação		Tramitação dos projetos de lei enviados ao Poder Legislativo
Informações sobre administrações anteriores		Projetos de políticas; ações do governo em processo de implantação ou avaliação.

Fonte: Elaboração própria, com base em trabalhos empreendidos por Bezerra *et al* (2010, 2011), Jorge e Bezerra (2011) e Braga (2007)

Após isso, já apresentadas as variáveis, fazer a apresentação do modo que estas serão analisadas. Primeiramente, como já foi apontado no transcrito do projeto, trabalharemos com três dimensões de variáveis: informação, participação e transparência, tanto no nível da democracia tradicional quanto nas experiências de *e-democracia*. A tabela 2 apresenta os estados, o perfil partidário e ideológico dos governos e os sites governamentais que foram analisados. A tabela 2 tem como referência os trabalhos empreendidos por Bezerra e colaboradores na pesquisa “Democracia e Boa Governança via websites dos governos estaduais”.

Quadro 2. Sites governamentais a serem analisados por região, unidade da federação, partidos e espectro político-ideológico

Estado	Partido/espectro-político partidário e ideológico	Site
Bahia	PT / Esquerda	http://www.ba.gov.br/
Pernambuco	PSB / Esquerda	http://www.pe.gov.br/
Rio de Janeiro	PMDB / Centro	http://www.rj.gov.br
São Paulo	PSDB / Centro	http://www.saopaulo.sp.gov.br
Santa Catarina	DEM / Direita	http://www.sc.gov.br/

Fonte: elaboração própria. Espectro ideológico convencionalmente utilizado pela literatura vigente¹.

Para desenvolvimento do trabalho e produção de uma análise quantitativa dos dados, foram estabelecidos critérios de avaliação das variáveis apresentadas no quadro 1, conforme padrão utilizado na Pesquisa Democracia e Boa Governança via *web sites* dos governos estaduais (BEZERRA *et al*, 2010; 2011; JORGE E BEZERRA, 2011). Os critérios estabelecidos para essa avaliação são: a existência e o funcionamento de cada um desses mecanismos, que qualificamos como variáveis analíticas. Esses critérios foram quantificados para a análise, conforme padrão desenvolvido na pesquisa supracitada. Assim sendo, avaliaremos quantitativamente os portais gerais dos governos de cada Unidade da Federação do país, listados no quadro 2 (Sites governamentais a serem analisados por região, unidade da federação, partidos e espectro político-ideológico), pontuando para cada variável apresentada no quadro 1 (Variáveis de avaliação dos *web sites* governamentais classificadas por grupo), cada item a partir de critérios estabelecidos, conforme descrito no quadro 3 (Critério de atribuição de pontuação às variáveis nos *sites* governamentais).

¹ Agradeço nesse em muitos outros momentos a colaboração do Professor Pedro Floriano Ribeiro (UFSCar) que também foi de extrema importância em fases importantes do desenvolvimento desse trabalho.

Quadro 3. Critério de atribuição de pontuação às variáveis nos sites governamentais

Critério	Pontuação
Informação completa / mecanismo existente em funcionamento	2,0
Informação incompleta / mecanismo existente, mas sem funcionamento	1,0
Informação / mecanismo não estiver disponível	0,0

Fonte: Bezerra *et al* (2010, 2011).

A partir das reflexões, tecidas no desenvolvimento do texto, e dos critérios para procedimentos empíricos, estabelecidos acima, foram realizadas coletas e análises dos dados nos respectivos *web sites* governamentais citados. A coleta de dados ocorreu entre dezembro de 2012 e maio de 2013. Os dados coletados foram primeiramente anotados em uma planilha já impressa, posteriormente os dados foram digitalizados em um documento Excel (.xls). A segunda parte do trabalho de coleta de dados foi realizada diretamente com os governos estaduais e também via *web sites* governamentais² para a verificação da existência de itens de participação tradicionais. Durante a realização da segunda etapa da coleta, foram realizados análises e testes a partir dos dados existentes. Por fim, foram realizadas as análises agregando todos os dados, as quais aparecem no corpo do presente texto.

Apresentamos a seguir um capítulo teórico (Capítulo 2) no qual delimitamos o arcabouço de análise teórica e metodológica do objeto de estudo, sobre o que se convencionou chamar de democracia digital e como isso aparece na arena teórica e na prática governamental no Brasil. Ao final do capítulo, conceituamos para o desenvolvimento desse trabalho o que é considerado como “informação”, “transparência” e “participação” políticas. Na parte seguinte (Capítulo 3) apresentamos a análise dos dados coletados. Por fim, trazemos algumas considerações resultantes das reflexões tecidas no desenvolvimento deste trabalho.

² Para o levantamento dos mecanismos tradicionais de informação, transparência e participação, foi solicitado aos governos estaduais, através das ouvidorias gerais e gabinetes da governadoria, que encaminhasse dados sobre mecanismos como Conselhos de Políticas Públicas, Orçamento Participativo Estadual, Jornais, Revistas, Ouvidorias, e outras formas de participação e transparência. Como alguns representantes dos Executivos estaduais alegaram não terem compreendido a solicitação, em um segundo momento foi enviado um formulário para que fosse preenchido marcando se existia ou não o mecanismo e a quantidade existente. Nenhum dos Governos estaduais respondeu a solicitação com o formulário preenchido. As respostas à primeira solicitação (aos casos que responderam – Bahia, São Paulo e Pernambuco) foram incompletas e remetiam muito aos sites governamentais que já eram objeto de consulta da pesquisa. Diante disso, essas informações foram colhidas diretamente nos sites governamentais, tanto nos portais principais quanto nos demais portais de responsabilidade dos Executivos estaduais que compõem a nossa amostra.

Capítulo 2

Democracia digital: teoria, instituições e atores

2.1. Democracia digital e termos correlatos

A conceituação de democracia digital vem sendo construída a partir de diferentes perspectivas, contudo elas levam ideias a um ponto convergente, qual seja, a utilização das novas tecnologias da informação e comunicação para a aproximação dos cidadãos das decisões do Estado e da aproximação dos representantes com os representados. Termos semelhantes vêm sendo cunhados, a exemplo de democracia eletrônica (PEREIRA, 2010), e-democracia³ e governo eletrônico (também conhecido como *e-gov* ou *e-government*) (PINHO, 2008).

As possibilidades que se referem à democracia digital, encontra-se no bojo dos debates sobre a necessidade de ampliação do cânone democrático (SANTOS, 2009) e da ampla difusão das tecnologias da informação e comunicação, junto a outros processos com dinâmicas de mudanças em grande escala que envolvem processos de internacionalização econômica e de flexibilização nas fronteiras de ação do Estado Nação, conjunto de processos ao qual Castells (1999) denominou como “Sociedade em Rede”.

O objetivo primário foi desenvolver este trabalho e as reflexões que ele suscita tendo como foco a democracia digital, compreendendo-a enquanto a possibilidade de os governos promoverem o que vem sendo chamado de boa governança via TIC. Em outras palavras, avaliar em que nível os governos tem criado em sua estrutura institucional *web sites* que contenham em si ferramentas de transparência das ações governamentais, mecanismos de informação sobre ações do governo e respectivas políticas públicas, além de oferecer mecanismos para a participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas públicas e formação da agenda de governo. Para tanto, faz-se necessário apresentar a discussão precedente às reflexões da literatura sobre o tema da *e-democracia*.

Tomamos como base as reflexões sobre o advento e o papel das TIC na contemporaneidade e o extenso debate sobre as possibilidades de ampliação dos espaços democráticos, pensando em potencialidades da experiência de participação, ampliação do empoderamento cidadão e o conceito de boa governança. Para pensar sobre o papel das TIC nossa análise se baseia especialmente no conceito de “sociedade em rede”, apresentado por Castells (2009) e para pensar a prática democrática recorreremos a diversos autores,

³ É importante destacar que o termo *e-democracia* também é utilizado como substitutivo aos termos “democracia digital” e “democracia eletrônica”. Em uma perspectiva de análise institucionalista, aos estudar os casos dos projetos *e-democracia* da Câmara dos Deputados brasileira e do Senador Virtual do Senado chileno, Faria (2012) utilizou-se do termo *e-democracia* institucional para se referir aos processos em que instituições políticas se abrem para a transparência, informação e participação via internet.

especialmente aqueles que defendem a prática democrática a partir da experiência de participação ampliada (PATEMAN, 1992) e da existência de processos democráticos deliberativos (SANTOS *et al*, 2009).

Segundo Castells (1999) ao mesmo tempo em que o advento da internet abre novas possibilidades à ampliação dos potenciais de desenvolvimento, como também afirma Zuffo (2003), ou ao simples crescimento econômico, ela também traz em seu bojo, uma conjuntura de mudança na própria conduta humana, em sua composição de ser em rede. As alterações com o advento das novas tecnologias e as relações técnicas de produção percorrem várias esferas da dimensão humana, o que faz com que elas, ao difundirem por todo o conjunto de relações e estruturas sociais, penetrem no “poder e na experiência [humana] modificando-os” (CASTELLS, 1999: 35). Na concepção apresentada por Castells (1999) não há um domínio da tecnologia sobre a sociedade, em que a tecnologia condiciona a sociedade, como pensariam alguns autores (ZUFFO, 2003); segundo Castells, a tecnologia incorpora a sociedade. Por outro lado, o autor apresenta que “a sociedade também não determina a inovação tecnológica, [mas] utiliza-a” (CASTELLS, 1999, 43).

2.2. Teoria e experiência democrática, instituições e e-democracia

O desafio deste trabalho é buscar compreender em que aspectos as novas TIC, em especial a internet, pode contribuir aos desafios de democratização da democracia⁴. O extenso debate em torno dos modelos de democracia podem ser resumidamente classificados a partir das seguintes dualidades: o normativismo *versus* o realismo democrático e o minimalismo democrático *versus* as possibilidades de democracia ampliada. Essas linhas teóricas mais gerais, norteadoras de reflexões, apesar do amplo espaço temporal, nos orientam para as reflexões sobre democracia digital, especialmente a partir da simbiose entre práticas representativas e práticas participativas (FUNG *apud* FARIA, 2012).

Podemos conceituar o normativismo democrático com as perspectivas democráticas da primeira experiência na Grécia Antiga, revisitadas em Rousseau em “Do Contrato Social”, ao abordar o modelo de constituição do Estado Moderno (ROUSSEAU, 2008 [1762]). No contexto das possibilidades de democracia ampliada, temos desde a concepção de Carole

⁴ “Democratizar a democracia” é um jargão utilizado por Boaventura de Souza Santos (2009) para referir-se a ampliação dos espaços democráticos e as tentativas de quebra do modelo hegemônico de democracia baseada apenas em processos de construção de representatividade eleitoral.

Pateman “Participação e teoria democrática” (1992), Habermas “Três modelos normativos de democracia” (2002) e, Boaventura de Souza Santos “Democratizar a Democracia” (2009). O objeto de análise desses trabalhos, assim como de tantos outros orientados por eles, é a chave da participação política, seja ela via mecanismos tradicionais (PATEMAN, 1992; COELHO e NOBRE, 2004) ou via internet, especialmente quando se relaciona a participação a mecanismos institucionais (GOMES, 2005a, GOMES e MAIA, 2008; PINHO, 2008). Nestes casos, a participação é comumente entendida como o processo-chave que denotaria a ampliação das práticas democráticas (GOMES, 2005; SILVA, 2005), sem considerar as práticas de *accountability*, entendida aqui enquanto transparência nas ações públicas, ou a considerando como apenas um dos passos para se chegar a uma efetiva participação⁵ (SILVA, 2005; GOMES e MAIA, 2008).

Quanto ao realismo, podemos pensar a crítica ao normativismo e a concepção do papel dos indivíduos em Maquiavel na obra “O Príncipe” (1773 [1513]) e seus reflexos em Weber “Política como vocação” (1904 [1919]), em Dahl “Poliarquia” (1957 [1972]) e em Downs “Uma teoria econômica da democracia” (1957 [1957]), que constituem-se também como obras que se propõem concepções mínimas de democracia, assim como Schumpeter em “Capitalismo, Socialismo e Democracia” (1918 [1949]).

Diversos trabalhos teóricos na temática da democracia digital tem apontado uma carga normativa, ao apontar as TIC como ferramentas de resposta que podem incrementar as experiências democráticas (STEINBERG, 2004). Outra linha dos debates teóricos chegam a colocar as TIC apenas como reprodutora dos atuais problemas de representatividade da democracia e pela replicação desses problemas na arena digital.

Conforme a compreensão das novas TIC apresentada por Castells (1999), “devemos esperar o surgimento de novas formas históricas de interação, controle e transformação social” (CASTELLS, 1999: 36). Vários autores concordam com a perspectiva teórica de interpretação dos impactos das novas TIC apresentada por Castells. Nas análises do impacto no campo político democrático, Bezerra (2008) os denominou de cyberotimistas rousseauianos e, àqueles que discordam do potencial das novas TIC ou acreditam que as estruturas do Estado e os atores políticos condicionarão o uso das TIC reproduzindo e perpetuando as atuais condições democráticas, mesmo na arena digital, são conceituados por Bezerra (2008) como cyberpessimistas schumpeterianos. Quanto à aproximação feita entre os

⁵ As linhas de interpretação da matriz do deliberacionismo habermasiano costumam interpretar a ampliação dos espaços democráticos sem questionar esse viés (Coelho e Nobre, 2004; Gomes, 2005; Silva, 2005).

cyberotimistas rousseauianos classificados por Bezerra (2008)⁶ e a perspectiva analítica presente em Castells é necessário o esclarecimento de um ponto, qual seja, Castells não é um cyberotimista extremo, o autor entende que a tecnologia não determinará por si só as mudanças no espaço político, pois a sociedade condiciona a tecnologia e não o contrário (CASTELLS, 1999).

No campo da democracia, trabalharemos mais detidamente aqui apenas com as perspectivas ampliadas, fazendo um contraponto às perspectivas minimalistas de democracia. A abordagem simplificada que trabalhamos aqui se justifica em sua conjunção pela diversidade das experiências democráticas (LIJPHART, 2009) e das novas práticas democráticas que surgem em torno do globo (SANTOS *et al*, 2009).

Diversos autores têm elaborando classificações mais amplas, a exemplo de Silva (2005). As classificações propostas pelo autor vão desde a reflexão da literatura sobre o tipo de repercussão das TIC o nível de repercussão das TIC, nesse último caso também classificado por Bezerra (2008) em *cyberotimistas rousseauianos e cyberpessimistas schumpeterianos*. Silva (2005) também classifica “graus” de democracia digital. O autor hierarquiza a avaliação dos sites governamentais de forma a considerar um nível mínimo de democracia nos casos de disponibilização simples de *e*-informação e *e*-gov até o nível máximo em que os processos deliberativos *web* substituiria a decisão política institucional e representativa.

Segundo Silva (2005), alguns governos podem prover o grau mínimo (centrado na informação política e na prestação de serviços públicos via *web*, identificados aqui respectivamente como *e*-informação e *e*-gov), que se constituiria do primeiro grau de democracia digital (SILVA, 2005).

O segundo grau de democracia digital se constitui do “estágio” de consulta aos cidadãos para a sondagem da opinião pública que pode auxiliar na produção e desenvolvimento de uma política pública, mas ainda de maneira frágil (SILVA, 2005).

O terceiro grau de democracia digital contempla a *accountability* política; seria na classificação de Silva (2005) um grau de desenvolvimento da *e*-democracia em que os governos de maneira proativa disponibilizariam as contas públicas via *web*, possibilitando ao cidadão maior acesso as informações governamentais e em especial às contas públicas.

⁶ É importante destacar que Bezerra (2008) não inclui Castells em sua classificação até mesmo porque as principais obras de Castells norteiam para uma visão mais ampliada, sendo a democracia um dos fatores e não objeto exclusivo de análise. Numa interpretação pessoal do texto da autora entendo que talvez Castells pudesse ser inserido dentre aqueles mais moderados.

O quarto grau de democracia digital é apresentado pelo autor quando os governos disponibilizam via *web* espaços de democracia deliberativa, que “consiste na criação de processos e mecanismos de discussão, visando o convencimento mútuo para se chegar a uma decisão política tomada pelo próprio público, definindo práticas mais sofisticadas de participação democrática” (SILVA, 2005: 456).

O quinto grau de democracia digital apresentado por Silva (2005) como experiência de democracia direta digital, ou seja, os cidadãos substituiriam os governos em suas práticas administrativas e de tomadas de decisão via processos deliberativos consolidados via *web*.

A interpretação sobre a democracia digital apresentada por Silva (2005) é a mesma que norteia outros trabalhos brasileiros, especialmente da vertente deliberativa, sobre o tema da democracia digital. Os trabalhos de Marques (2008), Gomes e Maia (2008) são exemplos de trabalhos que, inspirados nos referenciais participativos deliberativos, entendem que a informação política e a *accountability* são apenas estágios para a construção de uma efetiva democracia digital. Os seus trabalhos tem bases na literatura habermasiana e suas posteriores interpretações, a exemplo de Santos *et al* (2009).

Boaventura de Souza Santos *et al* (2009) descrevem e analisam ferramentas de ampliação democráticas em diversos países em desenvolvimento, especialmente com foco na ampliação dos espaços de participação democrática, contudo suas reflexões de base se inserem em uma visualização de um conjunto de mudanças em acontecimento no mundo “em desenvolvimento” no século XXI. Os autores se colocam na expectativa de compreensão de como a democratização da democracia, ou seja, a ampliação dos espaços democráticos, sejam eles institucionalizados ou não, sejam eles criados através de modelos *top down*⁷ ou *bottom up*⁸ – especialmente o último – pode ser expressões de um processo de emancipação social. Segundo Santos (2009), o contexto histórico que a contemporânea crise das “verdades” científicas, das ideologias políticas, da soberania do Estado Nação e da flexibilização das fronteiras geopolíticas, que tem como visível carro chefe a economia, mas que influencia diretamente a vida social dos indivíduos, tem produzido, especialmente na região sul do planeta – preconcebida como sinônimo de atraso cultural, político, social, educacional e econômico – o despertar como frutos de indignação e esperança, como diria Castells (2013) e

⁷ Mecanismo de participação criado “de cima para baixo”, ou seja, criado pelo Estado e disponibilizado aos cidadãos, a exemplo do plebiscito e do referendo.

