

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

# **PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ERA DA INFORMAÇÃO**

**O caso das consultas públicas eletrônicas  
na administração pública federal do Brasil**

**RAQUEL SACHETO**

Brasília  
2008

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**RAQUEL SACHETO**

**PARTICIPAÇÃO POPULAR  
NA ERA DA INFORMAÇÃO**

**O caso das consultas públicas eletrônicas  
na administração pública federal do Brasil**

Dissertação apresentada à Faculdade  
de Comunicação, da Universidade de  
Brasília, como exigência parcial para a  
obtenção do grau de Mestre em  
Comunicação Social.

**Orientador: Professor Doutor Carlos Eduardo Esch**

Brasília  
2008

# **RAQUEL SACHETO**

Dissertação defendida e aprovada, em 19 de junho de 2008, pela banca examinadora constituída por:

---

**Orientador: Professor Doutor Carlos Eduardo Esch  
Departamento de Comunicação - UNB**

---

**Professora Doutora Nélia Rodrigues Del Bianco  
Departamento de Comunicação - UNB**

---

**Professor Doutor Carlos Marcos Batista  
Instituto de Ciências Políticas - UNB**

Brasília  
2008

A você, Luís Fernando, que me conforta com seu abraço forte e me faz sorrir nas difíceis horas de superação pessoal; que sempre está ao meu lado com palavras e gestos repletos de confiança e amor.

## **AGRADECIMENTOS**

Expresso aqui minha profunda gratidão a todas as pessoas que de forma direta ou indireta contribuíram para a conclusão desse trabalho. Como são muitas, não conseguirei citar aqui o nome de todas e o mérito de cada uma. Algumas, no entanto, merecem ser mencionadas tanto pela proximidade quanto pela decisiva colaboração que ofereceram.

Ao meu marido, Luís Fernando, meu maior incentivador. Seu apoio, companheirismo e força foram fundamentais não apenas para que eu ingressasse, mas também para que eu concluísse esse mestrado.

Ao professor Carlos Eduardo Esch, que se mostrou mais que um simples orientador, pela compreensão, incentivo e apoio durante a elaboração dessa dissertação. Sua dedicação e paixão pela pesquisa me ensinaram a desvendar caminhos e a compreender ainda mais a riqueza do conhecer. Dedico ainda, um agradecimento especial à professora Elisabeth Brandão por ter me ensinado os primeiros passos da pesquisa acadêmica.

Pelo ânimo, paciência e estímulo constante agradeço às minhas queridas amigas Andréa Vianna, Adélia Azeredo, Zildete Melo, Giovanna Rossini, Juliana Romão, Juliana Mello, Daniela Garrossini, Cristiane Arakaki, Wanda Jorge e Marina Stjupane. Um agradecimento mais que especial à minha amiga e irmã Candyce Rocha pelas longas horas de conversas sobre os desenvolvimentos da pesquisa.

À minha família, pela paciência, gentileza e orações. Em especial, à minha mãe, Neuza, por me fazer querer ser sempre uma pessoa melhor. E à minha irmãzinha, Evelise, por sempre acreditar em mim de forma incondicional.

## RESUMO

Este estudo analisa em que medida o governo faz uso da aplicação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para oferecer soluções que propiciem, facilitem ou incrementem a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão política a partir do estudo dos serviços de consulta pública eletrônicos oferecidos pelos órgãos da administração pública federal do Brasil. O objetivo é verificar se a existência desse canal de comunicação em ambiente virtual favorece o fortalecimento da prática democrática, garantindo acesso à informação, assim como uma real possibilidade ao cidadão, de contribuir na formulação, adequação ou aprimoramento de políticas, estratégias, projetos e resoluções, em um espaço público de discussão e deliberação.

**Palavras-chave:** *comunicação, participação, consulta pública eletrônica, tecnologias da informação e comunicação.*

## **ABSTRACT**

This research analyses the contributions of the Information and Communication Technologies (ICTs) to contribute, to facilitate and to develop the political decisions by the study case of electronic public consultations services that are offered by the federal public administration in Brazil. The main purpose is to figure out if the existence of this virtual communication channel enhances the democratic practical empowerment ensuring the information access and opening to the user-citizen a real possibility of contributing to the formulation, adaptation and improvement of policies, strategies, projects and resolutions in a public space of discussion and deliberation.

**Key words:** *communication, participation, electronic public consultation, information and communication technologies*

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1. TECNOLOGIA E TRANSFORMAÇÃO RUMO À SOCIEDADE DO CONHECIMENTO .....</b>	<b>6</b>
1.1. RELAÇÕES MEDIADAS PELA TECNOLOGIA .....	10
1.2. DA INFORMATIZAÇÃO GOVERNAMENTAL AO E-GOV .....	12
1.3. GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL .....	15
1.3.1 <i>Metas e conquistas</i> .....	19
1.3.2 <i>Desafios e oportunidades</i> .....	23
<b>2. CONSULTA PÚBLICA: DE AÇÃO CIDADÃ A OBJETO DE ESTUDO .....</b>	<b>26</b>
2.1 O INSTRUMENTO DA CONSULTA PÚBLICA.....	30
2.2 AS CONSULTAS PÚBLICAS ELETRÔNICAS.....	31
2.3 PROPOSTA DE PESQUISA .....	33
2.3.1 <i>Objetivos e hipóteses</i> .....	35
2.3.2 <i>Opções Metodológicas</i> .....	36
2.3.3 <i>Locus</i> .....	38
2.3.4 <i>Focus</i> .....	43
2.3.5 <i>Coleta de dados</i> .....	44
<b>3. A CONSULTA PÚBLICA COMO UM ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: PERSPECTIVAS TEÓRICAS.....</b>	<b>49</b>
3.1 ESTADO, GOVERNO E SOCIEDADE .....	50
3.2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.....	54
3.3 A CIDADANIA E SUAS PECULIARIDADES NO BRASIL .....	60
3.4 DEMOCRACIA DIGITAL .....	66
<b>4. REPRESENTANTES E REPRESENTADOS: DIÁLOGO POSSÍVEL? .....</b>	<b>72</b>
4.1 PROCESSANDO A INFORMAÇÃO.....	72
4.1.1 <i>Condições Institucionais</i> .....	73
4.1.2 <i>Os atos que geram uma consulta pública</i> .....	76
4.1.3 <i>Atores envolvidos</i> .....	78
4.1.4 <i>Formas de divulgação</i> .....	80
4.1.5 <i>Gestão, controle e acompanhamento</i> .....	81
4.1.6 <i>Prazos e meios para contribuir</i> .....	82
4.1.7 <i>Publicação das contribuições</i> .....	83
4.1.8 <i>Análise das mensagens</i> .....	85
4.1.9 <i>Retorno aos participantes</i> .....	87
4.2 INTERFACE COM O CONTRIBUINTE .....	89
4.2.1 <i>Acesso aos sistemas de consulta pública</i> .....	90
4.2.2 <i>Cadastro para participação</i> .....	98
4.2.3 <i>Formulário de Contribuição</i> .....	99
4.3 O VALOR DA INFORMAÇÃO .....	100
4.3.1 <i>Perfil dos participantes</i> .....	101
4.3.2 <i>As mensagens contidas nas contribuições</i> .....	109
4.3.3 <i>Grau de aproveitamento das contribuições</i> .....	112
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>115</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>127</b>

## INTRODUÇÃO

O ideal democrático sobre o qual o povo expressa sua vontade em cada assunto particular sem intermediários, participando diretamente de todas as decisões a ele pertinentes é questionado até mesmo por Jean-Jacques Rousseau, para quem esse ideal exigiria, entre outras condições, um Estado muito pequeno (ROUSSEAU, 1762, trad. It., p.93 apud BOBBIO, 2005, p.150). A adoção desse regime político pressupõe que cada cidadão conheça todos os demais cidadãos de uma mesma nação e que a reunião do povo para deliberar sobre assuntos de interesse coletivo seja facilmente organizada e realizável. Fácil justificar, portanto, o motivo pelo qual, no mundo moderno, o regime político adotado pelos países considerados democráticos, seja o da representatividade. Nesse caso, as deliberações da coletividade (vontade do povo) são tomadas por representantes eleitos especificamente para esse fim.

Ainda que se considere que para ser efetivo um sistema democrático deva ser representativo, é constante o debate sobre a necessidade de participação do povo nos processos de tomada de decisão política. De fato, o pensamento que impregna a base moral da democracia é o de que os indivíduos deveriam ter controle sobre os assuntos a eles pertinentes, uma vez que boa parte de suas vidas é determinada por leis e políticas. Assim, o respeito à autonomia do indivíduo exige que o mesmo possa intervir nas formas políticas e nos programas sob os quais terá que viver (Graham, 1999).

Defende-se, portanto, que essa interferência não ocorra apenas durante o processo do sufrágio universal, quando são escolhidos os representantes que cuidarão dos interesses do povo. Ela é considerada imprescindível também entre os períodos eleitorais. Isso significa dizer que mesmo adotando-se o regime da democracia representativa, o povo pode e deve expressar suas opiniões, idéias e preferências de forma a influenciar as deliberações e decisões de seus representantes. Em outras palavras, pode-se afirmar que o processo político-

democrático pressupõe uma participação popular contínua para garantir sua legitimidade.

Para ser efetiva, a participação popular pressupõe, por sua vez, entre outros fatores, a necessidade de informação, de conhecimento tanto das intenções como dos efeitos ou conseqüências das ações pretendidas ou empreendidas. Nesse contexto, é possível afirmar que os meios de comunicação exercem papel fundamental, ao explorar os vários acontecimentos que envolvem o dia-a-dia dos cidadãos, nos seus mais diversos contextos. Por meio da imprensa, os cidadãos podem tomar conhecimento das ações e intenções públicas de seus representantes e organizar manifestações que explicitem sua concordância ou não para com os atos pretendidos.

Ainda que efetiva, a ação da imprensa não deve ser vista como o único provedor de informações que contribui para a participação popular no processo de decisão política. Aos próprios governos também cabe a responsabilidade de prover uma comunicação própria, não apenas institucional, mas que ofereça à sociedade canais que facilitem o acesso aos mais diversos serviços disponíveis, assim como reforce as possibilidades de participação, transformando o cidadão em legítimo interlocutor de suas ações.

Essa tarefa nunca foi simples, mas, nos últimos anos, o uso massivo das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e, em especial da Internet, permitiu ampliar ainda mais o debate sobre novas formas de discussões políticas que poderiam até mesmo, restabelecer, em um sentido ideal, a democracia direta. É atribuída à Internet, a capacidade de gerar um novo sistema de comunicação capaz de remodelar as relações entre o Estado e a sociedade, aumentando assim, a presença da esfera civil nos processos de decisão política. Como afirma Graham, “o caráter interativo da *web* oferece aos cidadãos ordinários a possibilidade de exercer uma influência inédita sobre os acontecimentos políticos e sociais que determinam suas circunstâncias e perspectivas” (GRAHAM, 1999, pg. 46, tradução nossa).

De fato, as potencialidades técnicas de interação oferecidas pela Internet, têm gerado grandes expectativas e inúmeros debates sobre seu verdadeiro alcance

transformador. Autores como Castells (2000), Frey (2000), Fountain (2005) e Gomes (2005), entre outros, disseminam a idéia de que a Internet reúne todas as características necessárias para inovar as experiências comunicacionais como um todo e, conseqüentemente, influenciar as agências de governo a reestruturar a forma como interagem com os cidadãos, permitindo inclusive que, em alguns casos, a própria esfera civil, representada pelo cidadão, possa tomar decisões até então restritas à esfera administrativa, simbolizada na figura do governo. Como afirma Gomes, a sociedade ganha à medida que “se torna acessível uma visão mais direta da sociedade política e das suas mensagens, dispensando-se, de algum modo, um sistema de intermediação considerado orquestrado, profissionalizado e que tenderia a tornar o público meramente apreciador do jogo político” (GOMES, 2005, p.13).

Apesar do amplo debate e das constatações sobre o potencial interativo da Internet como meio capaz de incrementar a participação democrática, seus efeitos ainda não foram totalmente testados ou determinados. Não se pode afirmar categoricamente, por exemplo, que o uso das TICs possibilitam, de fato, uma maior participação da sociedade nas tomadas de decisão e nos negócios da administração pública. Nem mesmo se a disseminação desses recursos permite o florescimento de uma sociedade mais atuante no campo político. O que existe são apenas experiências iniciais ou fundacionais que buscam testar essas possibilidades e verificar sua eficácia.

Este é também o objetivo dessa dissertação. Busca-se nesse estudo, verificar em que medida o governo faz uso da aplicação das TICs para oferecer soluções que propiciem, facilitem ou incrementem a participação da sociedade nas tomadas de decisão política. Para tanto, tomou-se como base o estudo dos serviços de consulta pública realizados por meio de sistemas eletrônicos e ofertados via Internet por órgãos da administração pública federal do Brasil. A escolha da consulta pública como estudo de caso se justifica por se caracterizar como um processo aberto à população que obriga o poder público a ouvir e coletar idéias, manifestações e sugestões que devem ser incluídas como peças formais e integradoras do processo decisório como um todo.