⁸ Mecanismo de participação criado “de baixo para cima”, ou seja, criado pela sociedade civil com vistas a influenciar nas decisões estatais, a exemplo das organizações sociais que criaram conselhos de saúde, que posteriormente foi absorvido pelo Estado brasileiro como um mecanismo institucional.

projetado esperança de renovação do conceito e das práticas democráticas (SANTOS *et al*, 2009).

O processo/projeto emancipador a que se referem Santos e colaboradores (2009) está inserido em um debate sobre a renovação de uma ampla esfera da sociedade, incluindo a própria renovação das ciências sociais. Nas palavras de Santos *et al*, “é hoje, mais que nunca evidente que o universalismo da ciência moderna é um particularismo ocidental cuja particularidade consiste em ter poder para definir como particulares, locais, contextuais e situacionais todos os conhecimentos que com ela rivalizam” (SANTOS *et al*, 2009: 14).

Dessa forma, o autor compreende que as ciências ocidentais se autolegitimaram como detentoras de um conhecimento pretensamente verdadeiro, em detrimento de qualquer outro conhecimento ou forma de conhecimento, ou ainda contra a experiência de levar à realidade prática esses conhecimentos. Pensando sobre a democracia, objeto do primeiro livro da coleção organizada por Boaventura de Sousa Santos, existem valores culturais e sociais carregados de singularidades nas mais diversas sociedades, portanto, uma compreensão minimalista de democracia como a que se projetou consolidar na maioria dos países é, na concepção apresentada, uma prática de esvaziamento do político e da própria experiência democrática (SANTOS *et al*, 2009).

O debate a que se propõe Santos e colaboradores é pensar a democracia, com foco na democracia participativa no contexto da globalização neoliberal⁹, alinhada aos sistemas alternativos de produção, ao multiculturalismo, à justiça e cidadania culturais, luta pela biodiversidade entre conhecimentos rivais e o novo internacionalismo operário. Revisitando valores basilares da esquerda, mas ao mesmo tempo resgatando princípios do liberalismo clássico, “Democratizar a Democracia” traz não apenas as duas perspectivas, mas traz como horizonte as concepções normativas de democracia ao conectar a construção democrática aos padrões culturais e sociais de cada povo Nação. Nesta percepção é impossível pensar um conceito, e muito menos, uma prática universal de democracia. Há, em todas as concepções ampliadas de democracia, uma crítica aos modelos minimalistas e procedimentalistas de exercício democrático. A crítica se estabelece ao modelo minimalista-procedimentalista e ao projeto de universalização desse modelo, interpretado pelos autores como um projeto liberal.

Em diálogo com esse momento, Castels apresenta que

a sociedade em rede não é o futuro que devemos alcançar como o próximo estágio do progresso humano, ao adotarmos o paradigma das novas tecnologias, é [na verdade] a nossa sociedade em diferentes graus e com diferentes formas dependendo

⁹ Conforme definição dos autores.

dos países e das culturas. Qualquer política, estratégia, projecto humano tem que partir dessa base. Não é o nosso destino, mas o nosso ponto de partida para qualquer que seja o ‘nosso’ caminho, seja o céu, o inferno ou, apenas, uma casa remodelada (CASTELLS, 2005: 26, com adaptação).

A compreensão apresentada por Castells é de que a sociedade em rede é a sociedade na qual estamos inseridos, pois desde sempre tecemos redes, tecemos relações, o que há na contemporaneidade é a transformação no espaço dessas redes. Se antes os vínculos eram estabelecidos via comunicação direta, hoje a interface em que se dá a comunicação é mediada por mecanismos de tecnologia digital. Antes predominava como fonte emanadora do poder central o Estado Nação, hoje o Estado já se flexibiliza a influências e tomadas de decisão para além das fronteiras do Estado Nação. Segundo aponta Castells (2005), o que temos chamado de globalização é apenas uma interpretação descritiva das complexas transformações da sociedade em rede na qual estamos inseridos. Essa sociedade, contudo, na perspectiva do autor, não pode ser entendida apenas como sociedade da informação ou sociedade do conhecimento, pois esses elementos sempre estiveram presentes em todas as sociedades e contextos históricos, a diferença na sociedade em rede é que esses elementos intensificaram o seu grau de difusão (CASTELLS, 2005).

O significado da sociedade em rede conceituada por Castells (1999, 2005) no que se refere ao papel das TIC sobre os processos políticos é que a sociedade e os atores políticos, especialmente o Estado, podem influenciar de maneira decisiva a maior instrumentalização dos mecanismos da rede para alterações nas esferas sociais e políticas e, não somente o Estado, mas a própria sociedade em rede – da qual o desenvolvimento das TIC é uma das variáveis – também impulsiona a uma alteração comportamental nos indivíduos e nas instituições (CASTELLS, 1999). A nível dos processos políticos institucionais, Castels prevê uma “governança global sem governo global”, entendendo que há uma funcionalidade necessária na governança global. O conceito de governança global apresentado por Castells é importante para compreendermos processos como os de apropriação das ferramentas da internet para a gestão democrática (e-democracia) e para a gestão do Estado (e-governo). É exemplificador desse contexto a *Open Government Partnership*, em que de maneira transnacional se pensa a gestão democrática e governativa nos ambientes *web*. Tal prática, contudo, não enfraquece as estruturas do Estado-Nação nem dos governos nacionais, mas apresenta possibilidades de até mesmo fortalecer seu grau de legitimidade, conforme em contexto subnacional avaliou Sanchez (2003).

A amplitude da reflexão de Castells (1999; 2005; 2013) dá embasamento teórico a diversas reflexões, especialmente sobre a ampla difusão das novas TIC e seu papel na sociedade em rede, na qual estamos inseridos. Referências a Castells são comuns – eu diria essenciais – em estudos que tem como objeto a internet ou o conjunto das novas TIC, como exemplo os trabalhos empíricos de Carlos Batista (2013) sobre informatização a nível municipal na Europa e na América Latina e o de Cristiano Ferri de Faria (2012) sobre o Legislativo na era da internet.

O trabalho de Batista (2013) apresenta uma importante reflexão sobre o papel das TIC nos Legislativos e Executivos locais. Estudando as possibilidades de informação e participação via *web sites* a nível local, Batista (2013) apresenta a mesma perspectiva de Castells (1999; 2013), qual seja, que o processo de informatização é constante e que os órgãos públicos locais têm se atentado a isso. O embasamento do artigo de Batista (2013), segue também a linha de Castells (1999; 2005) ao entender que a sociedade em rede já é a sociedade na qual estamos inseridos, não é a resposta para o futuro, mas parte do nosso presente (BATISTA, 2013).

Batista (2013), com base em uma análise quantitativa, utilizando-se de análises de correlação, classificação hierárquica e outros recursos estatísticos, chega a conclusão que os *web sites* precisam investir mais em informação e em instrumentos de participação online, pois, apesar de alguns bons indicadores de informação via *web*, os espaços *web* ainda não são coincidentes com as perspectivas democráticas assimiladas no conceito de *e-good governance* (boa governança via *web*), nos termos de Bezerra *et al* (2011). Outras melhorias devem ser, conforme análise do autor, realizadas pelos governos, a exemplo de infraestrutura de acesso e, além disso, Batista apresenta ser necessário ampliar o número de sites legislativos municipais nos países da América Latina.

O pressuposto de Castells (2005), de que já estamos inseridos na sociedade em rede, também é ponto de partida para Faria (2012) em seu estudo sobre o projeto e-democracia da Câmara dos Deputados brasileira e o Senador Virtual do Senado chileno. Cristiano Ferri de Faria (2012) busca também em Castells (2009 e outros trabalhos) referências sobre a compreensão dessa nova revolução tecnológica e suas potencialidades. A análise institucional é muito bem desenvolvida por Faria, já que o autor trabalhou diretamente com o e-democracia como funcionário da Câmara dos Deputados no Brasil.

A análise institucional é importante, pois dá luz a compreensão dos elementos políticos que levam a efetivação ou não das políticas públicas de democracia digital e, no caso do estudo de Faria (2012) o autor consegue apreender as dificuldades e que entraves político-

institucionais que as fazem perpetuar. Outro ponto a se destacar no trabalho de Faria (2012) é que ele não desconhece a importância da mobilização popular, já que essa é essencial aos processos de democracia digital, contudo, também entende que o primeiro passo deve ser dado pelas esferas institucionais, qual seja, o de fornecer espaços de transparência e participação via *web*, já que o acesso a esses mecanismos geram uma educação a participação nos cidadãos e os empoderam com informações importantes sobre os processos políticos (FARIA, 2012). O trabalho de Faria (2012), assim como outros trabalhos empreendidos sobre espaços deliberativos via *web* (MARQUES, 2008), também contempla a avaliação dos mecanismos e leva em consideração a efetiva participação cidadã nesses espaços. Esses trabalhos auxiliam na construção de mecanismos participativos mais atraentes ao cidadão e conseqüentemente, mais efetivos.

Partindo disso, para fins metodológicos de desenvolvimento do presente trabalho, nas análises do conjunto de variáveis sobre *e-participação* não buscarei nenhum caminho com pouco uso, percorrei uma trilha já em uso nos estudos sobre democracia digital, a perspectiva deliberacionista (MARQUES, 2008; WERLE e MELO, 2007; GOMES e MAIA, 2008), normalmente carregada de normatividade. Enquanto isso, nas questões sobre informação e transparência não há necessidade de buscarmos uma alternativa, já que mesmo nas perspectivas minimalistas de democracia a importância da necessidade de sua existência em nível amplo é consensual (DAHL, 1997 [1972]; O'DONNELL, 1998), não havendo grandes gradações de níveis/perspectivas de transparência em relação ao quanto aparece em se tratar da temática da participação, apesar de uma ampla diversidade de áreas que utilizam-se do conceito, sempre ou quase sempre com uma análise que tende ao realismo político, a exemplo da Ciência Política, Administração Pública, Gestão Pública e Privada, Ciências Contábeis, dentre outras (AVRITZER *et. al* 2008; PERUZZOTTI, 2008; CEPAL, 2010; WARTHA, 2011)¹⁰.

O presente trabalho apresenta e analisa a democracia digital a partir do tripé informação, participação e transparência. Esses elementos da democracia digital, apesar de estarem presentes em uma grande parcela dos trabalhos sobre o tema, não recebem nesses trabalhos a mesma dimensão de importância entre si. Grande parte dos trabalhos empreendidos sobre democracia digital no Brasil, devido principalmente ao referencial teórico do deliberacionismo habermasiano concedem um grande enfoque aos processos participativos, em especial com um caráter de participação e deliberação, condicionando as

¹⁰ É importante salientar que me refiro aqui a partes da reflexão sobre democracia e a totalidade da bibliografia citada não trata diretamente da importância da transparência via internet.

temáticas da informação e transparência apenas como elementos complementares aos mecanismos de deliberativos (GOMES, 2005; GOMES e MAIA, 2008; SILVA, 2005; MARQUES, 2008; WERLE e MELLO, 2007). Estes autores dedicam seus trabalhos a compreender as potencialidades e a pensar sobre os mecanismos participativos a ser possibilitados pela democracia digital, a partir da possibilidade de ocorrências de processos deliberativos nos espaços democráticos *web*. Esses trabalhos são também, até certo ponto, reflexo de uma ampla demanda por participação identificada por perspectivas participacionistas de variadas vertentes (PATEMAN, 1992; DAGNINO, 2002; SANTOS, 2009; SANTOS, 2005; AVRITZER, 2008; GOMES e MAIA, 2008; BRASIL, 2011). Contudo aqui apostamos em olhar a *e*-informação e a *e-accountability* como tão importantes quanto a *e*-participação.

Além disso, estudos sobre participação política via internet, especialmente as correntes deliberativas, a exemplo do trabalho empreendido por Coelho e Nobre (2004), buscam pensar o quanto a internet pode proporcionar em espaços de participação cidadã ante as tomadas de decisão governamentais e sobre o papel do cidadão nesse contexto. Contudo, uma lacuna se apresenta visível nesses trabalhos, qual seja, o foco centrado em processos deliberativos em meio aos cidadãos e a pouca preocupação com a posição do Estado ante a esses processos. Diferente dessas análises, entendemos as instituições do Estado como essenciais na promoção desses espaços e mecanismos, assim sendo buscamos compreender esses processos a partir do Estado.

Outros trabalhos, especialmente aqueles que não estão centrados nos processos deliberativos conseguem abranger outros processos e potencialidades da democracia digital (BRAGA, 2007; BATISTA, 2008; BEZERRA, 2008; BEZERRA *et al*, 2010). Esses trabalhos se preocupam com outros conjuntos de variáveis importantes para se pensar no campo da democracia digital para além daquelas que só contemplam os aspectos da participação. Braga (2007) em sua análise sobre os legislativos sul-americanos utiliza-se de variáveis que contemplam os critérios de acessibilidade, *accountability* e participação, enquanto Bezerra (2008), partindo do conceito de “boa governança” revisita e discute aspectos da literatura sobre o tema e aponta a *accountability* e a responsividade políticas como elementos estruturantes da democracia digital e Batista (2008) tem como foco de análise a transparência e participação.

Os estudos sobre participação política estão em muitos aspectos associados à articulação da sociedade civil, desde as referências mais clássicas (PATEMAN, 1992). Assim sendo, em muitos trabalhos, o fator norteador da participação é uma emancipação social

promulgada pela própria sociedade civil. No âmbito dos estudos sobre participação política via TIC é comum também restringir a reflexão a esses processos participativos *botton up*, negligenciando o poder conjuntural da informação pública e da abertura de espaços institucionais de participação. A defesa da análise a partir da perspectiva institucionalista, que é apresentada aqui, se constitui de uma reflexão que entende a necessidade de inclusão dos elementos políticos institucionais para a compreensão do que Faria (2012) denominou de e-democracia institucional.

2.3. Partidos Políticos no Governo e e-democracia

As instituições são as geradoras de políticas públicas. A transformação, os processos de abertura de uma democracia minimalista para uma democracia com espaços participativos ocorre de maneira gradual. A euforia de defesa de uma democracia direta digital é impraticável. Por mais veementes defensores que sejamos do modelo “polis grega”, não há como negar os ganhos democráticos que consolidaram instituições e processos para um novo tempo de dinâmicas e resultados políticos (Bobbio, 1998). Para o desenvolvimento da presente reflexão, depreende-se que, o que denominamos de democracia digital – ou termos correlatos – se refere à abertura de poros de sensibilidade das instituições do Estado para as demandas cidadãs, portanto, compreendo que, a democracia digital e, mesmo a democratização do acesso de uma maneira geral, dependem de ações estratégicas do Estado para a sua consolidação. Quanto às transformações na experiência democrática, elas tendem e devem consolidar e aprimorar a experiência democrática representativa, assim como tem acontecido com os mecanismos tradicionais de participação aqui no Brasil, conforme nos aponta estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA:

No país, a agenda de ampliação de espaços participativos não se contrapõe e não enfraquece os mecanismos tradicionais de representação política: os complementa. Conselhos, audiências públicas, propostas legislativas de iniciativa popular, todas previstas legalmente, e orçamentos participativos, ainda não institucionalizados na forma da lei, têm ampliado em muito o escopo da participação política direta sem, com isso, enfraquecer a democracia representativa no país. Portanto, podemos concluir que uma democracia representativa com um processo de responsividade de qualidade, principalmente no que diz respeito ao seu conteúdo e aos resultados oferecidos pelo sistema político, reduz o espaço para propostas radicais de reforma política, que podem, inclusive, mascarar tentativas de enfraquecimento da própria democracia representativa (IPEA, 2010: 120).

Os partidos são instituições fundamentais nas democracias, pois fornecem um dos mais elementares vínculos entre o Estado e a sociedade. Algumas alterações nas configurações institucionais nas atuais democracias, e propostas, como a abertura de novos espaços participativos aos cidadãos, têm aparentemente contraposto a representação partidária aos contemporâneos mecanismos e formas de acesso da sociedade às estruturas de Estado.

O propósito desse texto encaminha-se na perspectiva de considerar a representação partidária e os espaços de democracia ampliada como estruturas complementares, renovadoras e legitimadoras do modelo representativo, além disso, apresentamos como uma necessidade, a reformulação nas estruturas partidárias para essas novas demandas. Tal reformulação para as demandas no exercício da cidadania política tem um espaço de reflexão ainda diminuto no que se refere às relações entre partidos políticos e sistemas partidários ante a necessidade de maiores espaços de participação e deliberação. Essa discussão dentro do caso brasileiro faz-se interessante, pois aqui no Brasil há algumas destacáveis iniciativas de aproximação das instituições estatais com a sociedade civil, contudo são raros os casos dessa aproximação dentro das estruturas partidárias.

Temos um crescente número de estudos sobre a flexibilização das ideologias partidárias por parte de partidos políticos já consolidados, a fim de maior alcance eleitoral. Esse processo gerou, contudo, um enfraquecimento das raízes dos partidos na sociedade, apesar da identidade partidária continuar sendo de fundamental importância nas casas legislativas (PEREIRA E MUELLER, 2003) e nas composições de governo. Assim sendo, é importante reimprimir o papel dos partidos ante a sociedade nas democracias contemporâneas, se entendemos que os partidos continuam sendo instrumentos importantes de exercício da democracia.

As sociedades industriais avançadas experimentaram avanços políticos e sociais que impactaram o modelo representativo e partidário de democracia. Os sistemas partidários das sociedades avançadas sofrem um processo de descrença em seus partidos, o que reflete no sistema partidário e nas instituições políticas. Relacionados a esse processo de descrença se interligam dificuldades na representação democrática via partidos políticos, enfraquecimento de legitimidade popular das instituições democráticas representativas e a perda sensível de vínculos políticos através das organizações partidárias (MOISÉS E MENEGUELLO, 2013).

Russel Dalton, Ian McAllister e Martin Wattenberg (2003) desenvolveram um importante artigo sobre “Democracia e identificação partidária nas sociedades industriais avançadas”. Compreendendo identificação partidária a partir do conceito de John Coleman, os

autores definem essa identificação enquanto “capacidade dos partidos de mobilizar e integrar as massas no processo democrático” (COLEMAN *apud* DALTON *et al*, 2003: 295). Uma das principais funções da identificação partidária, na concepção dos autores, é dar concessões de estruturas e significado às crenças políticas e sociais dos indivíduos, além de possibilitar uma série de percepções que auxiliam os indivíduos a compreenderem a complexidade da política e, proporcionar uma base referencial para compreensão e avaliação de novos estímulos políticos, além de estímulos para o envolvimento dos indivíduos em campanhas e pleitos eleitorais (DALTON *et al*, 2003; DALTON, 2000). Em síntese, a identificação partidária é propulsora do comportamento político dos nossos eleitores e cidadãos.