Com base no fato de que, por meio da consulta pública, o cidadão obtém informações e conhecimento sobre as ações que a administração pública visa implementar; assim como avalia a conveniência, a oportunidade e a intensidade de suas pretensões em uma forma de atuação compartilhada, considerou-se que o estudo da disponibilização desse serviço na rede mundial de computadores poderia contribuir para analisar de que forma e em que nível se dá esse tipo de participação popular em ambiente virtual. Considerou-se ainda, que a disseminação desses novos recursos tecnológicos também permitiria observar o interesse, por parte do governo, em aperfeiçoar o uso de instrumentos que contribuam para ampliar a participação popular nos debates e deliberações políticas, a ponto de gerar novas práticas de cidadania.

A escolha do tema está ainda, vinculada à experiência profissional desta autora que, durante dois anos<sup>1</sup>, atuou como analista do Departamento de Governo Eletrônico (DGE)<sup>2</sup>, acompanhando a criação e implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do governo eletrônico<sup>3</sup> no Brasil. Essa experiência permitiu acompanhar a evolução da prestação de serviços públicos por meios eletrônicos ofertados pelo governo federal brasileiro, assim como alguns dos desafios que ainda precisam ser vencidos. Acredita-se assim, que o governo eletrônico possui potencial para ampliar e aprofundar as possibilidades e formatos de abertura de informações não apenas para a prestação de serviços, mas também para uma maior participação popular no processo decisório.

Para a realização desse estudo, primeiramente buscou-se demonstrar a importância da tecnologia e da comunicação na história da evolução e transformação da sociedade. Desta forma, o Capítulo 1 se propõe a apresentar as principais características da mais recente revolução tecnológica, centrada nas TICs, e em especial na Internet, como responsável por uma sensível remodelação das relações entre a economia, o Estado e a sociedade em um processo ainda em desenvolvimento. Este capítulo trata ainda, da apropriação das TICs na

---

<sup>1</sup> De outubro de 2005 a dezembro de 2007.

<sup>2</sup> Vinculado à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

<sup>3</sup> Refere-se ao uso de tecnologias da informação e comunicação pelas agências governamentais para melhorar a prestação de serviços, promover interações, e fortalecer a participação popular. Esse conceito será abordado de maneira mais apropriada no Capítulo 1.

implementação de programas de governo eletrônico, assim como da trajetória brasileira na formulação de políticas que visam remodelar as estruturas da administração pública por meios eletrônicos.

O Capítulo 2 aborda as potencialidades da Internet como meio de participação política, apresenta a proposta de trabalho e esclarece qual a estratégia metodológica empregada na realização da pesquisa, ou seja, o estudo de caso dos serviços de consulta pública ofertados por meio de sistemas eletrônicos via Internet pela administração pública federal do Brasil. Trata-se de uma pesquisa empírica, na qual foram empregadas as seguintes técnicas para a coleta de dados: pesquisa exploratória; análise documental; entrevista semi-estruturada e análise de conteúdo.

O Capítulo 3 apresenta o arcabouço teórico que envolve o conceito de participação popular na gestão pública. Nesse sentido, abordam-se questões como a evolução dos direitos civis, políticos e sociais; os conceitos de Estado, Governo e Sociedade Civil; e as definições de democracia, cidadania e participação política, assim como suas implicações na realidade brasileira. Por fim, discute-se o surgimento do termo democracia digital como designação da existência de esferas públicas virtuais de interação direta entre o cidadão e as instituições governamentais.

Os resultados da pesquisa são apresentados no Capítulo 4. Neste caso, a abordagem foi dividida em três categorias de análise: (a) Processamento da Informação, que descreve o funcionamento dos sistemas eletrônicos de consulta pública, assim como os atores que atuam no sistema, os modelos de fluxo de informação, os critérios de seleção e análise das mensagens; (b) Interface com o contribuinte, que compreende a visão dos usuários, reproduzindo os passos necessários para o acesso aos sistemas eletrônicos de consulta pública e as dificuldades que o interessado em participar deve superar para alcançar seu objetivo; e (c) Valor da Informação, que apresenta o perfil dos participantes dos sistemas eletrônicos de consulta pública, assim como o tipo de comunicação que se estabelece nesses canais.

## CAPÍTULO 1

### 1. TECNOLOGIA E TRANSFORMAÇÃO RUMO À SOCIEDADE DO CONHECIMENTO

*“Embora não determine a evolução histórica e a transformação social, a tecnologia (ou sua falta) incorpora a capacidade de transformação das sociedades, bem como os usos que as sociedades, sempre em um processo conflituoso, decidem dar ao seu potencial tecnológico”.*

**Manuel Castells**

A tecnologia está intrinsecamente ligada à história da evolução e transformações do cenário social da vida humana ao longo dos séculos. Os primeiros inventos de que se tem registro, como os alto-fornos que permitiam a fundição de ferro, ocorreram na China, no ano 200 a.C (Castells, 1999). Desde então, a tecnologia vem sendo responsável por várias revoluções como a do processamento de informações decorrente da invenção do papel<sup>4</sup> e da imprensa<sup>5</sup>; ou a industrial<sup>6</sup>, caracterizada pela substituição das ferramentas pelas máquinas, da energia humana pela motriz e do modo de produção doméstico pelo fabril.

Da mesma forma, também se pode afirmar que a história dos meios de comunicação está centrada nas tentativas de tornar cada vez mais “naturais” as trocas comunicacionais mediadas por artefatos técnicos e tecnológicos (Escobar, 2007). Esses recursos, principalmente os tecnológicos, reivindicam a capacidade de tornar as relações mais transparentes, ao ampliar a sensação de que há cada vez menos mediação, ou seja, que há cada vez menos interferência nas experiências de comunicação vividas pelos indivíduos e, conseqüentemente, maior aproximação com a realidade.

---

<sup>4</sup> Acredita-se que tenha sido inventado na China por Ts'ai Lun no ano 105 a.C.

<sup>5</sup> As técnicas de impressão foram desenvolvidas inicialmente na China, no século VIII. O crédito da invenção da imprensa, no entanto, foi dado a **Gutenberg**, alemão, que substituiu as pranchas xilográficas por caracteres móveis de madeira, depois pelo cobre e, finalmente, pelo aço no século XV.

<sup>6</sup> A Revolução Industrial teve início na Inglaterra, na segunda metade do século XVIII e encerrou a transição entre feudalismo e capitalismo, a fase de acumulação primitiva de capitais e de preponderância do capital mercantil sobre a produção.