Os partidos políticos em casos individuais ou em conjunto têm tendido ao centro do sistema político, mas não por uma influência ideológica, mas por uma ação “mercadológica”. Entendendo os partidos políticos enquanto entidades privadas, embora de interesse público, podemos compreender melhor esse processo de preponderância de concentração ao centro dos espectros políticos-ideológicos. Contudo, essa não é uma simples tendência centrista, mas uma postura de centro para uma maior flexibilidade do discurso a fim de agradar diferentes perfis de eleitores, ou seja, a justificativa dessa flexibilidade nos discursos e posicionamentos se encontra na captação de maior quantitativo de votos nos pleitos eleitorais.

Essa postura de vários partidos quando chegam ao poder, ou principalmente para chegarem ao poder, levou à conceituação de partidos “*catch-all*”. Em artigo denominado “A transformação dos sistemas partidários na Europa Ocidental”, Otto Kirchheimer apresenta e trabalha aplicações do conceito de partido *catch-all*. Na perspectiva do autor, a característica *catch-all* de um partido político se define quando o partido flexibiliza seus posicionamentos ideológicos, ou mesmo altera seus discursos a fim de alcançar determinadas parcelas do público votante e conseqüente aumento do eleitorado com intenções de resultados positivos nas eleições (KIRCHHEIMER, 2012).

Na análise empreendida por Kirchheimer (2012) fica claro que alguns fatores podem influenciar ou dificultar o processo de migração de partidos ideológicos para partidos *catch-all*. Dentre os motivos apontados pelo autor se encontram as bases partidárias, a trajetória e o contexto no qual o partido está inserido – a exemplo do modelo institucional, sistema político partidário, o grau de competitividade entre os partidos no processo eleitoral. Além disso, o autor aponta algumas conseqüências do processo de migração para partidos *catch-all*. Um conjunto de conseqüências surge a partir das falhas de transição de uma estrutura ideológica mais rígida para uma estruturação *catch-all*, as quais podem compreender a perda de

força/influência sobre os seus eleitores, especialmente do eleitorado mais antigo que se identificava mais fortemente com as posturas mais radicalizadas do partido. Ou seja, existem vantagens e desvantagens nesse processo de flexibilização, pois há a capacidade de ampliar o quantitativo de eleitores do partido nos pleitos eleitorais, mas perde-se qualitativamente com a fragilização dos vínculos entre o eleitorado do partido e o partido político mesmo entre aquele eleitorado conquistado anteriormente ao processo de flexibilização (KIRCHHEIMER, 2012).

Algumas demandas teóricas e sociais por espaços de participação e deliberação estão se apresentando como elementos mais adequados às formas políticas de nosso tempo. Apresento minimamente essa discussão sobre a configuração dessas formas dentro de uma democracia representativa, e caminho, assim como outros autores, para uma posição mais moderada, buscando refletir sobre o papel dos partidos políticos nessa nova conjuntura de espaços de participação e deliberação, entendendo que esses espaços não suprem o papel dos partidos políticos, mas configuram novos arranjos democráticos dentro das democracias representativas (IPEA, 2010; BEZERRA, 2008).

Boaventura de Souza Santos (2009) ao discorrer sobre as mudanças na teoria democrática ao longo do século XX afirma que “quanto mais se insiste na forma clássica de democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de, a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas.” (SANTOS, 2009: 42). A partir dessa interpretação das novas demandas democráticas apresentadas por Santos (2009) podemos afirmar que: as democracias ocidentais sofrem de uma crise de legitimidade, há demandas por participação política mais densa, ao mesmo tempo em que há uma luta pelo caráter normativo da política, devido ao que o autor chama de degradação das práticas democráticas.

Um das formas de degradação das práticas democráticas apontadas por diferentes autores são os processos não democráticos no interior dos partidos políticos. A realidade dos partidos políticos enquanto organizações privadas que disputam espaços públicos é uma condição que faz com que partidos compitam influenciados por interesses normalmente direcionados por suas elites partidárias. As formas de tomada de decisão no interior do partido, especialmente no aspecto da escolha de candidatos e distribuição de cargos e funções, seja internamente ou nos órgãos públicos, faz com que os partidos políticos sejam considerados, em algumas pesquisas e enquetes de opinião pública, como uma das instituições menos confiáveis. Além disso, somando se às decisões pouco democráticas dentro dos

partidos, também é comum encontrar um elevado grau de opacidade quanto aos processos internos e disputas internas comuns ao processo político.

A demanda por transparência, presente também no que se refere à administração pública e aos processos eleitorais, também é cobrada dos partidos políticos enquanto instituições. Os partidos comportam diferentes indivíduos com diversos papéis sociais dentro ou nas proximidades da sua estrutura. Além das funções administrativas, dos representantes eleitos, existem a militância, os filiados comuns, os eleitores não filiados e os simpatizantes. Alguns grupos, especialmente os três últimos grupos, são fundamentais na expressão de alcance dos partidos, pois a maior parte da sua expressão eleitoral encontra-se entre os filiados comuns – aqueles sem cargos – , os eleitores não filiados mas com constante votação no partido e os simpatizantes que votam algumas vezes no partido contudo mantém vínculos mais frágeis, normalmente associados à pleitos eleitorais específicos ou a personalidades do partido político numa respectiva disputa eleitoral.

É pela captação do voto desse eleitorado que se encontra a margem da estrutura partidária que se flexibilizam os partidos *catch-all*. A busca desses partidos por aumentar o seu quantitativo de votos é expressão do acirramento nas disputas eleitorais e também de um contexto de mudança no papel dos partidos políticos. Os partidos políticos deixaram de ser, em sua maioria, fornecedores de informação e formação política, ou seja, os partidos deixaram de fornecer os instrumentos com que os cidadãos visualizavam o mundo político a sua volta. A substituição dos partidos enquanto fonte de informação pelas fontes midiáticas, especialmente da mídia comercial, foi um dos mecanismos de enfraquecimento dos vínculos entre cidadãos e partidos.

O enfraquecimento dos vínculos entre partidos políticos e cidadãos coadunou com algumas práticas já presentes em alguns partidos, a exemplo do modelo de tomada de decisão centralizada. O modelo de partido com vínculos mais fortalecidos com o eleitorado proporcionava maior controle social dos filiados sobre a própria estrutura partidária a qual fazia parte. Com o deslocamento do alvo partidário do fortalecimento da capilaridade para a ampliação do número de votantes, os partidos começam a perder força na fidelidade do seu eleitorado. Além disso, enquanto instituições, com um eleitorado mais volátil, uma estrutura institucional mais enxuta e com menor controle social, os partidos centralizam as tomadas de decisão e os acessos aos processos decisórios internos à instituição partidária ficam mais difíceis, dificultando a transparência partidária.

Além das mudanças internas aos partidos, existem as mudanças externas, no seio das sociedades. Várias mudanças sociais ocorreram durante o século XX, promovendo novas demandas democráticas. Especialmente na segunda metade do século XX foram se formando concepções alternativas à democracia liberal, especialmente a teoria da democracia participativa, a teoria da democracia deliberativa, as concepções mais ampliadas de democracia a exemplo da expressa em “Uma teoria da justiça” (RAWLS, 1981) e em “Três modelos normativos de democracia” (HABERMAS, 2002).

Diante disso, surge uma questão quanto ao papel dos partidos políticos na atualidade. O entendimento de que houve um enfraquecimento dos partidos ante ao eleitorado, mas que ainda é importante o papel da organização partidária na arena governativa (PEREIRA e MUELLER, 2003). Buscamos aqui avaliar os partidos no exercício dos governos, e ante as novas demandas de ampliação democrática, correlacionamos a ação partidária às políticas de ampliação dos espaços de prática democrática e tentamos mensurar uma possível influência do perfil ideológico dos partidos nessas práticas nos Executivos subnacionais brasileiros.

2.4. TIC e e-democracia

Estudos têm apontado alguns indicadores da atual conjuntura brasileira quanto a uso das novas TIC pelos três níveis de governo (BATISTA, 2003; BEZERRA *et al*, 2010; BEZERRA *et al*, 2011; BRAGA, 2007; SILVA, 2005; SILVA; 2011b).

Os trabalhos empreendidos por Heloisa Bezerra e seus colaboradores tem analisado os sítios dos governos estaduais brasileiros na internet e apontado em seus textos o baixo uso do potencial que pode agregar um *web site* governamental na rede mundial de computadores (BEZERRA *et al*, 2010; BEZERRA *et al.*, 2011; JORGE E BEZERRA, 2011). Num trabalho mais atual, a autora e seus colaboradores afirmam que “as informações oferecidas [pelos *web sites*] não são coincidentes com as perspectivas democráticas sobre acesso a informação e direito a transparência” (BEZERRA, *et al.*2011, p. 10), constatação que corrobora com as análises de Silva (2005) sobre os executivos municipais das capitais brasileiras e de Braga (2007) ao analisar os legislativos nacionais na América do Sul.

Sérgio Braga analisou os sítios dos legislativos da América do Sul quanto ao seu grau de informatização (informação disponibilizada ao acesso público), classificando os sites em alto, médio-alto, médio-baixo e baixo grau de informatização. Segundo a análise de Braga, os

sites dos legislativos brasileiros (Câmara dos Deputados e Senado Federal) podem ser classificados como sites legislativos com alto grau de informatização, contudo constatando que todos os sites dos legislativos analisados, inclusive os brasileiros, tinham grandes deficiências em transparência (BRAGA, 2007).

Sivaldo Pereira da Silva aponta que, quanto às possibilidades de participação via internet nos governos das capitais brasileiras, “é possível concluir que existem níveis de participação bastante elementares. Não há efetivas aberturas para essa participação do cidadão nos negócios públicos por parte desses governos e não há rupturas ou inovações radicalmente inovadoras neste sentido” (SILVA, 2005: 465).

Além disso, existem estudos sobre o nível municipal, espaço considerado ideal à promoção de formas diretas de interação online por lidarem com questões de interesse mais próximo do cidadão comum. Batista (2003) trabalhou a fim de prover uma avaliação do uso pelos governos municipais, buscando especialmente analisar o uso dos mecanismos de interação entre os governos e a sociedade civil. Em um trabalho anterior empreendemos uma reflexão na qual indicamos que havia alguns impedimentos estruturais para uma convergência à democracia digital em pequenos municípios do Nordeste brasileiro (SILVA, 2011b). Nessa análise foi considerado com base em indicadores do Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação – CETIC e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE que, tanto no item de democratização da internet entre a população, quanto no uso governamental das novas tecnologias da informação e comunicação enquanto ferramentas de interação dos executivos municipais nordestinos com o público são enormemente deficitárias (SILVA, 2011b).

Contudo, no presente trabalho, buscamos desvincular, na medida do possível, de buscar explicações para a existência e correlações entre a qualidade dos sites governamentais avaliados com dados extra-políticos (fatores econômicos, conjuntura de desenvolvimento das TIC, etc.). A proposta deste trabalho é buscar se existem correlações e em que grau elas existem entre elementos políticos (partido principal no governo, histórico de abertura institucional à participação e transparência) e a quantidade e qualidade dos mecanismos ofertados pelos sites dos governos estaduais a serem analisados.

Quando se propõe a pensar sobre democracia digital, algumas questões centrais serão certamente colocadas: a) a alta desigualdade no acesso às TIC (Brasil, 2006; Bezerra, 2008; CETIC, 2009; Cgi.Br, 2009; CDI, 2010), b) quem serão os cidadãos potenciais a participarem nesses espaços de deliberação? (BRETON, 2006; BEZERRA, 2008; GOMES e MAIA, 2008; MOURA e SILVA, 2008; BEZERRA *et al*, 2011), além de outros aspectos que influiriam na

qualidade do acesso aos mecanismos de transparência e participação, a exemplo dos custos extras de informação. Contudo, como o objeto de avaliação neste estudo são sites governamentais, que são parte de uma instituição governamental, e produzida por essa instituição a qual está vinculada, e é instrumento dela para promover uma aproximação com os cidadãos, colocamos como centrais aqui outras questões que são pouco elencadas: 1) perfil partidário que compõe o governo – pelas justificativas já apresentadas –, 2) trajetória institucional de abertura a participação e transparência nos estados analisados.

A opção para desenvolver o trabalho dando prioridade às primeiras questões (a, b) – variáveis sócio-políticas – tende a colocar em segundo plano as questões institucionais; e, às vezes, mesmo gerando problemáticas a partir de questões de cunho institucional, é comum perceber em trabalhos uma junção em igual nível das questões estritamente “políticas”, com variáveis sociais que, ao colocar como variáveis independentes (explicativas) elementos extra políticos, ou que não se vinculam diretamente aos arranjos institucionais e à tomada de decisão política, podem empobrecer a análise ao gerar um corte de poder explicativo dos fatores essencialmente políticos, já que, prover um site governamental que forneça informações políticas, espaços de transparência administrativa e espaços de deliberação pública, é uma decisão política e que cabe aos governos em exercício enquanto tomadores de decisão política (SILVA, 2005; BEZERRA *et al.*, 2011). Sendo assim, compreendemos que focar a análise em variáveis estritamente políticas pode melhor auxiliar no entendimento do fenômeno estudado, e também, levando em consideração que análises que tomam como variáveis independentes os fatores sócio-econômicos já vem sendo testadas em diversos trabalhos, a exemplo de Bezerra *et al.* (2010), Bezerra e Jorge (2011) e Silva (2011a).

Além dos fatores econômicos e outras questões sócio-políticas referentes ao tema, podemos considerar relevante análises de tipologias de democracia digital empregadas, ou como sugeriu Silva (2005) de graus de democracia digital. Muitos trabalhos, aos quais aqui nos reportamos, têm se preocupado em clarificar os pilares da democracia digital a partir dos principais modelos de democracia (MARQUES, 2008; SILVA, 2005; BEZERRA, 2008; GOMES e MAIA, 2008), especialmente a democracia deliberativa¹¹ e dos principais autores que trabalham com os usos da internet e seus impactos no campo da comunicação de um modo geral e com outros campos relacionados, de um modo mais específico, autores que trabalham diretamente com as temáticas da política. (MARQUES, 2008; BEZERRA, 2008;

¹¹ Para uma análise mais aprofundada sobre as relações da teoria deliberativa com os atuais contextos democráticos e suas aplicações para a internet, ver Gomes e Maia (2008). Para uma análise das variadas concepções de democracia deliberativa e suas relações a participação política, ver Marques (2012).

SILVA, 2005; BRAGA, 2007)¹².

Sendo os trabalhos normalmente empreendidos buscando a partir das teorias democráticas e/ou diretamente se preocupando com as questões da informação é comum se privilegiar mais as perspectivas políticas, especialmente da participação política, deixando em segundo plano as outras variáveis da comunicação (SILVA, 2005). O outro extremo também acontece, às vezes dando muita força às referências da comunicação e deixando em segundo plano as questões da perspectiva da participação nas esferas democráticas (BRAGA, 2007). No desenvolvimento deste trabalho procuramos nos orientar, por ser essencial e indispensável, pelos estudos da comunicação, especialmente os referentes à comunicação política e pelas teorias da democracia de forma mais bem distribuída possível, já que este trabalho se baseia em dois elementos amplamente inseridos no campo dos estudos da democracia e nos campos dos estudos da comunicação política: informação, transparência e participação, mas tendo como centro da análise a busca por correlações explicativas a partir de variáveis independentes no campo da política institucional.

2.5. Os espaços tradicionais de informação, participação e transparência

No Brasil os mecanismos de aproximação do cidadão com o Estado foram construídos de maneira gradual. Um bom exemplo disso é a experiência de efetivação de ouvidorias no país. Desde a primeira experiência de uma ouvidoria pública no Brasil em 1823, passando por um decreto-lei que instituiu outra vez uma ouvidoria em 1961 e a criação do cargo de ouvidor em 1967 e a defesa de ouvidorias na década de 1970 (IPEA, 2010), relatos apontam que “o cenário político não dava margem a inovações dessa natureza, orientadas a participação e ao controle social da administração pública pelos cidadãos” (IPEA, 2010: 212).

O conjunto das interações dadas quando se pensa os espaços mais ampliados de participação política dentro das instituições do Estado é, dentre outros autores, refletido por Avritzer (2008). O autor retrata as formas de tomada de decisão, os fluxos dessa decisão e uma alternativa de formação de decisões públicas conjuntas entre sociedade civil e governo. Avritzer (2008) aponta que o surgimento desses novos espaços participativos no Brasil muitas vezes está relacionado a conjunturas políticas institucionais a exemplo de partido político no

¹² Ficamos aqui mais estritamente com a bibliografia brasileira mais utilizada nos principais trabalhos da área de democracia digital.

poder, e também das demandas sociais, ou seja, também relacionado ao perfil da sociedade civil, pois tem como sua base teórica o referencial habermasiano.

Habermas, ao ampliar também as possibilidades da política e da própria democracia, afirma que a política é a construção de mundos viáveis em realidades não dadas. Dessa forma, a perspectiva habermasiana incorpora um elemento transformador à essência da política. A política é, dessa forma, um poder com capacidade de transformar realidades sociais e uma das principais provas disso é a passagem de uma sociedade estamental para uma sociedade moderna. Habermas apresenta então a necessidade de reconstrução de um mundo de ideias que sejam realizáveis, afirmando até mesmo que a teoria crítica deve ser realizável, não podendo se limitar ao mundo das ideias (HABERMAS, 2002).

Habermas incorpora em seus textos elementos teóricos de cunho liberal e republicano, e busca solucionar algumas limitações no desenvolvimento dessas correntes de pensamento. Segundo o autor, a concepção liberal relaciona-se com interesses e compromissos particulares enquanto a concepção republicana está presa ao entendimento de padrões éticos. Habermas não nega a existência de uma razão instrumental, ao mesmo tempo em que toma a liberdade como um pressuposto, pois, pessoas livres de constrangimentos teriam capacidade argumentativa. Na percepção habermasiana sobre a contemporaneidade, em nossas sociedades complexas, só é viável uma democracia de tenha como base a teoria da comunicação (HABERMAS, 2002).