De fato, a mais recente revolução, centrada nas tecnologias de informação e comunicação (TICs), em especial a Internet, remodelou e continua a remodelar sensivelmente as relações entre a economia, o Estado e a sociedade. Passamos a viver em um mundo cada vez mais integrado por estruturas globalizadas e interdependentes onde a principal matéria-prima é a informação. A atual *Sociedade do Conhecimento*, como passou a ser chamada, se caracteriza por redes virtuais de comunicação que interagem a partir de uma linguagem digital comum capaz de produzir, armazenar, recuperar, processar e transmitir a informação no formato e no tempo desejado.

Além disso, o acesso que a Internet oferece difere marcadamente de outros meios de comunicação, entre outros motivos, por ser um meio que permite a comunicação entre milhões de pessoas a custos extremamente reduzidos. Conforme salienta Fountain, “sua capacidade de permitir a comunicação de muitos a muitos, ou dentro de e entre grupos de pessoas, distingui-se da mídia de um para muitos que abarca jornais, televisão e rádio” (FOUNTAIN, 2005, p. 49).

A partir da Internet, novas formas de organização social, mercantil e política, assim como de produção estão sendo fundamentadas, redefinindo o caráter da comunicação a partir de um potencial interativo no qual “pela primeira vez na história, a mente humana é uma força direta de produção, não apenas um elemento decisivo no sistema produtivo” (CASTELLS, 1999, p.69). Ainda de acordo com o mesmo autor,

O que caracteriza a atual revolução tecnológica não é a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação desses conhecimentos e dessa informação para a geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e seu uso. As novas tecnologias da informação não são simplesmente ferramentas a serem aplicadas, mas processos a serem desenvolvidos (CASTELLS, 1999, p. 69).

É preciso salientar, porém, que essa revolução não ocorreu de uma hora para outra. Seu início remonta à década de 1940, “quando se deram as principais descobertas tecnológicas em eletrônica: o primeiro computador programável e o

transistor” (CASTELLS, 1999, p. 76). Inventado em 1947, o transistor possibilitou o processamento de impulsos elétricos em alta velocidade e em modo binário<sup>7</sup> de interrupção e amplificação, assim como a codificação lógica e a comunicação entre máquinas (Castells, 1999). Em outras palavras, o transistor permitiu a transcrição da informação em formato digital<sup>8</sup>, o que levou ao desenvolvimento dos computadores. Assim, o ENIAC, como foi denominado o primeiro computador digital da história, foi construído nos Estados Unidos em 1946. Sua primeira versão só chegou ao mercado, no entanto, em 1951 com o nome de UNIVAC1.

Em 1950, o UNIVAC1 alcançaria sucesso surpreendente no processamento dos dados do censo norte-americano, possibilitando a sua introdução ao mundo comercial, assim como o florescimento de um mercado promissor para computadores de grande porte, os chamados *mainframes*<sup>9</sup>, do qual a IBM<sup>10</sup> foi líder por pelo menos duas décadas. De fato, as décadas de 50 e 60 ficaram conhecidas como a “era do mainframe” devido ao uso maciço desse tipo de computador. Outro passo decisivo dessa revolução tecnológica foi a invenção, em 1957, do circuito integrado<sup>11</sup> que reduziu drasticamente os custos e aumentou o desempenho dos equipamentos eletrônicos existentes até então.

Foi apenas nos anos 70, porém, com o advento da microeletrônica, que a difusão da tecnologia da informação ganhou força. A invenção do microprocessador<sup>12</sup> em 1971 e do microcomputador em 1975 foram as molas propulsoras dessa difusão. Até então, tecnologia e comunicação eram vistos como conceitos distintos. Pode-se afirmar que a microeletrônica e seus componentes de inovação, redução de custo e compactação foi justamente a base de aceleração tanto do desenvolvimento e convergência dos computadores quanto das tecnologias

---

<sup>7</sup> Sistema de numeração formado por apenas dois algarismos: 0 (zero) e 1 (um).

<sup>8</sup> Relativo aos dados codificados ou convertidos em valores numéricos, utilizando o sistema binário.

<sup>9</sup> Um mainframe é um computador de grande porte dedicado ao processamento de um grande volume de informações usado, principalmente, em ambientes comerciais e de empresas como bancos, indústrias, universidades e outros. Mais especificamente, o termo mainframe se refere ao gabinete principal que alojava a unidade central de processamento nos primeiros computadores.

<sup>10</sup> Sigla da International Business Machines, empresa de tecnologia norte-americana responsável pelo desenvolvimento dos primeiros computadores de grande porte da história.

<sup>11</sup> Dispositivo microeletrônico que consiste de muitos transistores e outros componentes interligados capazes de desempenhar várias funções simultaneamente.

<sup>12</sup> Um microprocessador é um circuito eletrônico que contém milhares ou até milhões de transistores construídos sobre uma pequena lâmina de silício. Os transistores armazenam e manipulam dados de tal forma que o microprocessador seja capaz de realizar uma série de funções. Eles podem ser encontrados em diversos equipamentos, mas seu papel mais comum é o de “cérebro” dos computadores.

de comunicação. Com efeito, o avanço dos microcomputadores e das demandas de comunicação entre eles rapidamente se transformou nos fundamentos iniciais do que hoje chamamos Internet, a rede mundial de computadores<sup>13</sup>, responsável pela transformação dos meios de comunicação no século XXI.

A primeira rede de computadores começou a funcionar em setembro de 1969, com a entrada em cena do ARPANET, um computador construído pela Agência de Projetos de Pesquisa Avançada (ARPA) do Departamento de Defesa dos Estados Unidos. O ARPANET contava, inicialmente, com capacidade para receber informações de quatro diferentes localidades: as Universidades da Califórnia em Los Angeles (UCLA) e Santa Barbara, o Instituto Stanford de Pesquisa e a Universidade de Utah. Em 1971, o projeto já unia 24 localidades, incluindo o Instituto de Tecnologia de Massachussetts (MIT) e a Universidade de Harvard. Três anos depois eram 62 e, em 1981, mais de 200. Em 1983 foi liberado o acesso para civis e desde então, a Internet não parou mais de crescer. Estima-se que, atualmente, mais de um (1) bilhão de usuários tenham acesso à grande rede no mundo. No Brasil, o número ultrapassa os 30 milhões de usuários, segundo levantamento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)<sup>14</sup> em 2005.

De fato, a Internet tem registrado um índice de penetração mais veloz do que qualquer outro meio de comunicação da história. Enquanto o rádio e a TV levaram, respectivamente, 30 e 15 anos em média para chegar a 60 milhões de pessoas, a Internet alcançou esse mesmo nível de difusão em apenas três anos após a criação da rede mundial. Seu poder de comunicação em conjunto com os novos progressos em telecomunicações e computação provocou mudanças drásticas na capacidade de acesso e troca de informação. As modernas redes de telecomunicações permitiram uma maior democratização da informação, tornando-a acessível a faixas cada vez maiores da população. Além disso, “a lógica de funcionamento das redes tornou-se aplicável a todos os tipos de atividades, a todos os contextos e a todos os locais que possam ser conectados eletronicamente” (CASTELLS, 1999, p. 89).

---

<sup>13</sup> World Wide Web (WWW) - parte multimídia da Internet e que permite a exibição de páginas de hipertexto, ou seja, documentos que podem conter textos, fotos, animações, sons, imagens (vídeo) e programas.

<sup>14</sup> A PNAD é realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os resultados aqui apresentados estão disponíveis em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2005/default.shtm>.

Seja para a comunicação pessoal ou institucional, com fins profissionais ou estratégicos, seja para o comércio eletrônico, como atividade fim ou atividade meio, o impacto da Internet é visível sobre as interações privadas, sobre as atividades do mercado globalizado e sobre as atividades e interações com fins públicos. A forma de realizar negócios, acessar informação, se comunicar e até mesmo de entregar ou prestar serviços em geral mudou radicalmente nas últimas décadas. As estruturas formais e as barreiras ao comércio, transporte, comunicação e interação foram substancialmente reduzidas pelo aumento do uso de computadores e acesso à Internet. Até mesmo os relacionamentos amorosos ganharam novo formato. Se há alguns anos, as pessoas se conheciam, marcavam encontros e trocavam confidências para firmarem um compromisso, hoje homens e mulheres se escondem por trás de *nicks*<sup>15</sup>, freqüentam salas de bate-papo e trocam o telefone pelo microfone na busca pelo par ideal.

### 1.1. RELAÇÕES MEDIADAS PELA TECNOLOGIA

As tecnologias de informação e comunicação, em especial a Internet, propiciaram o surgimento de um novo sistema de comunicação capaz de remodelar as relações sociais devido ao seu alcance global e possibilidade de integração de vários meios (texto, imagens e sons) em uma rede interativa. Atualmente, as informações são encontradas em formato digital e circulam em alta velocidade por meio de redes. Trata-se de um novo paradigma que substitui a dinâmica analógica<sup>16</sup> conhecida até então e que como afirma Castells (1999) está mudando e mudará para sempre nossa cultura:

Como a cultura é mediada e determinada pela comunicação, as próprias culturas, isto é, nossos sistemas de crenças e códigos historicamente produzidos são transformados de maneira fundamental pelo novo sistema tecnológico e o serão ainda mais com o passar do tempo (CASTELLS, 1999, p.414).

---

<sup>15</sup> Apelido escolhido pelo usuário ao acessar salas de bate-papo virtual.

<sup>16</sup> Definida, para os fins desse estudo, como os meios de comunicação e as formas de relação social conhecida antes da disseminação das TICs e em especial, da Internet.

De fato, já não é possível imaginar o funcionamento do mundo atual sem recursos tecnológicos como o telefone ou o computador. Da mesma forma, o uso de mensagens eletrônicas (e-mail) para troca de informações transformou-se em recurso comum, para aqueles que possuem acesso, tanto na comunicação interpessoal, como nas relações de trabalho, na realização de negócios e na prestação de serviços públicos ou privados. O e-mail substituiu cartas, fax e telefonemas em uma comunicação mais rápida, dinâmica e flexível que permite ainda, a inclusão em anexo de documentos, sons, imagens e outros aplicativos em geral. Além disso, pode-se afirmar que o e-mail transformou-se em uma espécie de *commodity*<sup>17</sup> utilizada livremente em todo mundo, uma vez que suas contas podem ser adquiridas gratuitamente e o acesso se dá por meio de qualquer computador ou até mesmo telefone celular com conexão à Internet.

Outro tipo de ferramenta de comunicação comum nos dias atuais são aquelas que permitem a realização de conversas em tempo real, como os *chats*<sup>18</sup> e os *instant messengers*<sup>19</sup>. Por meio delas é possível quebrar barreiras geográficas e manter contato com pessoas em qualquer parte do mundo ou a qualquer hora, gerando inclusive, novos grupos de relacionamentos e comunidades. Os fóruns virtuais, por sua vez, permitem a discussão de assuntos específicos por uma gama muito maior de pessoas do que os meios tradicionais, uma vez que as contribuições podem ser feitas de acordo com a conveniência do participante, ou seja, quando e de onde ele desejar, inclusive com a possibilidade de visualizar e comentar as demais contribuições.

As relações de consumo também já não são as mesmas. O comércio eletrônico permite que um usuário no Brasil adquira, sem intermediários, produtos em qualquer parte do mundo com apenas alguns cliques e um cartão de crédito válido. De livros e CDs a equipamentos eletroeletrônicos, passagens aéreas, diárias de hotel, locação de carros e compra de imóveis, contratação de empresas ou profissionais, quase tudo está à disposição do usuário-consumidor. O mesmo se pode dizer com relação à prestação de serviços privados como os bancários, por

---

<sup>17</sup> Produto de uso comum e de grande conveniência.

<sup>18</sup> Salas de bate-papo virtuais.

<sup>19</sup> Programas que permitem a troca de mensagens instantâneas como o MSN, o ICQ e o Yahoo Messenger.

exemplo. Com exceção do saque propriamente dito, o correntista consegue, por meio da Internet, realizar todas as demais operações como consulta de saldos e extratos, solicitação de talão de cheques, pagamento de contas, transferência de valores, aplicações financeiras, empréstimos e outros.

A Internet é ainda, uma fonte inesgotável de informações dos mais variados tipos, algumas de qualidade, outras nem tanto. Portais e sites de conteúdo oferecem notícias 24 horas por dia, 7 dias por semana, 365 dias por ano. Partidos, organizações e instituições divulgam dados sobre suas crenças, programas, projetos, bandeiras e realizações. Da mesma forma, indivíduos criam páginas pessoais onde tornam público suas maneiras de pensar, suas preferências, escolhas e perspectivas e recebem, em contrapartida, comentários, sugestões e críticas de outros indivíduos. Novas amizades e relacionamentos, inclusive amorosos, surgem e se consolidam com base em interações virtuais.

Não menos importante é o uso que os governos em todo o mundo fazem das possibilidades ofertadas pela Internet. Eles também utilizam seus portais, sites ou páginas<sup>20</sup> para divulgar informações institucionais, notícias, publicações e documentos, programas de governo, projetos em andamento e outros. Também oferecem espaços para contato e buscam facilitar a vida de seus governados (usuários) ao disponibilizar serviços públicos que podem ser totalmente realizados eletronicamente. Assim, efetuar o pagamento de taxas, entregar a declaração anual de renda, baixar formulários e solicitar certidões tornam-se cada vez mais tarefas simples e comuns para quem tem acesso à Internet. Mais do que isso, no entanto, o principal desafio do setor público em praticamente todo o mundo, é a promoção da universalização do acesso a esses meios e a aproximação entre governantes e governados.