Existem diferentes demandas que propõem modelos alternativos ou novas possibilidades à democracia. O que diferentes autores irão apontar sobre a aplicação prática dessas teorias é que, as ferramentas criadas a partir desses referenciais teóricos não são um modelo alternativo que rompa com todos os padrões do modelo de democracia liberal representativo, mas proposições que promoverão alterações às experiências democráticas conservando as conquistas já adquiridas nas democracias, como a expressa numa avaliação do contexto de criação de espaços de controle social, transparência e participação no Brasil (IPEA, 2010: 120).

Os fatores citados reforçam a discussão sobre as possibilidades desses novos mecanismos para a sociedade civil e para os novos desafios da relação Estado-sociedade. Coadunando a isso, muitos atores sociais e políticos sofrem com déficits de informação ou tem que recorrer a uma fonte “bruta” de informação política que são os diários oficiais, ou recorrer à mídia comercial que tem sua agenda pautada por interesses mercadológicos (BEZERRA, 2008). Diante disso, os sites governamentais podem se constituir como um canal de fornecimento de informações e espaço para mecanismos de transparência política e

deliberação pública (BRAGA, 2007; BEZERRA, 2008; PINHO, 2008). Isso compreenderia um governo que promove *accountability* e responsividade políticas, características centrais da boa governança (BEZERRA, 2008; BEZERRA *et al.*, 2010; JORGE e BEZERRA, 2011).

Está em processo de implantação uma política pública de âmbito nacional para melhoria do acesso à internet no Brasil, o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL)¹³, somada a outras de âmbito regional, de difusão da internet. Há ainda iniciativas nacionais e internacionais para o aumento da transparência governamental, a exemplo da *Open Government Partnership*, além de diversos outros mecanismos disponibilizados através da internet, como destacado por Bezerra e seus colaboradores (2011). Esses elementos ligados à necessidade de *accountability* política, transparência governamental e administrativa, que seria um item central de boa governança (BEZERRA, 2008; BEZERRA *et al.*, 2011; WARTHA, 2011), sendo também a transparência um mecanismo de gestão e controles horizontais (CEPAL, 2010; LOPEZ E ALENCAR, 2011) e que corrobora no combate à corrupção (PERUZZOTTI, 2008).

No debate sobre aprimoramento da democracia, é central a necessidade de aproximação entre a esfera estatal e os cidadãos, pois o modelo atual de democracia não estabelece um elo entre representantes e representados (GRAU, 1997). Como também destaca Moura e Silva (2008),

uma efetiva democracia depende da articulação entre a esfera político-institucional e a esfera societária, por meio da mediação da esfera pública, na qual demandas, interesses e problemas sociais conseguem expressar-se e, de alguma forma, orientar a atuação dos agentes e instituições político-administrativas, torna-se imprescindível a existência de atores sociais capazes de organização e atuação autônomas (MOURA E SILVA, 2008: 46).

Além da existência de atores sociais autônomos – elemento que não nos cabe diretamente neste trabalho –, outro elemento importante, apontado para a diminuição desse hiato na democracia representativa é a abertura de espaços para a promoção de mecanismos de informação, transparência e participação, mecanismos que podem ser concebidos através das ferramentas fornecidas pelas TIC (BATISTA, 2003; GOMES, 2005; SILVA, 2005;

¹³ O Plano Nacional de Banda Larga, iniciativa do Executivo Federal, tem como objetivos “criar oportunidades, acelerar o desenvolvimento econômico e social, promover a inclusão digital, reduzir as desigualdades social e regional, promover a geração de emprego e renda, ampliar os serviços de governo eletrônico e facilitar aos cidadãos o uso dos serviços do Estado, promover a capacitação da população para o uso das tecnologias de informação e aumentar a autonomia tecnológica e a competitividade brasileiras”. Mais detalhes sobre iniciativa, abrangência e projetos empreendidos pelo PNBL em: <http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/pnbl>. Acesso em abril/2012.

BRAGA, 2007; BATISTA, 2008; BEZERRA, 2008; GOMES E MAIA, 2008; SILVA, 2011A; BEZERRA *ET AL.*, 2011).

Quando se fala em TIC é difícil não pensar nos déficits informacionais (FERREIRA, 2003) e o alcance ainda restrito das TIC devido a sua expansão estar subjugada a interesses mercadológicos (BRASIL, 2009), assim como o próprio conteúdo de difusão das informações políticas (Bezerra, 2008) que pode, no contexto das TIC, apenas reproduzir os padrões determinantes em outros veículos de comunicação (MIGUEL, 2002), além do déficit de informatização – passo elementar para a ampliação da informação *via* TIC (BESSA *ET AL.*, 2003; BRASIL, 2008; BRASIL, 2009; CDI, 2010) – é um fator de base, técnico e essencial, pois é capaz de abortar todo o poder de utilização das TIC em algumas regiões, especialmente as que se situam em maiores distâncias dos grandes centros, onde já há um maior déficit informacional, gerando cidadãos com pouca competência para a participação democrática, como classificou Breton (2006), autor que aponta existirem espaços de expressão democrática suficientes, o problema, segundo o autor, se encontra na incapacidade dos cidadãos de se apropriarem desses espaços.

Os pontos de reflexão acima apresentados nos colocam algumas questões que buscarei salientar durante o desenvolvimento da pesquisa e, na medida do possível, buscar interpretar alguns indicativos de referenciais, no que tange a um bom emprego dessas ferramentas nos próprios *web sites* analisados.

2.6. E-democracia como política de Estado

Nas mais atuais discussões sobre a democracia enquanto conceito e enquanto prática pelas análises políticas contemporâneas vemos uma forte ênfase em se pensar formas alternativas à democracia liberal. Aqui levanto algumas questões de análise teórica e empírica bem pontuais sobre as análises democráticas contemporâneas buscando traçar uma relação entre os trabalhos teóricos e empíricos sobre o tema e a efetividade desse debate na implantação de políticas públicas de e-governo.

São impulsionadoras da reflexão sobre a democracia digital a ampla demanda por participação identificada por perspectivas participacionistas de variadas vertentes (PATEMAN, 1992; DAGNINO, 2002; SANTOS, 2002; SANTOS, 2005; AVRITZER, 2008; GOMES E MAIA, 2008; BRASIL, 2011). Essa ampla gama de autores estão preocupados em pensar e identificar formas alternativas à democracia liberal competitiva, não expressamente

eximindo em si os espaços de competição, mas ampliando as esferas do debate público, principalmente através do aumento do acesso à informação por parte dos cidadãos e o aumento de espaços de participação tradicionalmente restritos aos pleitos eleitorais. Há, contudo, um vácuo teórico nessas análises quanto à tomada de decisão, pois, ao mesmo tempo em que busca superar a lógica mercadológica de competição liberal e dar uma chave interpretativa da soberania cidadã, essa literatura não dá conta muitas vezes da variada multiplicidade dos espaços de poder nas modernas instituições políticas¹⁴.

Além disso, há programas governamentais que corroboram para o desenvolvimento da democracia digital como resposta a essas demandas teóricas. Além disso, em âmbito federal, o Brasil tem investido fortemente em políticas de democratização da internet, a exemplo do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), somada a outras políticas de âmbito regional. Todas essas iniciativas tem como foco a democratização do acesso à internet, ou seja, a ampliação do número de pessoas com acesso à internet com computadores pessoais, *tablets*, celulares, etc. Além disso, há políticas para ampliação do acesso através de *lan houses* e espaços públicos gratuitos de acesso promovidos principalmente por iniciativas municipais, estaduais e federais.

Existem também as iniciativas de promoção de governo eletrônico, compreendendo mecanismos de *e-administração*, *e-democracia* e *e-governança*. Um avanço importante nesse aspecto foi o sistema de chaves-públicas ICP-Brasil (BARRA, 2009). Esta estrutura possibilitou a transferência de várias atividades governamentais para a esfera virtual o que gerou um grande impacto positivo na gestão pública atingindo especialmente a *e-administração* e a *e-governança*.

A ICP-Brasil “foi instituída pelo Estado brasileiro como mecanismo que possibilita a chamada “assinatura digital”, com a validade reconhecida por esse Estado e por intermédio dele” (BARRA, 2009: 25; STEINBERG, 2004). Ou seja, nas palavras do autor, o Estado seria o promotor e gerenciador desse mecanismo. Discorreremos sobre isso mais adiante. Destacaremos agora o que foi possibilitado através da adoção pelo Estado brasileiro da ICP-Brasil, além de outras iniciativas a níveis estaduais e municipais, tendo essas normalmente uma cobertura do projeto nacional. Essa estrutura de base promoveu mecanismos de *e-administração*, *e-democracia* e *e-governança*.

O que se convencionou chamar na literatura de *e-administração* ou *G2B (Government to Business)* são os mecanismos da internet voltados para a relação das empresas com o

¹⁴Um exemplo clássico é o déficit na análise institucional na teoria da ação comunicativa de J. Habermas (2001), também presente em seus modelos normativos de democracia (HABERMAS, 2002).

Estado. Através dessas ferramentas empresas tem acesso a serviços públicos como por exemplo a Nota Fiscal Eletrônica, muito comum no Brasil.

A e-democracia compõe-se da abertura por parte do governo/Estado de espaços de participação e transparência governamentais. *G2C (Government to Citizens)* é um dos temas do e-governo com uma crescente produção de textos teóricos e empíricos no Brasil (BATISTA, 2003; BEZERRA *et al*, 2010; BEZERRA *et al*, 2011; JORGE E BEZERRA, 2011; MARQUES, 2008; BEZERRA, 2008; GOMES E MAIA, 2008; BRAGA, 2007; SILVA, 2005; SILVA; 2011b). As análises empíricas nesses trabalhos são voltadas principalmente a analisar sites governamentais, alguns chegam a incluir análises de redes sociais digitais.

O outro aspecto do e-governo é a e-governança que se compõe do uso da internet para a gestão pública e para facilitar as relações interinstitucionais ou mesmo entre os poderes. Nessa categoria foi preferível agrupar duas ferramentas distintas, *G2G (Government to Government)* e *G2E (Government to Employee)*. A primeira se refere ao uso da rede para relações institucionais e para *accountability* horizontal¹⁵, enquanto a segunda é especialmente usada para mecanismos de gestão pública interna dos órgãos ou suas redes. Uma característica importante dessas duas ferramentas é que elas se utilizam predominantemente da *intranet*, ou seja, de um espaço virtual fechado.

Informação, controles, governabilidade, participação e transparência políticas são temas de destacada relevância dentro dos estudos sobre democracias. Tais temas dizem diretamente sobre a estrutura e papel do Estado e são temas que entram na pauta da incorporação das novas tecnologias às atividades do Estado. A informação certamente não é apenas um mero instrumento da democracia, como o pode ser em outros regimes políticos. Nas democracias, a comunicação política apresenta-se como elemento indispensável, pois nela se tece relações entre os cidadãos e a esfera política institucional, ajuda a informar o cidadão dos processos políticos (DAHL, 2012; MATOS, 2006), fornece mecanismos de controles verticais – do cidadão para o Estado – e horizontais – do Estado para o Estado – (O’DONNELL, 1998; MATOS, 2006) e, mais recentemente, reflete-se sobre o potencial deliberativo que a comunicação pode oferecer às democracias (MATOS, 2006; MARQUES, 2008).

A transparência administrativa já é um mecanismo em amplo processo de

¹⁵ *Accountability* horizontal é definida enquanto os controles entre instituições governamentais, controle do governo sobre o governo. Segundo O’Donnell esses mecanismos de *accountability* são frágeis nas novas democracias (O’DONNELL, 1998).

consolidação via mecanismos da rede mundial de computadores em governos democráticos de vários países, inclusive no Brasil. Uma dessas iniciativas é a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) e o Governo Aberto.

O tema da participação vem sofrendo mutações na teoria política e tem ganhado destaque nas mais atuais reflexões sobre os regimes democráticos, mas ainda há entraves na sua relação com a governabilidade. Não há um consenso quanto as possibilidades governativas via instituições participativas. Apesar disso, o uso da internet para a e-democracia é o aspecto mais estudado pela produção da Ciência Política brasileira sobre a temática do e-governo. Vejamos um pouco sobre isso.

É visível dentro da crescente produção teórica sobre democracia digital que há aqueles que se posicionam de forma mais pessimista, denominados por Bezerra (2008) de “cyberpessimistas schumpeterianos” e outros que vislumbram as TIC com certo otimismo para a prática política, denominados “cyberotimistas rousseauianos” (BEZERRA, 2008, p. 415), e há ainda aqueles que preferem ser mais moderados em suas análises. A partir dessas três posições demarcadoras se multiplicam as variedades de interpretação, sejam elas dentro da Ciência Política, da Comunicação, da Administração ou Gestão Pública e outras áreas do conhecimento¹⁶.

O Estado brasileiro utiliza-se de todas essas ferramentas a nível nacional e isso tem sido apontado como um dos grandes avanços do Estado nas últimas duas décadas (BARRA, 2009). A seguir discorreremos sobre alguns desafios do Estado destacadamente nas ferramentas de e-democracia, onde atualmente se toma forma um amplo debate sobre o *Open Government Partnership* (Parceria Governo Aberto).

A Parceria de Governo Aberto é uma nova iniciativa multilateral que visa assegurar compromissos concretos por parte dos governos para promover a transparência, capacitar os cidadãos, combater a corrupção, e aproveitar as novas tecnologias para fortalecer a governança. No espírito de multi colaboração, o OGP é supervisionado por um comitê de governos e organizações da sociedade civil. Para se tornar um membro da OGP, os países participantes devem adotar uma Declaração Governo Aberto; entregar um plano de ação para o país desenvolvido com consulta pública, e comprometer-se a uma informação independente sobre o seu progresso. A Parceria de Governo Aberto foi oficialmente lançada em 20 de setembro de 2011, quando os oito governos fundadores (Brasil, Indonésia, México, Noruega, Filipinas, África do Sul, Reino Unido, Estados Unidos) aprovaram uma Declaração de Governo Aberto, e anunciou seus planos de ação nacionais. Desde setembro, a Procuradoria-Geral saudou o compromisso dos 47 governos adicionais para aderir à Parceria (*Open Government Partnership*, 2012)¹⁷ [tradução livre].

¹⁶Braga (2007) cita que grandes trabalhos sobre o impacto das TIC na arena política são empreendidos por cientistas da informação e áreas afins e que quando empreendidos por cientistas sociais costumam ter um caráter estritamente teórico.

¹⁷Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/about>>. Acesso em dezembro de 2012.

Além dessa iniciativa internacional, existem iniciativas nacionais para o aumento da transparência governamental, especialmente através da internet, como destacado por Bezerra e seus colaboradores (2011). Esses elementos ligados à necessidade de *accountability* política, transparência governamental e administrativa, que seria um item central de boa governança (BEZERRA, 2008; BEZERRA *et al.*, 2011; WARTHA, 2011), sendo também a transparência mecanismo de gestão e controles horizontais (CEPAL, 2010; LOPEZ E ALENCAR, 2011) e que corrobora no combate à corrupção (PERUZZOTTI, 2008).

Pensando na possibilidade de mudanças pró ampliação democrática – entendida aqui, enquanto acesso dos cidadãos – nas esferas institucionais de poder (PATEMAN, 1992; SOUZA, 2001; DAGNINO, 2002; SANTOS, 2002; SANTOS, 2005; SILVA, 2005; AVRITZER, 2008; MOURA E SILVA, 2008; BRASIL, 2011; SANTOS, 2011), e tendo as TIC como um dos meios através dos quais as instituições políticas possam aproximar-se dos cidadãos representados, tomo como foco identificar quem é o soberano na tomada de decisão sobre a promoção de sites governamentais enquanto canais de informação e interação política entre instituições políticas e cidadãos.

Do amplo leque de discussões que permeiam os mais atuais debates sobre as condições da experiência democrática contemporânea há um norte de pensar formas alternativas, ou até mesmo mesclar ferramentas alternativas de participação às experiências de democracia representativa. Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer nos apresenta uma ideia interessante desse debate. Segundo os autores,

Quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas. Aliás, a expansão global da democracia liberal coincidiu com uma grave crise desta nos países centrais onde mais se tinha consolidado, uma crise que ficou conhecida como a dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático de abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram” (SANTOS, 2009: 42).

Os dois pontos da crise citada por Santos e Avritzer (2009), a patologia da participação e a patologia da representação, que aqui representam não apenas uma perspectiva analítica posicionada politicamente pelos autores para a construção do texto, mas se apresenta como uma posição em um debate mais amplo sobre o significado estrutural da democracia, aqui afunilado no “problema da forma da democracia e da sua variação” (SANTOS, 2009: 40-1;

ARATO, 2002; AVRITZER, 2000; BÓRON, 1994; COHEN, 1996; DAHL, 2012).

Ou seja, há um debate muito maior sendo travado sobre o modelo de democracia, suas condições estruturais, suas formas e variações. E, na perspectiva apontada por Santos, é necessário ir além, ao que chamou de “reinvenção da emancipação social” preparando cidadãos mais ativos para uma prática mais ativa de cidadania nas experiências não hegemônicas de democracia (2009: 22-5).

Assim sendo, nos debates sobre as condições estruturais da democracia fica expressa um acalorado debate sobre a forma da democracia e da sua variação. Participação e transparência políticas são temas que, provavelmente, sempre terão um lugar de destaque dentro dos estudos sobre democracias. A informação certamente não é apenas um mero instrumento da democracia, como o pode ser em outros regimes políticos, como retrata na produção da Ciência Política brasileira uma reflexão crescente sobre essas possibilidades, já que uma análise recorrente critica o papel da mídia comercial enquanto fonte de informação no país (MIGUEL, 2000; AZEVEDO, 2006; BEZERRA, 2008).

Luis Felipe Miguel (2000) aponta haver um ausência crucial da mídia nos relatos da história política do Brasil. O autor destaca que

mais relevante [que a transparência], porém, parece ser o elitismo que subjaz à ausência da mídia. Nas sociedades formalmente democráticas em que vivemos, é corrente a divisão da política em bastidores, as salas secretas em que se fazem os acordos e se tomam as grandes decisões, e palco, o jogo de cena representado para os não-iniciados, isto é, para o povo em geral. O que ocorre no palco serviria apenas para distrair a platéia e manter a estabilidade do sistema, perpetuando o mito da democracia como 'governo do povo'. Por motivos óbvios, a mídia pertence a esse segundo espaço – mas os fatos políticos relevantes ocorreriam no primeiro, nos bastidores (MIGUEL, 2000: 198).

Diante dessa dificuldade destacada por Miguel¹⁸ é importante pensar uma forma de informação alternativa que seja capaz de suprir os déficits informacionais e o viés a que está sujeita a mídia comercial (BEZERRA, 2008). Os fatores citados reforçam a discussão sobre as possibilidades de novos mecanismos de *accountability* para a esfera política. Bezerra (2008) aponta como um possível caminho a busca de uma informação diretamente fornecida pelos órgãos governamentais e se propõe a essa análise. Em seu trabalho mais recente, a autora e seus colaboradores apontam que há um profundo déficit quanto ao que poderia oferecer e o que realmente tem oferecido em *accountability* os sites dos governos estaduais brasileiros (BEZERRA *et al*, 2012).

¹⁸Além dessa análise de Miguel (2000) há outras importantes análises sobre o papel do sistema de mídia no sistema político brasileiro. Podemos destacar aqui o trabalho de Azevedo (2006).

Conforme a definição elaborada por Gomes,

A 'democracia digital' (e outros verbetes concorrentes) é, neste sentido, um expediente semântico empregado para referir-se à experiência da internet e de dispositivos que lhe são compatíveis, todos eles voltados para o incremento das potencialidades de participação civil na condução dos negócios públicos (GOMES, 2005: 217).

Assim sendo, o conceito de democracia digital enquanto o uso da internet para fins de aumento dos espaços participativos, conseqüentemente promovendo a informação para essa prática participativa (BEZERRA *et al*, 2011), pode se incluir o conceito de *accountability* se pensarmos este via mecanismos da rede mundial de computadores, assim como o fez BEZERRA *et al* (2011) e SILVA (2005). Na aplicação do conceito nos atuais estudos de democracia digital, é comum a incorporação do conceito *accountability* dentro da avaliação das variáveis de informação e de transparência administrativa (BEZERRA *et al*, 2011; BRAGATTO *et al*, 2012; SILVA, 2005).

Como fica claro, há uma ampla discussão dentro da Ciência Política brasileira sobre os potenciais usos do e-governo para a e-democracia, ou seja, para a relação estritamente política entre Estado e Sociedade. A literatura nacional sobre o tema não tem dado o devido destaque a e-administração e à e-governança, essenciais para a compreensão dos processos políticos nesses campos. Quanto ao tema da e-administração, a Administração Pública e a Gestão Pública tem feito importantes análises. O campo que busco destacar aqui é o campo da e-governança, pois, apesar dos estudos das instituições terem um bom espaço no Brasil, há poucos estudos ou nenhum estudo destacável sobre o tema.

O campo da e-governança flui dentro das estruturas do Estado. O Estado é o próprio agente promotor de uma política de reestruturação interna, alterando significativamente sua engenharia institucional e, conseqüentemente, produzindo em diversos aspectos resultados diferentes dos anteriores. O Estado está empoderado e tomando decisões significativas.

Para a construção desse tópico levantamos principalmente as análises de dois autores, a primeira de Marcello Barra (2009) em “O Leviatã eletrônico” e a outra de Oscar Sanchez (2003) no artigo “O poder burocrático e o controle da informação”. Em ambos os trabalhos, o primeiro sobre o caso brasileiro a nível federal e o segundo sobre o caso do Estado de São Paulo em nível estadual, está presente os impactos dessas iniciativas e como se configuraram as tomadas de decisão sobre cada uma delas.

Vamos primeiro ao texto de Marcello Barra. Segundo a descrição do autor “a construção do ICP-Brasil ocorreu, em grande medida, na Casa Civil da Presidência da

República. A infra-estrutura foi instituída pelo Presidente da República que vinculou os órgãos da ICP-Brasil à própria Casa Civil” (BARRA, 2009: 27).

Segundo nos aponta o autor, ante a análise das condições que ele teceu sobre o processo de implantação do ICP-Brasil, o fator determinante foi a condição “razão de Estado”. Ou seja, todo o processo ficou restrito a esfera do Estado, sem uma justificativa ou mesmo transparência dos atos a outros atores ou instituições fora do processo.

Numa interpretação restritiva¹⁹, mas não inválida, Marcello Barra afirma que “o *e-gov* [brasileiro] resulta de políticas públicas dirigidas historicamente pelo Executivo” (Barra, 2009: 31). Além disso, o ICP-Brasil foi instituído por Medida Provisória (MP nº 2.200-2) (Barra, 2009: 27). Ou seja, podemos atribuir a tomada de decisão sobre a sua instituição ao chefe do Poder Executivo, no caso, o Presidente da República.

No processo de implantação, pós-tomada de decisão, vários órgãos e atores foram chamados ao debate. Nos termos do autor,

um desses órgãos é o Comitê Gestor e, para a formação do primeiro número de participantes foram nomeados, em 18 de julho de 2001, os secretários executivos dos ministérios da Justiça, da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Ciência e Tecnologia, da Casa Civil e o subchefe militar do Gabinete de Segurança Institucional, o presidente da Sociedade para o Desenvolvimento da Tecnologia da Informação (Brisa) e o diretor geral da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) (BARRA, 2009: 27).

Além da iniciativa nacional, vários estados subnacionais começaram a adotar progressivamente ferramentas de governo eletrônico. No caso do estado de São Paulo, Sanchez (2003) identifica, assim como Barra (2009), haver uma centralização da tomada de decisão no Executivo. O autor destaca a relação governante burocracia como a definidora do processo de tomada de decisão sobre o e-governo.

Destaca também o autor que houve resistência à implantação do e-governo em São Paulo. Os projetos de mudança organizacional, de substituição dos espaços físicos por espaços virtuais, sofreu muita resistências pelos tomadores de decisão dentro das instituições estaduais, o que, no caso paulista, atrasou a adoção das ferramentas de governo eletrônico.

Sanchez (2003) identifica que o partido político no governo influenciou no processo de implantação do governo eletrônico no estado. Isso nos dá um sinal de que essas ferramentas de decisão não foram tomadas por um Estado enquanto uma instituição perene e existente independente dos atores, mas para uma lógica de tomada de decisão que se encontra

¹⁹Aqui o autor se refere ao uso do governo eletrônico somente enquanto mecanismos de gestão.

no nível pessoal, mais do que no nível legal das instituições. Apesar disso, não busco deter aqui num julgamento moral dessas ações. A priori, entendo-as enquanto legítimas por serem frutos de um contexto democrático de tomada de decisão.

Além desses pontos fundamentais elencados por Sanchez (2003), há uma questão que praticamente não aparece na literatura atual sobre governo eletrônico, o retorno simbólico que vem da sociedade para os governantes em forma de legitimidade através das políticas de democracia digital. O autor destaca que, com o processo de aumento dos mecanismos de transparência, o governo em exercício criaria a imagem de um “governo honesto” e receberia em contrapartida um maior grau de legitimidade ante a sociedade. O olhar sobre esse ponto é importante pois não vem carregado de uma postura normativa, mas de uma análise racional e instrumental sobre o potencial das novas tecnologias da informação e comunicação. Além disso, olhar para o governo em exercício e não para o Estado, é pensar um risco assumido no controle dessa informação pelo governo em exercício em uma lógica mercadológica de competição política.

2.7. Informação, Participação e Transparência na política subnacional

Os contemporâneos debates em torno da teoria democrática têm incorporado massivamente as discussões sobre ampliação da legitimidade democrática através da criação de novos espaços/mecanismos de exercício da democracia além do procedimentalismo do voto nas democracias representativas (IPEA, 2010; Santos, 2009). Dentro desse amplo debate foram selecionadas de maneira intencionais três grandes áreas temáticas: a informação política, a *accountability* política e a participação política. Essas três áreas temáticas são pensadas aqui a nível subnacional brasileiro em como mecanismos tradicionais de aproximação dos cidadãos aos governos estaduais e também como possibilidades no exercício da e-democracia institucional no nível dos executivos estaduais.

Essas três áreas temáticas são amplamente abordadas nos estudos que abarcam as reflexões sobre internet e democracia, tendo relevante destaque o tema da participação política. A temática da informação política traz fortes relações com os estudos de mídia e o seu papel nas democracias, o tema da *accountability* nos remete à transparência governamental, referindo-se diretamente às ações das instituições políticas na promoção de um dos instrumentos essenciais nas democracias contemporâneas. A temática da participação política é que encontra maiores subsídios teóricos na literatura da Ciência Política brasileira,

apesar de grande parte desses estudos não estarem diretamente ligados a aplicação/criação de espaços participativos nos ambientes da *web*.

A comunicação política se detém em diversos momentos e contextos aos estudos sobre a informação política e, no contexto dos estudos sobre democracia digital a informação política é apresentada junto às discussões sobre transparência política (BEZERRA *et al*, 2011). Contudo, aqui fazemos uma distinção – que espero ser clara – entre informação e transparência política.

Compreendemos como informação política nos *websites* governamentais, o conjunto de informações que trazem um rápido panorama de apresentação do governo, tendo como essenciais características que podem ser informações mais gerais ou mesmo informações de cunho noticioso e propagandístico do governo. A informação política nos *web sites* governamentais, na presente definição, se restringe ao conjunto de informações elementares, ou informações de apresentação dos portais governamentais na internet, conforme tabela 1.

A informação é um elemento essencial à experiência democrática, pois ela forma, informa e conforma cidadãos. Na Grécia antiga, a publicização dos processos políticos em praça pública integrava os então cidadãos (VERNANT *apud* ARANHA E MARTINS, 2009: 39). Nos primórdios da experiência democrática moderna, os estadunidenses eram completamente integrados aos assuntos públicos, sejam eles nas comunas ou nas associações de bairro, a ideia de soberania do povo prevalecia (TOCQUEVILLE, 1987: 50ss). Na reflexão mais contemporânea Dahl (1997), elenca que a informação é elemento essencial nas sociedades democráticas, e no contexto dos estudos sobre democracia digital, Bezerra *et all*, (2011), afirma o papel da informação política via sites governamentais como cumprimento de um direito.

Em um texto anterior, Bezerra (2008) trabalha com a proposição de que os sites governamentais seriam uma forma de emissão de informação política alternativa aos meios de comunicação comerciais, aproximando sua reflexão a apontar uma necessidade de uma comunicação pública²⁰ nos padrões de contextos democráticos (MATOS, 2006), ou mesmo um caráter desvinculado das contingências mercadológicas dos meios de comunicação comerciais.

Contudo, o conceito de informação em seu sentido mais amplo, pode, no campo dos processos políticos, fornecer tanto a informação política necessária aos processos internos do Estado e de sua relação com o cidadão. Devido ao teor desta análise, não nos deteremos em

²⁰ A autora não se utiliza desse conceito de comunicação pública, mas aponta haver uma diferença entre a informação política num meio de comunicação comercial e em um meio público (Bezerra, 2008).

analisar o enquadramento da informação dada pelos sites governamentais, ou mesmo o tipo/aprofundamento dessa informação, como feito por Rothberg *et al* (2011)²¹. Nesse primeiro conjunto de variáveis, que classificamos como variáveis de informação estão incluídas um conjunto de questões sobre a disponibilidade e funcionamento nos sites governamentais de informações mais gerais, de apresentação do site e do governo.

O segundo grupo de variáveis ao qual denominamos de instrumentos para participação política refere-se ao conjunto de preocupações de que muito se tem ocupado aqueles que estudam a democracia digital a partir da perspectiva da Ciência Política e da Comunicação, a exemplo de BATISTA (2008), BEZERRA *et al* (2010), GOMES (2005a; 2005b), MAIA *et al* (2011), MARQUES (2008) e SILVA (2005). Sabemos que o debate sobre participação política na Ciência Política tem ganhado amplo destaque, desde as primeiras referências (PATEMAN, 1992), perpassando os debates mais contemporâneos sobre novos espaços participativos e novas demandas num contexto de globalização (SANTOS, 2009) e da consolidação no Brasil de espaços institucionalizados de participação política (AVRITZER, 2008), além dos estudos sobre deliberação (AVRITZER, 2000; COELHO e NOBRE, 2004).

Nosso conjunto de variáveis para a avaliação dos *web sites* governamentais no quesito participação política, se encontra projetado a identificar a existência e o efetivo funcionamento dessas ferramentas, ou seja, se há nos *web sites* mecanismos para participação cidadã, seja através de instituições da sociedade civil organizada e também acessíveis ao cidadão individual, incluindo instrumentos de participações pontuais – a exemplo de enquetes e ouvidorias – e espaços para debates, fóruns ou chats, conforme tabela 1.

Para um bom uso dos instrumentos de participação o cidadão precisa contar com um conjunto de instrumentos: informação política e à informação pública de qualidade e que a informação política e especialmente a informação pública esteja acessível ao cidadão comum, a esse conjunto de variáveis, denominamos de transparência. A transparência seria um esforço institucional ou do governo em exercício em tornar público de maneira clara as formas de decisões governamentais e a utilização dos recursos públicos através dos *web sites* governamentais. Quanto à transparência política, buscamos focar a nossa análise, considerando como transparência apenas aquelas ações que são mais difíceis de encontrar, incluindo tanto a transparência financeira quanto a transparência nas demais ações do governo (BEZERRA *et al*, 2010). Os itens avaliados foram descritos na tabela 1.

²¹ Rothberg *et al*, apresentam uma avaliação de informação em sites governamentais em nível federal e estadual quanto a políticas de saúde a partir de algumas categorias através das quais avaliam a qualidade da informação disponibilizada pelos portais. Ver Rothberg *et al* (2011).

Pensar esses elementos de *e*-democracia a nível subnacional (estadual) brasileiro tem pelo menos duas justificativas: a pouca quantidade de trabalhos acadêmicos que estudem os processos políticos e as políticas públicas a nível estadual, a conjuntura brasileira que confere aos governos estaduais um “ultrapresidencialismo” estadual, com poucos *checks and balances* (ABRUCIO, 1998). Dessa forma, os governos estaduais concentram amplos poderes decisórios, que lhe são aumentados com a pouca fiscalização ativa dos legislativos estaduais e com o pouco conhecimento de suas ações pela reflexão acadêmica. Assim sendo, os governos estaduais são em seu conjunto, um lócus de opacidade, de invisibilidade das ações governamentais, com dificuldades também na consolidação dos espaços participativos.

Ao nos referirmos a democracia digital, estamos emergindo num campo em que pensamos as estruturas do governo e as de governar, mas também estamos lidando, como vimos anteriormente, com alterações na própria estrutura do Estado. Com a concentração de poder decisório no Executivo, que dificilmente terá interesse no exercício do seu poder com controles sociais, já que tenta a todo tempo formar uma coalizão governativa que lhe seja subserviente (ABRUCIO, 1998), fica quase impossível que essas transformações aconteçam, pois, toda essa condição está inserida, e ao mesmo tempo tem como frutos, uma apatia política, que gera nos cidadãos a sensação de bloqueio e incapacidade de transformação do sistema político e a sedimentação da desconfiança nas instituições políticas (MOISÉS e MENEGUELLO, 2013).

Diante desse contexto, o objeto da presente reflexão foi levantar as variáveis de informação, participação e transparência tradicionais e via *web* e buscar compreender seu potencial de ampliação da experiência democrática pelos Executivos nos estados de uma maneira geral e, dentre elas, entender quais têm realmente se efetivado, buscando mensurar assim a sensibilidade dos governos estaduais as demandas cidadãs, no que se refere à *accountability* e responsividade políticas (BEZERRA, 2008).

O próximo capítulo apresenta a análise quantitativa dos dados empíricos da pesquisa. Durante o decorrer dessa análise foram encontradas algumas dificuldades e outras questões de cunho metodológico que também foram inseridas no debate no capítulo.

Capítulo 3

Apresentação e análise dos dados

3.1. Das variáveis e análises

Os sites governamentais são instrumentos importantes para a informação governamental, a *accountability* e a participação política. Tentamos mensurar como os sites analisados tem se comportado ante as demandas por boa governança via *web*. Utilizando de uma avaliação quantitativa desses *web sites* desenvolvemos o método analítico quantitativo conforme variáveis apresentadas no quadro 4. A análise foi realizada a partir de procedimentos estatísticos básicos da utilização de ferramentas de análise quantitativa.

A coleta e a análise dos dados seguiu no que coube, às técnicas usuais de análise de sites governamentais no campo de estudos da democracia digital empreendido no Brasil. O embasamento metodológico também tem bases na literatura brasileira sobre o tema. Para a análise quantitativa dos dados utilizamos de análise estatística básica.

Para a coleta de dados qualitativos sobre os mecanismos tradicionais de informação, participação e transparência políticas, utilizamos novamente do acesso aos *web sites* governamentais como a principal fonte de acesso a informação, já que apenas três governos estaduais, São Paulo, Pernambuco e Bahia, deram uma resposta à primeira solicitação de informação e as respostas dadas por esses três governos foram incipientes. Diante dessa situação buscamos em todos os *web sites* pertencentes aos governos estaduais analisados, a existência de informação.

Com todos os dados coletados, foram realizadas análises básicas sobre o uso dos *web sites* comparando com a sua possibilidade de uso, foram testadas também possíveis correlações entre o desempenho dos *sites* governamentais analisados o grupo político no governo e com o desempenho dos estados com a existência de mecanismos tradicionais de informação, participação e transparência política.