## **1.2. DA INFORMATIZAÇÃO GOVERNAMENTAL AO E-GOV**

As tecnologias de informação e comunicação são, atualmente, partes indispensáveis de qualquer governo e o uso das mesmas é visto como alternativa

---

<sup>20</sup> As páginas são definidas como cada tela de conteúdo de um site que por sua vez, se define pelo conjunto de páginas na Internet. Já os portais recebem esse nome por agrupar sob um único domínio ou endereço virtual, vários sites.

para aumentar a eficácia, a efetividade e a transparência das ações governamentais. Para tanto, governos das mais diversas localidades investem na informatização de seus sistemas e na busca de soluções<sup>21</sup> que derrubem as rígidas estruturas burocráticas, proporcionem maior desenvolvimento e reduzam custos, além de garantir o provimento democrático de informações para a tomada de decisões. De fato, não se pode ignorar que na maioria dos países do mundo o governo é ainda a maior organização provedora e coletora de informação e que, por isso mesmo, exerce papel fundamental nos processos de mudança.

Assim, o processo de modernização governamental busca, potencialmente, modificar os papéis e funções dos distintos atores sociais envolvidos para criar uma administração mais ágil, participativa e descentralizada, capaz de promover uma cidadania mais ativa e fortalecer a sociedade como um todo. Apesar de sua popularização apenas nos anos 90, principalmente por parte da forte publicidade dada ao termo *governo eletrônico* por Bill Clinton e Al Gore, presidente e vice-presidente dos Estados Unidos entre os anos de 1993 a 2001, o processo de informatização governamental iniciou-se há mais de 50 anos para vários governos em todo o mundo como os dos Estados Unidos, Inglaterra, Japão e França, por exemplo.

A primeira fase desse processo correspondeu à incorporação de computadores pessoais para o uso dos funcionários das repartições públicas. Infelizmente, nessa etapa, as funções não chegaram a ser substituídas e, em alguns casos, foram duplicadas ou até mesmo multiplicadas, tornando, muitas vezes, a operação do Estado ainda mais complexa. Esse quadro começou a mudar a partir da segunda fase do processo de informatização quando as TICs foram incorporadas ao conjunto das repartições públicas e não somente para uso de seus funcionários. Foi quando as tecnologias passaram a ser utilizadas para o aprimoramento das atividades internas e apoio dos processos administrativos, entre outros.

---

<sup>21</sup> Citamos como alguns exemplos os sistemas de Orçamento Participativo oferecidos por municípios como Porto Alegre, Belo Horizonte e Salvador entre outros; as páginas de Transparência que prestam contas sobre os gastos governamentais; ou os sistemas eletrônicos para envio da declaração de Imposto de Renda ou pagamento de taxas e impostos como o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) que facilitam a vida do cidadão, reduzem custos e aumentam a qualidade do serviço prestado.

Nesse contexto, o desenvolvimento de programas de *governo eletrônico* tem sido o principal instrumento de disseminação e uso dos novos recursos tecnológicos no setor público. O conceito de *governo eletrônico*, *e-Gov*<sup>22</sup> ou *e-Government*<sup>23</sup> tem como princípio, a utilização das modernas tecnologias de informação e comunicação em todas as áreas onde seja possível reconstruir a estrutura de governo, redesenhar processos, informatizar atividades operacionais e prover serviços melhores para seus clientes/usuários.

Com efeito, o termo *governo eletrônico* ganhou força na década de 90 com a disseminação do uso da Internet e a diminuição dos custos dos computadores e equipamentos de comunicação. Vinculado inicialmente ao conceito de comércio eletrônico, representa atualmente as diversas iniciativas que dizem respeito às relações governo-cidadão, que fortalecem ou melhoram a capacidade de democratização e nas quais o foco é o incremento da eficiência e efetividade das funções governamentais. De fato, há várias definições para o termo e cada governo se apropria ou determina aquela que considera mais próxima de suas perspectivas e expectativas. Entre essas definições, apresentamos a seguir, algumas das mais difundidas:

**Banco Mundial:** Refere-se ao uso de tecnologias da informação e comunicação pelas agências governamentais, como por exemplo, as redes geograficamente distribuídas, internet e informática móvel. Essas tecnologias possuem o potencial de transformar as relações com os cidadãos, as empresas e outras áreas do Governo. Essas tecnologias podem ter diversas finalidades: melhorar a qualidade dos serviços governamentais aos cidadãos, promover as interações com as empresas e indústrias, fortalecer a participação cidadã através do acesso à informação e da eficiência da administração governamental. Os benefícios esperados são: diminuir a corrupção, promover a transparência e convivência e reduzir custos<sup>24</sup>.

**Organização para Economia, Cooperação e Desenvolvimento (OECD):** O governo eletrônico oferece a oportunidade de desenvolver um novo relacionamento entre governantes, cidadãos, usuários de serviços e

---

<sup>22</sup> O termo mais utilizado no Brasil é e-Gov.

<sup>23</sup> Uma contração do nome em inglês *eletronic government*.

<sup>24</sup> Disponível em <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov>.

empresários, por meio do uso das TICs que permitem a disseminação e a coleta de informações tanto dentro quanto fora do governo (governo para cidadão, governo para empresas, governo para governo) com o propósito de entregar serviços, tomar decisões e garantir a transparência das ações<sup>25</sup>.

**Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID):** É a possibilidade de obter serviços governamentais através dos meios eletrônicos, permitindo o acesso à informação e execução de transações em qualquer lugar, a qualquer momento e com os mesmos requisitos de acesso<sup>26</sup>.

Assim, mais do que um termo ou conceito, pode se afirmar que o *governo eletrônico* é um processo em construção e que representa uma mudança de cultura, uma vez que deve ser incorporado e integrado a todos os elementos básicos de uma organização. Deve, portanto, ser considerado um bem público, passível de acesso e desenvolvido por processos sociais. Exige, ainda, uma política de Estado para que sua implementação seja realmente efetiva e apresente os resultados esperados. Em sua dimensão política mais avançada, que aqui denominaremos *governança eletrônica*<sup>27</sup>, além de promover relações em tempo real e de forma eficiente, é promotor de boas práticas e, potencialmente, catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo ou de qualquer outro tipo de organização. É o que Lawson chama de *visão forte*, ou seja, aquela que busca reformar a própria base do governo: “A mudança de como o governo opera e que serviços ele presta está de mãos dadas com a transformação de sua cultura, abordagem e estrutura” (LAWSON, 1998, p. 16 apud FREY, 2001, p. 36).