Quadro 4. Variáveis de avaliação dos *web sites* governamentais codificadas e classificadas por grupo

	INFORMAÇÃO		PARTICIPAÇÃO		TRANSPARÊNCIA
i1	Concursos e programas de estágios profissionais	p1	E-mail e/ou fale conosco para contato	t1	Inscrição para recebimento de newsletter do gabinete/secretarias
i2	Notícias atualizadas	p2	Estatísticas de navegação	t2	Contratos / Lista de empresas fornecedoras
i3	Acervo de imagem e/ou som de eventos promovidos ou de interesse do Executivo	p3	Links para secretarias e outros órgãos estatais	t3	Editais licitações
i4	Boletim informativo	p4	Ouvidoria ou análogo	t4	Sistema de acompanhamento de licitações
i5	Agência de comunicação/ Coordenadoria de informações ou publicações	p5	Resposta da Ouvidoria;	t5	Receitas / despesas do Poder Executivo
i6	Anúncio de livros e documentos editados	p6	Inscrição <i>on-line</i> para eventos	t6	Tabela salarial do Poder Executivo
i7	Periódicos de circulação regular (html. ou em “.pdf”)	p7	Respectivas avaliações finais. Uso de blogs, you tube, twitter e outros formatos de interação	t7	Relatório da gestão fiscal da Instituição
i8	Íntegras das publicações	p8	Legislação / orçamento participativo online	t8	Agenda do governador
i9	Serviço de <i>clipping</i>	p9	Consultas públicas, convites públicos a indivíduos / grupos, especialista com ou sem temas específicos para debate	t9	Acervo documental das administrações anteriores, especialmente relatórios técnicos, relatórios orçamentários/gestão fiscal, projetos de políticas públicas e ações governamentais
i10	Serviço de notícias	p10	Enquetes sobre temas polêmicos	t10	Orçamento comentado
i11	Relatórios comentados sobre os projetos de políticas públicas e demais ações governamentais	p11	Fóruns ou <i>chats</i> de debates sobre temáticas específicas com acervo de anteriores	t11	Declaração patrimonial
i12	Mini-currículo político-partidário e administrativo da governadoria	p12	Fóruns ou <i>chats</i> não tematizados com acervo de anteriores	t12	Projetos de lei enviados para o Poder Legislativo
i13	Disponibilização de textos relativos a processos de formulação de políticas públicas	p13	Formulário para avaliação do desempenho dos gestores / do governo / das secretarias	t13	Tramitação de Projetos de Lei enviados ao Poder Legislativo
i14	Acesso a organograma da instituição	p14	Links para processos decisórios abertos a consulta pública	t14	Constituição Estadual e Federal em formato .pdf ou .doc
i15	Planejamento estratégico da gestão / Plano de governo			t15	Leis estaduais em formato .pdf ou .doc
i16	Composição do Poder Executivo			t16	Leis ou emendas orçamentárias
i17	Informações sobre administrações anteriores			t17	Íntegra do orçamento
				t18	Projetos de políticas; ações do governo em processo de implantação ou avaliação.

Fonte: Elaboração própria, com base em trabalhos empreendidos por Bezerra *et al* (2010, 2011), Jorge e Bezerra (2011) e Braga (2007).

Na busca por uma interpretação clara dos dados, foram primeiramente utilizados gráficos, para a exposição mais geral da avaliação direta dos *web sites* que compõem a amostra da presente pesquisa. Nessa apresentação são expostos apenas dados brutos em forma de gráficos de barra sobre a avaliação dos conteúdos e ferramentas dos *sites*. Posteriormente apresentamos as análises de desempenho das variáveis por item avaliado. E por fim, nesse capítulo traçamos também algumas análises de dispersão e correlação, ou seja, agregando aos dados de desempenho dos *web sites* a análise com referência aos partidos no governo ou aos canais de participação e mecanismos de informação e transparência sem uso da internet.

O gráfico 1 apresenta o quantitativo de pontuação alcançados no quesito informação em cada *site* governamental estadual. Cada estado poderia alcançar 34 pontos no quesito informação. O quesito informação abrange elementos importantes em qualquer avaliação de *web site* governamental, pois ele abrange variáveis sobre elementos fundamentais de facilidade de acesso as informações mais básicas sobre o governo e também contempla a apresentação geral do *web site* e da sua função, sendo a primeira interface de contato com quem acessa o site. Ou seja, o governo em exercício se apresenta com os elementos que consideramos como variáveis de informação. Percebemos que se destacam quanto ao quantitativo de informações disponibilizadas via *web site* os governos dos estados de São Paulo e Pernambuco, contudo nenhum atinge a pontuação máxima.

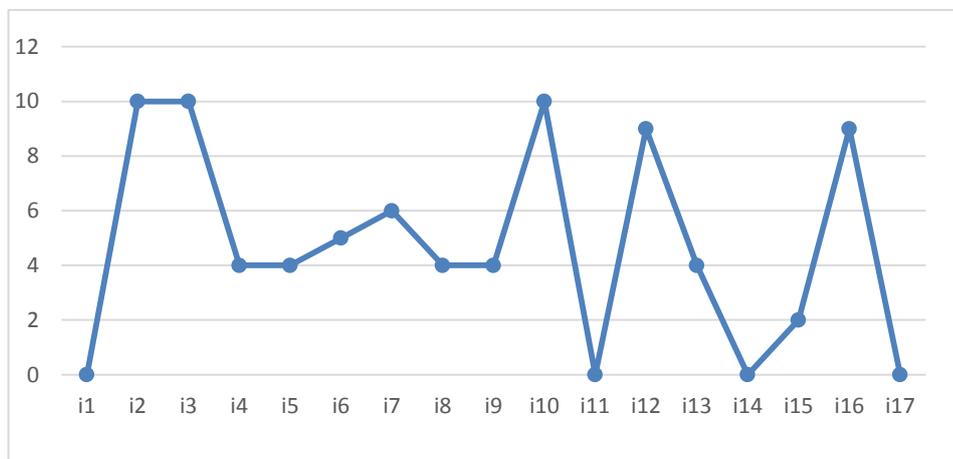
Gráfico 1: e-informação por Unidade Federativa



Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa “Sites governamentais enquanto mecanismos de informação, transparência e participação”.

Analisando por variável, é possível perceber que variáveis o conjunto dos sites dos cinco estados analisados priorizam. A partir do quantitativo de sites e da pontuação máxima possível por variável, percebemos que no quesito informação apenas quatro variáveis alcançam a pontuação máxima, estão pontuando as variáveis i1 (concursos e programas de estágios profissionais), i2 (notícias atualizadas), i3 (acervo de imagem e/ou som promovidos ou de interesse do Executivo) e i10 (serviços de notícias), conforme gráfico 2.

Gráfico 2: e-informação no conjunto das Unidades Federativas analisadas

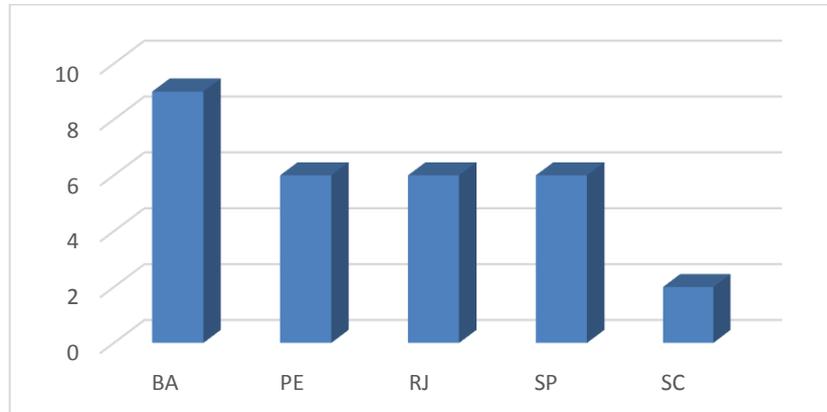


Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa “Sites governamentais enquanto mecanismos de informação, transparência e participação”

Considerando que temos na análise sobre *e*-informação um quantitativo de dezessete variáveis, e que, somente quatro dessas variáveis atinge a pontuação máxima, identificamos, portanto, um déficit no quesito informação, nos *web sites* analisados. Ou seja, há dificuldades dos governos ate mesmo em sua interface de apresentação, representando um pequeno uso dos instrumentos e possibilidades das novas tecnologias da informação.

No gráfico 3, *e*-participação por *web site* do governo da Unidade da Federação, percebemos um destaque do site do governo do estado da Bahia nesse quesito. Contudo observando o número de variáveis nesse quesito (14) e a pontuação máxima que poderia ser atingida (28) percebemos que mesmo o *site* do estado da Bahia alcançou apenas 32% do seu potencial no que se refere a *e*-participação. Isso representa que são poucos os espaços de participação presentes nos *sites* governamentais, quando temos uma extensa literatura que apresenta, reflete e também aponta possibilidades para a *e*-participação via *web* (FARIA, 2012; GOMES e MAIA, 2008; SILVA, 2005).

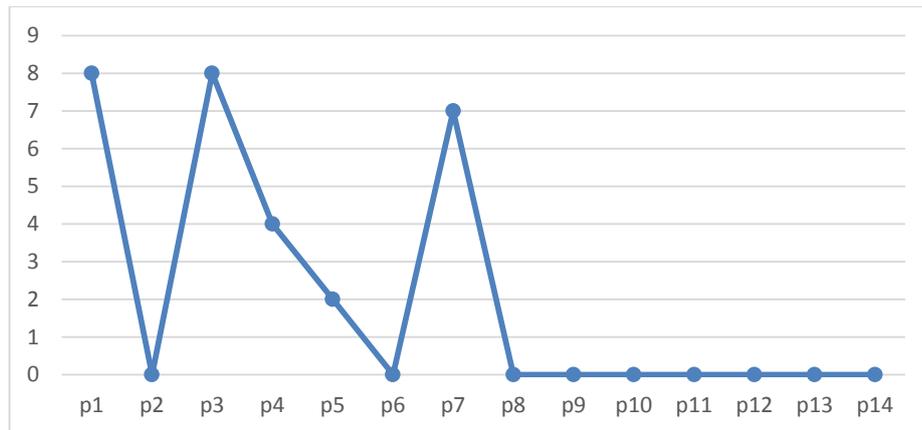
Gráfico 3: e-participação por Unidade Federativa



Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa “Sites governamentais enquanto mecanismos de informação, transparência e participação”.

Vejamos agora quais variáveis e informações se destacam no quesito participação no conjunto de *sites* analisados. As variáveis p1 (*e-mail* ou *fale conosco* para contato), p3 (links para secretarias e outros órgãos estatais) e p7 (uso de *blogs*, *twitter* e outros formatos de interação) são as mais comuns nos sites analisados. Percebemos que variáveis deliberativas como orçamento participativo online (p8) e fóruns ou *chats* de debates (p11 e p12), apesar de estarem presentes em grande parte da bibliografia sobre democracia digital no Brasil, ainda são elementos inexistentes nos *web sites* governamentais estudados, conforme apresentado no gráfico a seguir.

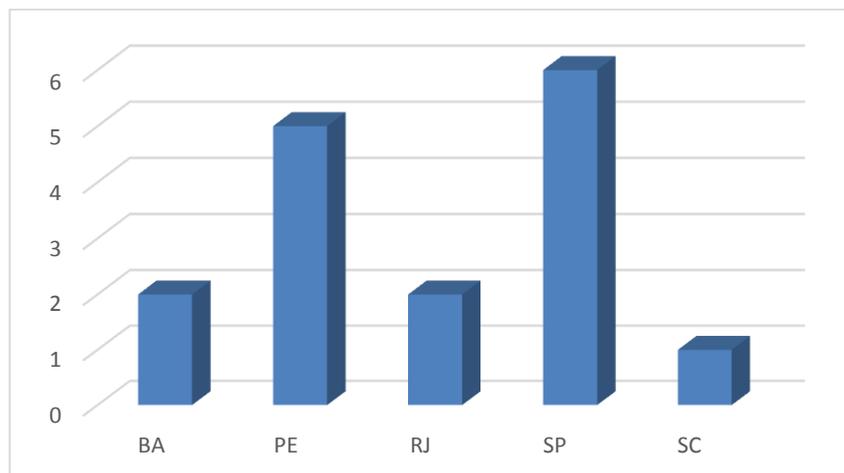
Gráfico 4: e-participação no conjunto das Unidades Federativas analisadas



Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa “Sites governamentais enquanto mecanismos de informação, transparência e participação”.

O quesito transparência é uma das pautas de muitos governos, contudo sabemos que muito da divulgação governamental é feita com intuitos de legitimação do governo (e não das instituições democráticas). No quesito transparência percebemos que os *sites* que tiveram melhor desempenho foram os do governo de Pernambuco e de São Paulo, com cinco e seis pontos respectivamente.

Gráfico 5: e-transparência por Unidade Federativa



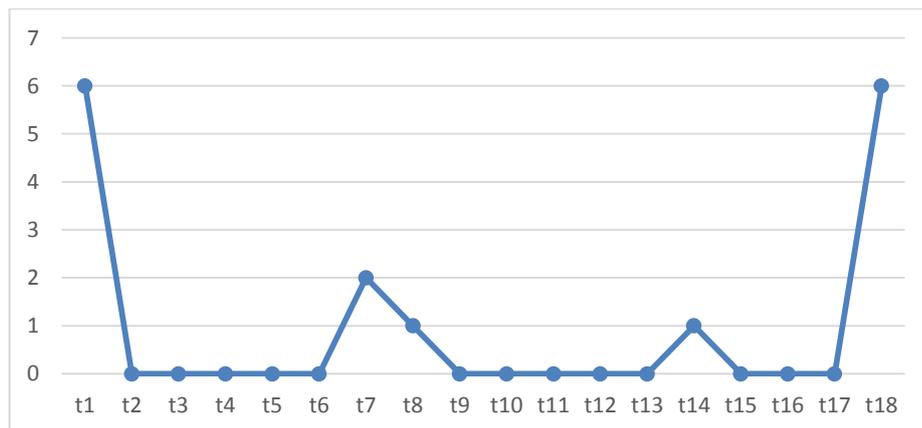
Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa “Sites governamentais enquanto mecanismos de informação, transparência e participação”.

Considerando que o quesito transparência era formado por dezoito variáveis, concluímos que a pontuação alcançada é ínfima em relação ao que poderia alcançar (36 pontos). Percebemos que os *sites* governamentais analisados, que são uma amostra dos *sites* dos governos estaduais brasileiros, têm um déficit enorme em transparência administrativa.

Refletindo a partir de O'Donnell (1988), para quem a *accountability* política tem não apenas o papel de produzir informação verticalizada, ou *accountability* vertical (do Estado/governos para os cidadãos), mas há também o seu papel na produção de organização governamental, ou seja, *accountability* horizontal (informações e transparência entre os órgãos governamentais), assim sendo, o déficit de *accountability* existente dificulta muito os processos democráticos no Estado e no governo.

No gráfico 6 expomos a análise quanto a transparência governamental a partir das variáveis e considerando a expressão do quanto essas variáveis aparecem no conjunto dos *web sites* governamentais. Percebemos que, no conjunto dos *sites* governamentais analisados, apenas duas variáveis aparecem minimamente em mais de um *web site*, sendo estas as variáveis t1 (ferramenta de inscrição para recebimento de *newsletter* do gabinete e secretarias) e t18 (projetos de políticas/ações do governo em processo de implantação ou avaliação). As outras variáveis com pontuação em *e-transparência*, t7 (relatório de gestão fiscal da instituição), t8 (agenda do governador) e t14 (constituição estadual e federal) aparecem somente em um *web site* governamental, sendo t7 no *site* do governo do estado de São Paulo, t8 aparece de maneira incompleta no *site* do governo de Pernambuco e t14 também aparece de forma incompleta (apenas a constituição estadual) no *site* do governo estadual de Santa Catarina.

Gráfico 6: e-transparência no conjunto das Unidades Federativas analisadas



Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa “Sites governamentais como mecanismos de informação, transparência e participação”.

Dessa forma, de maneira preliminar percebemos que os *web sites* governamentais analisados apresentam um baixo índice de informação, participação e transparência políticas.

Apesar da predominância do caráter informativo nos *sites* analisados, percebemos que, mesmo no critério informação, os *web sites* analisados, que são uma amostra que acreditamos representativa dos *sites* governamentais a nível estadual no Brasil, são ferramentas pouco exploradas para o encurtamento da relação entre representantes e representados, objeto que é basilar na literatura sobre democracia digital, conforme também constatou Bezerra e colaboradores (2011).

Contudo, ainda temos outras análises do objeto empírico do presente trabalho a serem realizadas. Dentre essas análises está tentar identificar se há, e em que nível, uma correlação entre partidos políticos nos governos estaduais e a qualidade desses *web sites*. Outra análise a ser feita, é, se há ou não, um impacto da existência de mecanismos de participação, informação e transparência sem uso direto da internet na criação desses mecanismos via *sites* governamentais.

Além disso, nosso trabalho, após análise mais criteriosa dos dados da presente pesquisa ainda tem o dever de voltar à reflexão teórica e repensar minimamente sobre o emprego de algumas perspectivas teóricas e também sobre aspectos metodológicos para estudar a democracia digital.

A seguir são apresentadas as justificativas à seleção das variáveis independentes utilizadas neste trabalho. Ao escolher o partido político no governo dos Executivos estaduais e os mecanismos de participação e controles existentes expomos que esses podem ser considerados como elementos explicativos importantes que trazem provável correlação com o maior ou menor desenvolvimento dos *web sites* governamentais analisados.

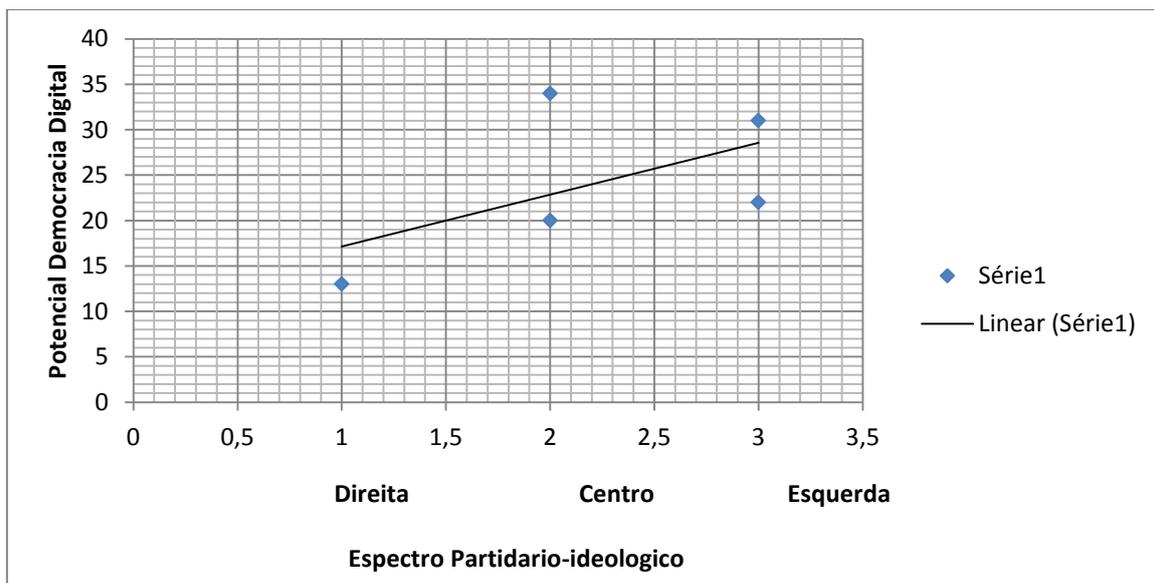
Os dados sobre o partido político no governo foram colhidos preliminarmente, a tempo de construção do desenho da pesquisa e, a escolha desses partidos se orientou pela necessidade de representatividade dos perfis partidário-ideológicos, com base na literatura brasileira mais conhecida sobre o tema. O partido político, enquanto maior ou menor promotor de espaços de transparência e participação é objeto de um importante debate especialmente quanto à produção e manutenção dos mecanismos tradicionais de ampliação dos espaços democráticos (AVRITZER *apud* ROMÃO, 2010).

Nossa análise abrange partidos de esquerda (PT e PSB), centro (PMDB e PSDB) e direita (DEM). Nosso objetivo é entender se há uma possível influência desses perfis partidário-ideológicos para uma maior promoção de *e*-informação, *e*-transparência e *e*-participação. Vimos acima que os sites analisados apresentam muitas lacunas no que se refere a um projeto de *e*-democracia que contemple a informação, a participação e a transparência.

Contudo, ainda tentamos identificar, pois a casos de pequenos destaques em alguns quesitos, a exemplo de São Paulo e Pernambuco.

Nos gráficos a seguir são apresentados os índices de dispersão e correlação entre o perfil partidário-ideológico e os quantitativos atingidos pelos sites nos três quesitos que norteou nossa avaliação. Compreendendo a partir de Avritzer (*apud* ROMÃO, 2010) para quem, no Brasil, os partidos de esquerda desenvolveram mais os mecanismos tradicionais de *accountability* e participação, buscamos mensurar isso no contexto de democracia digital. Para tanto, classificamos os partidos da direita para a esquerda atribuindo-lhes um número para análise de correlação. Assim sendo, o partido de direita recebeu como código o número 1, partidos de centro receberam como código o número 2 e partidos de esquerda receberam como código o número 3. Assim sendo, temos a seguir o gráfico de dispersão que analisa o comportamento dessas variáveis envolvidas na análise.

Gráfico 7 – e-democracia por Perfil Partidário Ideológico



Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa “Sites governamentais como mecanismos de informação, transparência e participação”.

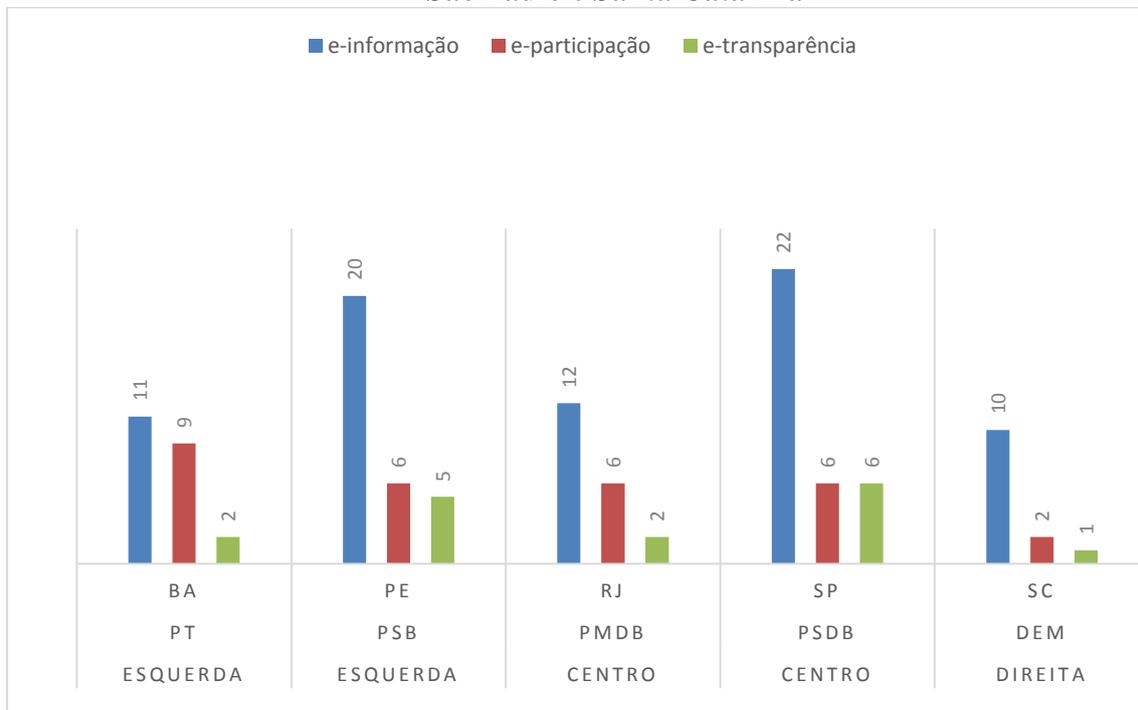
O gráfico de dispersão apresentado acima demonstra uma tendência aparente de correlação positiva, contudo a dispersão dos pontos faz com que essa correlação não seja significativa ($r= 0,561489925$). Compreendemos também que a presente análise se compõe de um estudo de caso e não de um *survey*, portanto a presente metodologia para esse estudo fica um pouco comprometida. Para a presente análise seria necessário um contingente maior de

amostragens e, conseqüentemente, de dados, para maior elucidação do fenômeno, a partir do método.

Reconhecendo isso, e identificando que tal fato se repete nas análises de outros dados da pesquisa, partimos para uma análise mais expositiva dos dados coletados para uma reflexão que corresponda ao arcabouço explicativo dos dados coletados.

Apresentamos a seguir o gráfico 8, em que expõe os dados condensados em gráfico de barras e os índices de *e*-informação, *e*-participação e *e*-transparência por governo do estado, considerando o perfil ideológico do partido principal do governo.

Gráfico 8: Dados gerais dos *websites* dos estados da Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Santa Catarina



Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa “Sites governamentais como mecanismos de informação, transparência e participação”.

Observando o gráfico acima, não percebemos nenhuma gradação relevante que diferencie centro, direita e esquerda quando ao desenvolvimento das políticas de *e*-democracia. A partir do gráfico acima, podemos perceber que não é possível traçar uma correlação forte, muito menos uma causalção com relação entre o perfil político-ideológico dos partidos no exercício dos Executivos estaduais com a qualidade da *e*-democracia apresentada em seus *web sites*, pois, ao mesmo tempo que identificamos o caso de Santa

Catarina, com um governo de direita, com um baixo desenvolvimento da *e*-democracia no que se refere a *e*-informação, *e*- transparência e *e*-participação, isso também é visível em governos de centro e de esquerda, como é o caso do governo do estado do Rio de Janeiro e da Bahia, respectivamente.

Outro elemento importante a ser considerado a partir da análise do gráfico acima é que, todos os governos estaduais, independente do perfil ideológico do governo em exercício, desenvolvem mais em seus *web sites* o quesito *e*-informação, deixando em segundo plano a *e*-participação e a *e*-transparência. Fica claro, nesse ponto da análise, que os governos estaduais, independente das ideologias partidárias, não se apresentam tão dispostos a investirem em *e*-participação e *e*-transparência. Como apresentamos anteriormente, o item *e*-informação, que se destaca aqui, ele é composto de um conjunto de itens de apresentação geral do *web site* e do governo do estado que é responsável por este.

Assim sendo, os *web sites* governamentais exploram mais esses mecanismos de *e*-informação pela necessidade de consolidação da imagem, ou seja, os mecanismos de *e*-informação são normalmente utilizados como instrumentos de propaganda governamental, no intuito de apresentar o governo em exercício como um espaço de participação e transparência. Parece transparecer que os *sites* governamentais utilizam-se desse espaço para a propaganda chapa-branca, ou seja, utiliza-se de uma política pública para informatização governamental e para diminuir a separação entre representantes e representados para difundir uma imagem de *accountability* e de gestão participativa, quando na verdade faz divulgação apenas de imagens pessoais e partidárias na tentativa de se consolidarem no poder. Nesses casos o projeto de uma comunicação pública se esvai, tornando o espaço de comunicação pública para os cidadãos não muito diferentes daqueles espaços geridos pela iniciativa privada (BEZERRA, 2008; MIGUEL, 2000).

Um segundo referencial explicativo foi desenvolvido na pesquisa buscando entender as condições que levam a um maior ou menor desenvolvimento da *e*-democracia institucional na experiência subnacional brasileira. Esse possível referencial explicativo constitui-se dos mecanismos tradicionais de informação, participação e transparência, mecanismos já mais antigos, pois independem das novas tecnologias da informação e comunicação, tendendo, portanto, a serem mais consolidados.

O levantamento proposto, conforme versava a metodologia prevista no projeto de pesquisa, incluía a busca de informação diretamente com os governos estaduais a partir dos mecanismos de contato disponibilizados nos sites. Os sites governamentais que são o objeto empírico da presente pesquisa apresentam normalmente duas formas de contato presente em

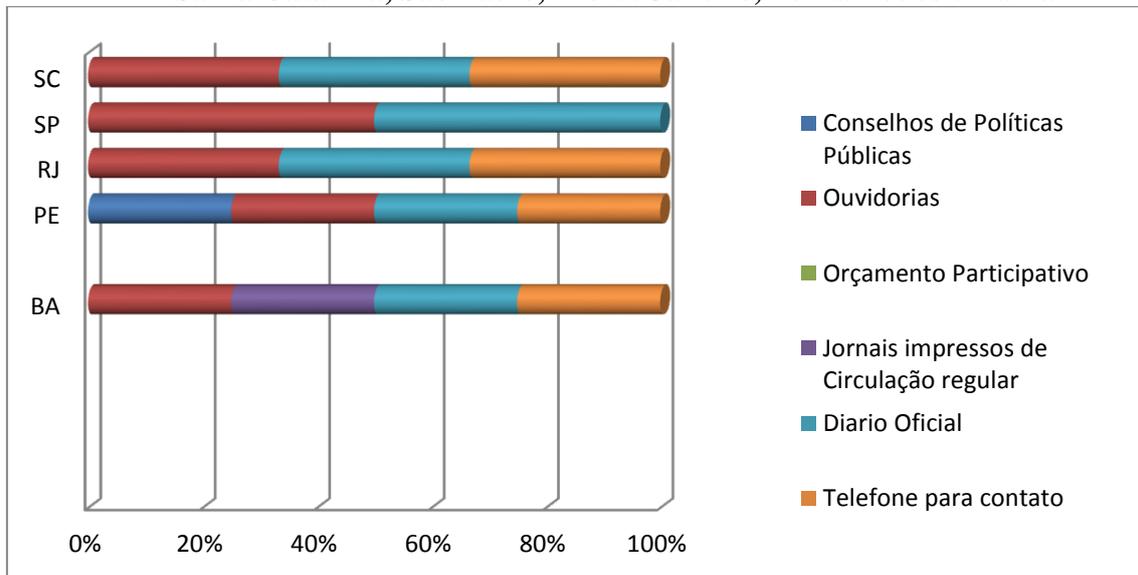
todos os *web sites*, quais sejam, o fale conosco virtual, e a ouvidoria, que nos casos analisados permite tanto o contato *via* internet quanto o contato mediado por outros mecanismos, como telefones, cartas, ou em alguns casos, até mesmo a solicitação presencial no próprio órgão governamental onde funciona institucionalmente a ouvidoria.

A coleta dessas informações necessitou de uma ação de resposta dos governos estaduais a solicitação de informações. A busca dessas informações também foi objeto de teste dos mecanismos *via web*, a exemplo da Ouvidoria. A primeira solicitação foi feita a todos os governos estudados através da Ouvidoria Geral do governo estudado. Devido à demora de resposta de algumas ouvidorias e, não ter recebido em alguns casos, nem mesmo uma resposta de confirmação do recebimento da solicitação da ouvidoria, a exemplo dos casos dos governos estaduais do Rio de Janeiro e de Santa Catarina. Nos demais casos, recebemos um retorno quando ao recebimento da solicitação e o informe de encaminhamento para o órgão responsável por responder a essa demanda, sendo que, dos governos do estado da Bahia e de São Paulo este retorno veio *via e-mail* e, no caso do governo do estado de Pernambuco, o retorno veio *via* telefone. Desses três estados também recebemos uma resposta definitiva a nossa solicitação. Contudo, ainda assim, nos estados da Bahia e São Paulo, na resposta que efetivamente deram à solicitação, as respostas remetiam somente a mecanismos de informação, participação e transparência *via web*, não trazendo em suas respostas o que foi detalhadamente solicitado, ou seja, informações sobre os mecanismos tradicionais de informação, participação e transparência. No caso do estado de Pernambuco essas respostas vieram de maneira mais completa.

Diante da incompreensão da solicitação de informação feita, que também foi expressa como dificuldade na resposta dada pela Ouvidoria Geral do Estado da Bahia, foi encaminhada aos governos estaduais uma planilha detalhada solicitando que fosse preenchida, facilitando assim a resposta à solicitação apresentada. Contudo, nenhum dos governos estaduais deu retorno à solicitação com a planilha. Devido a todas essas dificuldades, percebemos que mecanismos que aparentemente funcionam, não conseguem dar muitas respostas feitas pelos usuários desses mecanismos. Considerando a urgência dos dados e a falta de retorno dos governos estaduais quanto às informações solicitados, a metodologia de coleta foi alterada, passando agora a fazer o levantamento sobre os mecanismos tradicionais diretamente nos sites governamentais, tanto nos portais de governo anteriormente analisados quanto em outros *sites* mantidos pelos governos estaduais, a exemplos de *web sites* de secretarias e de outros órgãos vinculados aos governos estaduais estudados.

No gráfico a seguir (Gráfico 9) apresentamos os resultados da coleta de dados sobre os mecanismos tradicionais. Podemos perceber na análise do gráfico que os governos estaduais analisados investem em apenas alguns mecanismos tradicionais. Apenas dois mecanismos se repetem em todos os estados analisados: ouvidoria e diário oficial. Esses dois mecanismos são regulamentados legalmente, portanto são mecanismos já consolidados nas instituições políticas nos executivos estaduais brasileiros. Existem, no entanto, dois itens que não aparecem (ao menos informados nos portais) em nenhum dos governos estaduais analisados, como é o caso dos Orçamentos Participativos Estaduais, apesar de as Unidades Federativas (estados) serem responsáveis pela produção de políticas públicas regionais e pela gestão democrática dos recursos públicos. Esse último instrumento citado é comum no Brasil apenas nos governos municipais, partindo do entendimento de que, as questões locais influenciariam mais a participação cidadã do que as questões regionais²².

Gráfico 9: Mecanismos tradicionais de informação, transparência e participação em Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia



Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa “Sites governamentais como mecanismos de informação, transparência e participação”.

²² Buscando entender se essa era uma realidade presente em todos os estados brasileiros, encontramos dados que afirmam a existência desses mecanismos nos governos estaduais do Rio Grande do Sul e da Paraíba, no caso do Orçamento Participativo, e há dados sobre conselho estadual de políticas públicas no estado de Minas Gerais. Houve uma proposta de orçamento participativo estadual, apresentada na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro pelo Deputado Robson Leite (PT) em 2011, contudo, não foram encontradas informações sobre a apreciação e deliberação sobre o projeto de lei que propôs esse mecanismo de participação e transparência.

Outros mecanismos aparecem aleatoriamente, a exemplo dos telefones para contato com os órgãos governamentais, que não aparecem nos sites do Governo do Estado de São Paulo²³ e os jornais impressos de circulação regular (exceto Diários Oficiais) instrumento que só aparece no Governo do Estado da Bahia.

No decorrer da coleta e análise de dados sobre mecanismos tradicionais, uma reflexão foi tecida sobre a substituição dos mecanismos tradicionais de informação, participação e transparência, pelos mecanismos *on-line*. Um exemplificador disso é o Estado de São Paulo, em que, quase não apresenta mais mecanismos tradicionais, parecem supor, portanto, que os mecanismos de *e*-informação, *e*-transparência e *e*-participação supram os mecanismos tradicionais. Essa substituição, contudo, não considera o ainda grande déficit no processo de democratização das novas TIC. Sendo assim, vários cidadãos estão excluídos das possibilidades de acesso a informação governamental da maneira que está disposta, tanto no que se refere aos tipos de mecanismos, quanto ao próprio conteúdo e possibilidades que esses mecanismos disponibilizam ao público.

Percebemos no gráfico 9 que existem diferenças entre o desempenho dos governos estaduais e perfis ideológico-partidários que os compõe em relação ao fornecimento de mecanismos tradicionais de informação, participação e transparência. O destaque tido pela Bahia (PT – Esquerda) e pelo Pernambuco (PSB – Esquerda), com a presença de quatro dos seis mecanismos pesquisados e da presença de somente dois desses mecanismos no Governo do Estado de São Paulo (PSDB – Centro), percebemos que uma possível relação prevista entre melhor desempenho nos mecanismos tradicionais também se verifica, pois, ao analisar conjuntamente todos os estados da amostra temos como panorama que o desempenho nesse conjunto de variáveis nos estados com governos de esquerda se destacam com pontuação em quatro das seis variáveis analisadas. Considerando os outros estados, Rio de Janeiro (PMDB – Centro) e Santa Catarina (DEM – Direita) tem desempenho extremamente igual.

Diante desse desafio de pensar a democracia digital enquanto elemento institucional e buscando possíveis variáveis políticas que pudessem explicar o fenômeno do maior ou menor desenvolvimento dos processos e mecanismos de democracia digital institucional, percebemos que, as variáveis que elencamos, ao serem pensadas como variáveis independentes apresenta uma possível explicação, contudo, ainda seria precipitado afirmar que as variáveis que avaliam os tradicionais são determinadas pelo partido no governo, e que, portanto, explicaria também todo o fenômeno da *e*-democracia e seu comportamento

²³ Os sites do Governo do Estado de São Paulo disponibilizam apenas os números de telefones dos serviços públicos estaduais, não apresenta telefones de contato com secretarias e com o Gabinete do Executivo estadual.

institucional. Serão necessárias maiores análises, até mesmo no sentido quantitativo do termo, dados que envolvam maior quantidade de governos e o levantamento de novos elementos com possíveis capacidades explicativas.

O desafio está posto. Que elementos influenciam o desenvolvimento da democracia digital? Qual o potencial explicativo desses elementos/variáveis? Quais os referenciais mais adequados ao desenvolvimento de uma reflexão sobre democracia digital? Essas são algumas das reflexões que tecemos ao nas páginas de considerações finais desse trabalho.