### 1.3. GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL

O papel do Estado na indução do processo de desenvolvimento econômico e social foi objeto de profunda revisão, em diversos países, no final da década de

<sup>25</sup> Disponível em [http://www.oecd.org/document/29/0,2340,en\\_2649\\_34129\\_1830941\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/29/0,2340,en_2649_34129_1830941_1_1_1_1,00.html).

<sup>26</sup> Disponível em <http://www.iadb.org/index.cfm?language=portuguese>.

<sup>27</sup> A *governança eletrônica* é definida por estratégias de gerenciamento baseadas na coordenação de atividades através de redes que dependem da existência de confiança mútua e de um ambiente de cooperação, ou seja, de uma “governança social negociada” (HIRST apud FREY, 2000, p.35). Nessa perspectiva, segundo Frey (2000), a abordagem de governança é vista como uma possibilidade para restaurar a legitimidade do sistema político por meio da criação de novos canais de participação e parcerias entre o setor público, o setor privado e/ou as iniciativas voluntárias (Terceiro Setor).

oitenta e início dos anos noventa<sup>28</sup>. Na busca de alternativas à crise financeira e gerencial do Estado foram adotadas políticas de privatização, de reestruturação organizacional e de redução de despesas. No Brasil, a formulação e implementação da reforma administrativa só avançou a partir dos anos noventa com a busca de maior transparência, eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos públicos.

Em suas origens, a reforma administrativa brasileira conviveu com um estágio pouco evoluído das TICs. Desconhecia-se o potencial de realização de transações de toda ordem, em escala global e a custos reduzidos representado pelo advento da Internet. A disseminação da microinformática e a propagação dos negócios para a Internet, que abordavam as relações entre empresas e destas com seus consumidores e até mesmo entre eles (B2B, B2C e C2C)<sup>29</sup> transformaram as práticas de gestão adotadas pelas organizações e acabaram por alcançar também a administração pública.

Ao exercitar o aprendizado das diversas inovações que se impunha, a administração pública desenvolveu novos tipos de relacionamentos permeados por transações G2G (negócios intra e entre governos), G2B (negócios entre o governo e as empresas fornecedoras e investidores) e G2C (negócios entre o governo e o cidadão nos seus diversos extratos). O movimento gerado por essas transações e os novos aprendizados acabou por resultar, por sua vez, na formulação das primeiras iniciativas no sentido de criar conceitos, diretrizes e propostas para o governo eletrônico brasileiro.

O conceito de e-gov foi introduzido na Administração Pública no início da década de 80<sup>30</sup>, mas o marco inicial de formulação de uma proposta de Governo Eletrônico no Brasil foi dado somente em 2000, pela criação, em 3 de abril, de um

---

<sup>28</sup> Entre outros motivos citam-se as políticas neoliberais que passaram a investir no chamado “Estado Mínimo” em que se preconiza a não intervenção em prol da liberdade individual e da competição entre os agentes econômicos. A concepção de Estado Mínimo surge como reação ao padrão de acumulação vigente durante grande parte do Século XX, em que o Estado financiava não só a acumulação do capital, mas também a reprodução da força de trabalho por meio de políticas sociais.

<sup>29</sup> **B2B**: Business to Business (Empresa para Empresa), **B2C**: Business to Consumer (Empresa para Consumidor) e **C2C**: Consumer to Consumer (Consumidor para Consumidor).

<sup>30</sup> No intervalo de 20 anos que separa a introdução do conceito de e-gov na administração pública brasileira do marco inicial de formulação de uma proposta de Governo eletrônico foi iniciada a informatização governamental, com a incorporação de computadores para uso dos funcionários e aprimoramento dos processos administrativos, assim como o desenvolvimento das primeiras páginas virtuais (sites) com informações institucionais dos órgãos governamentais e prestação de serviços.

grupo de trabalho interministerial denominado informalmente Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI)<sup>31</sup>. Esse grupo realizou estudos e diagnósticos, identificou iniciativas precursoras e estabeleceu um conjunto de diretrizes e metas que permitiram a definição de um modelo conceitual de governo eletrônico para o país. Esse modelo, apresentado em setembro de 2000 e ainda em vigor, tem como ênfase, a promoção de novas formas eletrônicas de interação entre o governo e o cidadão.

Nos diagnósticos realizados pelo GTTI identificou-se a existência de várias iniciativas isoladas na área de serviços ao cidadão, oferecidos por meio da Internet. A entrega de declarações do Imposto de renda, a divulgação de editais de compras governamentais, a emissão de certidões de pagamentos e impostos, os acompanhamentos de processos judiciais e prestação de informações sobre aposentadorias e os benefícios da previdência social, entre outros são exemplos de iniciativas identificadas pelo grupo. À mesma época, surgiu também, o *Rede Governo* ([www.redegoverno.gov.br](http://www.redegoverno.gov.br)), projeto que teve como objetivo, transformar-se em um portal único de serviços e informações ao cidadão.

Apesar das boas iniciativas identificadas, os diagnósticos realizados pelo GTTI também deram conta da existência de uma infra-estrutura deficitária, formada por uma malha de múltiplas e diversas redes administradas de forma isolada. Assim, os serviços não obedeciam a padrões de desempenho e interatividade, as interfaces com o usuário nem sempre eram amigáveis e constatava-se um descompasso entre os diversos órgãos governamentais no ritmo de assimilação das TICs. Os sistemas corporativos da administração pública federal eram pouco integrados entre si e estavam estruturados com foco na gestão de funções e não de processos.

Além disso, os trabalhos de diagnóstico também enfocaram o tema da exclusão digital<sup>32</sup> que representava naquele momento (e continua a representar), um forte fator limitador para a expansão da Internet, principalmente pela dificuldade de acesso às linhas telefônicas e às empresas provedoras de acesso aos usuários.

---

<sup>31</sup> Instituído com a finalidade de “examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação”. Disponível em [https://www.governoeletronico.gov.br/anexos/E15\\_90Decreto\\_3\\_de\\_abril\\_de\\_2000.pdf](https://www.governoeletronico.gov.br/anexos/E15_90Decreto_3_de_abril_de_2000.pdf).

<sup>32</sup> Refere-se às camadas da sociedade que ficam à margem da sociedade da informação, ou seja, não têm acesso a recursos tecnológicos tais como computadores, Internet, telefones celulares e outros.

Outra importante barreira considerada dizia respeito ao custo dos equipamentos de informática, proibitivo para uma parcela considerável da população brasileira.