Considerações Finais

4.1. Implicações em pensar sobre democracia digital

Apresentamos aqui algumas considerações das reflexões tecidas sobre o pensar a democracia digital durante a concepção, leitura e realização das demais etapas do trabalho, pensando, na medida do possível, nas sugestões que o presente trabalho pode contribuir ao campo de estudos em democracia digital, campo de estudos e pesquisas que se consolida no cenário da Ciência Política, da Comunicação, da Administração Pública e de diversos outros campos científicos no Brasil.

Apesar da complexidade em se pensar relações e implicações, é necessário também pensar em produzir políticas de democracia digital na esfera das experiências democráticas e da própria estrutura do Estado moderno. A tentativa aqui é apropriar da reflexão sobre as condições da democracia e do Estado no contexto brasileiro e buscar compreender como a pesquisa sobre democracia digital e os dados anteriormente apresentados contribuem para a reflexão, apresentando também para apontar possíveis deficiências na compreensão e dificuldades apresentadas à presente reflexão e ao desenvolvimento de uma agenda de pesquisa sobre democracia digital.

Dessa forma percebemos que os *web sites* governamentais analisados apresentam um baixo índice de informação, participação e transparência políticas. A predominância do caráter informativo nos *sites* analisados, mostra na ação dos governos estaduais estudados um interesse pela utilização das ferramentas de divulgação e propaganda via *sites* e não exatamente criar um contexto de *e-democracia*.

Percebemos também que há pouca influência em relação ao espectro partidário do grupo político no exercício do Executivo estadual na qualidade da *e-democracia*, o que nos remete a procurar elaborar uma análise quanto à existência ou não de um impacto da existência de mecanismos de participação, informação e transparência sem uso direto da internet na criação desses mecanismos via *sites* governamentais, o que também nos dá um norte analítico, mas que nossos dados não nos dão embasamento para uma afirmação substantiva.

A democracia digital foi categorizada por alguns em possíveis modelagens a partir dos modelos de democracia, mas a democracia digital não representa a simples digitalização dos modelos teóricos e práticos do exercício democrático. Entendendo a democracia digital institucional a partir do tripé que estabelecemos torna-se impróprio categorizar a experiência de democracia digital como liberal, deliberativa, participativa ou quaisquer outras

categorizações. A democracia digital é, ao mesmo tempo, a abertura de espaços de modernização na estrutura do Estado e do governo, é a apropriação das ferramentas das novas TIC para a ampliação do lócus democrático e não está restrita a um modelo mínimo. Por exemplo, ainda que um modelo de *e*-democracia se aproprie apenas dos elementos de *accountability*, a exemplo do Portal da Transparência do Governo Federal, o que pode ser concebido como um modelo de democracia digital liberal, pois pode estar investindo apenas em princípios clássicos do liberalismo, a exemplo do controle sobre os agentes do Estado, quando concebemos inserindo a participação, essa experiência de *e*-democracia passa a incorporar os valores deliberativos e/ou participativos diretos que já tomam conotações à esquerda do espectro político.

A nossa reflexão classificou entre modelos minimalistas e normativos de *e*-democracia, pois essas tendências ficam claras quando analisamos as informações e ferramentas que realmente são disponibilizadas ao público, aguardando o retorno deste, através da utilização dessas ferramentas. Os sites que estudamos têm pouco de normativismo e se concentram em efetivar mecanismos mínimos de informação e, bem menos ainda, de participação e transparência pública. Provavelmente seus gestores e desenvolvedores não estejam embasados em teorias minimalistas, mas para avaliá-los como pesquisadores não cabe ainda uma carga de normativismo, pois essa entende que a “sociedade em rede” é a sociedade do futuro, portanto maior é a “decepção” ao analisar esses *sites*. Interpretar de maneira realista esses sites – entendendo, assim como Castells, a “sociedade em rede” como a sociedade em que vivemos e estamos construindo – nos dá subsídios ao entendimento de que, os atores, as instituições e os processos políticos têm ferramentas explicativas para um modelo mais ampliado de *e*-democracia, levando a respostas mais pontuais para a qualidade da promoção da democracia digital institucional (BATISTA, 2008; FARIA 2012).

Mas o normativismo não se perde, pois ele é importante demarcador das formas de construção desses modelos. Nessa perspectiva o campo da comunicação tem se destacado com reflexões sobre os modelos de participação deliberativa via *web* (MAIA e GOMES, 2011). Esses estudos nos apresentam as possibilidades de desenvolvimento de mecanismos e aplicativos *web* para um melhor desempenho da *e*-democracia. Contudo, compreendemos uma compreensão mais aprofundada do campo político e dos atores envolvidos na produção e execução das políticas e programas de democracia digital podem trazer maiores substratos analíticos à compreensão do tema de estudo.

Sem conclusões definitivas por ser o tema ainda aberto a estudos, podemos arriscar algumas conclusões. Os sites governamentais analisados não se apresentam como frutos de

uma política pública específica. Em nenhum dos sites analisados foi encontrada informação que identificassem ações governamentais para a produção de uma política de democracia digital. Acreditamos que as correlações a partir de variáveis políticas não serão claras enquanto a produção da democracia digital na esfera subnacional ainda não for fruto de uma política governamental orientada para esse fim e com diretrizes específicas que contemple a plataforma política do grupo governante.

Quanto à influência dos mecanismos tradicionais de participação, informação e transparência sobre os mecanismos via *web* com as mesmas finalidades, percebemos que os estados analisados têm pouca trajetória participativa, o que dificulta uma análise nesse sentido. O pouco desenvolvimento dos mecanismos de democracia digital parece ser reflexo de uma trajetória de pouca influência dos cidadãos sobre os processos decisórios sobre políticas e ainda da alta concentração de poder nos Executivos estaduais e a fragilidade dos Legislativos no cumprimento do seu papel de fiscalização, conforme identificou Abrúcio (1998).

O desafio de pensar a democracia digital foi intenso, pois ainda que não mensurados no escopo desse trabalho, alguns itens são colocados à reflexão e posteriores estudos: qual o impacto das experiências de *e*-democracia nas esferas subnacionais e qual será o impacto na cultura política. Esses desafios nos faz perceber que ainda estamos diante de um tema em aberto, o qual, como o próprio objeto geral da política, está a todo o tempo em mutação (SARTORI, 1981).

Os dados analisados em nosso trabalho nos colocam um desafio que foge em determinados aspectos de uma análise que caiba no campo da Ciência Política, mesmo no campo de estudos de Políticas Públicas, remetendo mais ao campo da Gestão Pública. A efetivação das políticas de democracia digital parece permear meandros que requerem uma análise mais qualitativa sobre os atores políticos que por elas são responsáveis, sobre os processos políticos nos quais se enquadram.

Referências

- ABRUCIO, Fernando L. O Ultrapresidencialismo Estadual. In: ANDRADE, R. C. **Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 1998. p. 87- 116.
- ANDRADE, R. C. **Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 1998. 152 p.
- ARATO, A. Representação, soberania popular e *accountability*. **Lua Nova: revista de cultura e política**, CEDEC, n. 55/56, 2002. p. 85 – 103.
- ARANHA, Maria Lúcia de A.; MARTINS, Maria Helena P. **Filosofando: introdução à Filosofia**. 4. ed. São Paulo: Moderna, 2009.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, 2000, p. 25 – 46.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008, p. 43 – 64.
- AVRITZER *et. al.* (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 477 – 483. 598 p.
- AZEVEDO, F. A. Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político. **Opinião Pública**, Campinas, v. 12, n. 1, abr./mai. 2006, p. 88 – 113.
- BARRA, M. C. **O leviatã eletrônico**. Bauru - SP: Edusc, 2009. 256p.
- BATISTA, C. M. ICTs and Good Governance: the contribution of Information and Communication Technologies to Local Governance in Latin America. Brasília: **Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas – Universidade de Brasília**, 2003. Disponível em: <<http://www.unesco.org/webworld/e-governance>>. Acessado em setembro de 2011.
- BATISTA, C. M. TIC e participação cidadã na América Latina: um estudo de caso dos legislativos locais. In: CUNHA, Maria Alexandra; FREY, Klauss; DUARTE, Fábio (Orgs.). **Governança local e as tecnologias da informação e comunicação**. 1. ed. Curitiba: Champagnat, 2008.
- BATISTA, C. M. Participação eletrônica nos municípios europeus e sul-americanos, **Revista do Ceam**, v. 2, n. 1, jan./jun. 2013, p. 60-85.
- BESSA, V. C. *et al.* Sociedade do conhecimento. **São Paulo em Perspectiva**, 17(3-4): 3 – 16, 2003.
- BEZERRA, H. D. Atores políticos, informação e democracia. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 2, nov. 2008, p. 414 – 431.
- BEZERRA, Heloisa D.; JORGE, V. L.; CRUVINEL, U.; FREITAS, M. MARTINIANO, M.; SILVA, J. Democracia digital e participação política no Brasil. In: **Anais do 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Recife: Associação Brasileira de Ciência Política, 2010.
- BEZERRA, H. D. JORGE, V. L.; FREITAS, M. R.; SILVA, J. S. Democracia via *web*: direito a informação e transparência. **Anais da II Conferência do Desenvolvimento – CODE 2011 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**. Brasília: IPEA, novembro de 2011. p. 1- 11. Disponível em:

[artigo11.pdf](#). Acesso em maio de 2014.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1998. 100p.

BRAGA, S. S. Podem as novas tecnologias da informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, out. 2007, p. 450 – 468.

BRAGATTO, R. C.; NICOLÁS, M. A.; SAMPAIO, R.C. Internet e política em análise: levantamento sobre o perfil dos estudos brasileiros apresentados entre 2000 e 2011. **XXI Encontro anual da Compós**, Universidade Federal de Juiz de Fora, jun. 2012, p. 1 – 22.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Tecnologias da informação e sociedade: o panorama brasileiro**. (NAZARENO, Cláudio *et al.* - Organizadores). Brasília. Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. (Série Temas de interesse do legislativo, n. 9). 185p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Um computador por aluno: a experiência brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008. (Série Avaliação de políticas públicas, n. 1). 195 p.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Alternativas de políticas públicas para a banda larga**. (Relator: Paulo Henrique Lustosa; José de Souza Paz [Coord.]). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. (Série: Cadernos de altos estudos, n. 6). 291 p.

BRASIL, Presidência da República. **Democracia Participativa: nova relação do Estado com a Sociedade 2003-2010**. 2. ed. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2011. 118p.

BRASIL. **Lei de Acesso a Informação**. Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011.

BRASIL, Presidência da República. **Programa Nacional de Banda Larga – PNBL**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/pnbl>. Acesso em fevereiro /2014.

BRETTON, P. **A incompetência democrática**. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

CADDY, Joanne; VERGEZ, Christian (Org.). **Open government: fostering dialogue with civil society**. Relatório da OECD, 2003. Disponível em: http://www.iskran.ru/cd_data/disk2/rr/040.pdf . 198p.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. (Trad. Roneide Venâncio Majer). - A era da informação: economia, sociedade e cultura; v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 531 p.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**. Belém: Imprensa Nacional; Casa da Moeda. Debates, Presidência da República de Portugal, 2005. 435 p.

CASTELLS, Manuel. (2005) A sociedade em Rede: do conhecimento à política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**. Belém: Imprensa Nacional; Casa da Moeda. Debates, Presidência da República de Portugal, 2005. P. 17-30

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. 272 p.

CDI. **Comitê para Democratização da Informática**. 2010. Disponível em: www.cdi.org.br. Acessado em: 17 de janeiro de 2012.

CGI.Br. **Centro Gestor da Internet no Brasil**. 2009. Disponível em: www.cgi.br . Acessado

em: maio de 2014.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Sesenta años de la Cepal: textos seleccionados del decenio 1998 – 2008**. (Ricardo Bielschowsky – compilador). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010. 971p.

COELHO, V. S.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. 367 p.

COHEN, J. L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, 2003. p. 419 – 459.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364 p.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2012. 240 p.

DALTON, Russell. *The decline of party identifications*. In.: DALTON, R. & WATTENBERG, M. (eds.). *Parties without Partisans: political change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press, p. 19-36, 2000.

DALTON, Russel; McALLISTER, Ian; WATTENBERG, Martin. Democracia e identificação partidária nas sociedades industriais avançadas. **Análise Social**, v. XXXVIII, (167), p. 295 – 320, 2003.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. (Trad. Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos). São Paulo: Edusp, 2013. 336 p. - (Clássicos; 15).

FARIA, Cristiano F. (2012). **O Parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração de leis?** Brasília: Centro de Documentação e Informação. Edições Câmara, 2012. 334 p.

FERREIRA, R. S. A sociedade da informação no Brasil: um ensaio sobre os desafios do Estado. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 32, n 1, p. 36 – 41.

GOMES, W.. **Internet e participação política em sociedades democráticas**. Revista Famecos, Porto Alegre, v. 27, 2005a, p. 58 – 78.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Fronteiras – estudos midiáticos**, VII(3), p. 214-222, Unisinos set./dez. 2005b.

GOMES, W.; MAIA, R. C. M. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008. 372 p.

GRAU, Nuria C. (1997). **Repensando lo público a través de la sociedad**: nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD; Editorial Nueva Sociedad. 320 p.

HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa**. Madrid: Taurus, 2001.

_____. Três modelos normativos de democracia. In.: **A inclusão do outro**. São Paulo: Loyola, 2002. p. 269 -284.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado, instituições e democracia: democracia**. Brasília: Ipea, 2010, v. 2. 555 p. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; Livro 9).

JORGE, V. L.; BEZERRA, H. D. Democracia digital e participação política: o Brasil na era da interconectividade. In: **Anais do IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR**. Belo Horizonte. World Association for Public Opinion Research – América

Latina, 2011. p. 1-26. Disponível em: <
http://www.waporbh.ufmg.br/papers/Vladimir_Lombardo_Jorge_1.pdf>. Acesso em Maio de 2014.

KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 7, Brasília, jan./abr., p. 349-385, 2012.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. (Trad. Roberto Franco). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 389 p.

LOPEZ, F. G.; ALENCAR, J. L. O. É o controle social uma alternativa crível para controlar a burocracia? In: CARDOSO, Jr., José Celso C.; PIRES, Roberto R. C. **Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas**. Brasília: IPEA, 2011. p. 257- 264. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 6).

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Abril Cultural, 1973 (Coleção Os Pensadores). 245 p.

MARQUES, F. P. J. A. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso brasileiro**. Salvador. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas). Universidade Federal da Bahia, 2008.

MAIA, R.; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco P. Jamil A. **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. 294 p.

MATOS, H. Comunicação política e comunicação pública. **Organicon**, ano 3, n. 4, 1. Sem/2006.

MIGUEL, Luis F. Os meios de comunicação e a prática política. **Lua Nova**, n. 55 – 56, 2000.

MIGUEL, L. F. Os meios de comunicação e a prática política. **Lua Nova**, n. 55 – 56, 2002.

MOURA, J. T. V. & SILVA, M. K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. **Rev. Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 43-54, ago. 2008.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-53, 1998.

OGP, Open Government Partnership. Disponível em: www.opengovpartnership.org/. Acesso em setembro/2013.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. (Tradução Luiz Paulo Rouanet). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 161 p.

PEREIRA, M; AMARAL, E. e COSTA, M. Governo eletrônico e os executivos municipais: o caso de Minas Gerais. In: **Anais do Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais** (Anpocs), 34, 2010, Caxambu, MG, 2010. P. 1-21. Disponível em:
http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1327&Itemid=350. Acesso em maio de 2014.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4. Rio de Janeiro, 2003.

PERUZZOTTI, E. *Accountability*. In: AVRITZER *et. al.* (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 477 – 483.

- PINHO, J. A. G. de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471 – 493. 2008.
- RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. (Trad. Vamireh Chacon). Brasília: Editora UnB, 1981. 461 p. (Coleção Pensamento Político, 50)
- ROTHBERG, Danilo; LIBERATO, Fabíola; MAINE, Larissa. Avaliação de informações sobre políticas de saúde em portais eletrônicos de governo. **Revista Brasileira de Ciência, Tecnologia e Sociedade**, v. 2, n. 1, p. 226-238, jan./jun. 2011.
- ROMÃO, Vagner de M. Entre a sociedade civil e a sociedade política: *Participatory institutions in democratic Brazil* de Leonardo Avritzer, Baltimore: The John Hopkins University Press, 2009, 205pp. **Novos estudos – CEBRAP**, n.87, São Paulo. Jul. 2010, p. 199-206.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. São Paulo: Escala, 2008. 141 p.
- SANCHEZ, Oscar. O poder burocrático e o controle da informação. **Lua Nova**, n.58, 2003, p. 89-119.
- SANTOS, B. S. Reinventar la democracia. Reinventar el Estado. **CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales**. Ciudad Autonoma de Buenos Aires, Argentina, 2005.
- SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. (Coleção: Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; 1).
- SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. 686 p. (Coleção: Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; 1).
- SANTOS, B. M. Notas para um debate principiológico sobre participação à luz de uma teoria democrática. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 1; n. 2, p. 1 – 30, jul./dez. 2011.
- SARTORI, G. **A política: lógica e método nas ciências sociais**. (Tradução de Sérgio Bath). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. 257 p.
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961 [1949]. 536 p.
- SILVA, J. S. Norte e Sudeste: diferenças estruturais e reflexos na democracia eletrônica. In: **Anais do IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR**. Belo Horizonte. World Association for Public Opinion Research – América Latina, 2011a. p.1-19. Disponível em: http://www.waporbh.ufmg.br/papers/Joscimar_Souza_Silva_2.pdf. Acesso em março de 2014.
- SILVA, J. S. Possibilidades de democracia digital em pequenos municípios do Nordeste Brasileiro. In: **Anais do IV Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, maio de 2011b. p. 1-24. Disponível em: http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_13-047_048_049.pdf. Acesso em março de 2014.
- SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**. Campinas, vol. 11, n. 2, Out., 2005, p. 450-468.

SOUZA, J. (org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001. 480 p.

STEINBERG, G. **Política em pedaços ou política em bits**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004. 274 p.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracia na América**. (posfácio Antônio Paim; tradução, notas de Neil Ribeiro da Silva). 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp, 1987. 598 p.

WARTHA, P. M.. Transparência na e da administração pública: (in) compatibilidade entre visibilidade e demais preceitos constitucionais a partir da análise do caso concreto por meio da APDF 144 do STF. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 1; n. 2, p. 1 – 30, jul./dez. 2011.

ZUFFO, João Antônio. **A tecnologia e a infossociedade**. Barueri, SP: Manole, 2003. 310 p. (A sociedade e a economia no novo milênio: os empregos e as empresas no turbulento alvorecer do século XXI, Livro 1).