Diante da realidade levantada, o programa de Governo Eletrônico adotado inicialmente pelo Brasil pretendia, em sua formulação teórica, considerar as diversas ações em andamento e explorar as potencialidades das TICs no aprofundamento das ações de reforma da administração pública, em especial nos aspectos de melhoria da prestação de serviços ao cidadão, acesso a informações, redução de custos e controle social sobre as ações de Governo.

Assim, o que se visava promover, era a universalização do acesso do cidadão aos serviços prestados pelo governo, a integração entre os sistemas, redes e bancos de dados da administração pública e a abertura de informações à sociedade, por meio da Internet. Por outro lado, o programa de governo eletrônico também visava utilizar sua infra-estrutura e recursos para apoiar a universalização do acesso à tecnologia da informação, por meio da disseminação de quiosques eletrônicos para acesso comunitário e em localidades distantes.

A formulação e a implementação da política de governo eletrônico levaram ao envolvimento de diversas outras iniciativas e projetos. Uma das mais abrangentes é o programa “Sociedade da Informação”, conduzido pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (Socinfo/MCT), que coordena ações voltadas para o fortalecimento da competitividade da economia e para ampliação do acesso da população aos benefícios gerados pelas TICs. O detalhamento dessas ações está contido em um documento de política elaborado para debate com a sociedade, publicado em setembro de 2000 e denominado *Livro Verde*<sup>33</sup>.

Além da “Sociedade da Informação”, outras contribuições também auxiliaram o Governo Federal no estabelecimento das principais diretrizes do governo eletrônico no Brasil. Algumas leis foram promulgadas como a Medida Provisória 2.200, de 28 de junho de 2001, que criou a ICP-Brasil – Infra-estrutura de Chaves Públicas, para o desenvolvimento de um modelo que possibilitou o uso de

---

<sup>33</sup> Aponta uma proposta inicial de ações concretas, composta de planejamento, orçamento, execução e acompanhamento específicos do Programa Sociedade da Informação. Disponível em [http://ftp.mct.gov.br/Livro\\_Verde/Default3.htm](http://ftp.mct.gov.br/Livro_Verde/Default3.htm).

certificação digital para validar assinaturas eletrônicas e documentos que tramitam por meio eletrônico<sup>34</sup>; ou o Decreto 3.697, de 21 de dezembro de 2000 que regulamentou o pregão eletrônico<sup>35</sup> no âmbito da administração federal.

### 1.3.1 Metas e conquistas

A política brasileira de governo eletrônico foi orientada para a construção gradativa de uma arquitetura de relacionamentos envolvendo o próprio governo, os cidadãos e seus parceiros e fornecedores. Desta forma, o objetivo dessa política foi, desde o princípio, contemplar a atuação do governo em três frentes fundamentais: a) a interação com o cidadão; b) a melhoria da sua própria gestão interna; e c) a integração com parceiros e fornecedores.

Em dezembro de 2002, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, formado por técnicos da Casa Civil e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, apresentou um balanço das realizações e desafios futuros do governo eletrônico no Brasil. No documento, “**2 anos de Governo Eletrônico**” são apresentados os principais avanços e limitações verificados durante o período com relação às principais diretrizes adotadas pelo governo brasileiro, assim como em relação às melhores práticas mundiais de governo eletrônico.

Os avanços percebidos na oferta de serviços e ampliação do acesso a informações são apontados no documento pela expansão do portal *Rede Governo* que aumentou o número de serviços oferecidos de 400, em outubro de 2000, para mais de 1.700 em setembro de 2002. O documento revela, no entanto, que questões relativas à organização, à formulação estratégica e aos mecanismos de coordenação e comando do programa afetaram os resultados dos projetos voltados para a universalização dos serviços:

A percepção é de inexistência ou debilidade de conexões internas mais fortes e orgânicas junto aos ministérios, sendo que nesse contexto a atuação dos órgãos setoriais de informação e informática é percebida como demasiado autônoma, desprovida de visão mais ampla e de

---

<sup>34</sup> O certificado digital é um documento eletrônico que funciona como uma carteira de identidade virtual. Ele permite a identificação segura, a confidencialidade, a integridade das informações e a confirmação de autoria.

<sup>35</sup> O pregão eletrônico é uma ferramenta de comércio que utiliza as tecnologias de informação e comunicação para realizar licitações e contratos administrativos de bens e serviços em ambiente virtual.

alinhamento com as diretrizes do Governo Eletrônico. (2 ANOS DE GOVERNO ELETRÔNICO, 2002, p. 19).

Com relação à promoção da convergência entre sistemas de informação, redes e bancos de dados governamentais, assim como da implantação de infraestrutura avançada de comunicação e de serviços, o documento apontou que os dois primeiros anos de governo eletrônico não permitiram grandes avanços. Um grupo de trabalho denominado *GT Rede Br@sil* foi constituído para encaminhar um conjunto de metas relacionadas com a contratação de redes e especificação de padrões e aplicativos que visavam a criação de uma rede fechada de comunicação do Governo Federal.

A gerência do GT argumentou, no entanto, no mesmo documento de avaliação dos dois primeiros anos de governo eletrônico, que a implementação da agenda de projetos do grupo foi afetada pela ausência de uma visão melhor estruturada do conjunto de linhas de ação no âmbito do Programa Governo Eletrônico. Em particular, o GT apontou como importante lacuna estratégica a inexistência de definição de padrões para o desenvolvimento e gestão de redes locais, as quais permaneciam conduzidas à revelia das ações integradas do governo eletrônico.

No âmbito da universalização de acesso à Internet, o levantamento dos dois primeiros anos do governo eletrônico brasileiro aponta resultados aquém do esperado. Segundo a gerência do grupo de trabalho criado para dar andamento às ações, as metas estabelecidas teriam sido “demasiado ousadas e mesmo de inviável atingimento”. Entre as metas estabelecidas estava a fixação de 1 Ponto Eletrônico de Presença (PEP), para cada localidade com população superior a 600 habitantes, ou seja, a instalação de 6 mil pontos até o final de 2002, abrangendo 2 mil municípios. Efetivamente, até aquela data, foram instalados apenas 80 pontos pilotos distribuídos em órgãos da administração federal.

Em 2003, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), passou a ser responsável pelas atribuições de Secretaria-Executiva do Comitê Executivo do

Governo Eletrônico, garantindo o apoio técnico administrativo necessário ao funcionamento do mesmo.

Em decreto<sup>36</sup> publicado em 29 de outubro de 2003, oito comitês técnicos de governo eletrônico foram criados pelo governo federal com a finalidade de coordenar e articular o planejamento e a implementação de projetos e ações em suas áreas de competência, a saber: Implementação do software livre; Inclusão digital; Integração de sistemas; Sistemas legados<sup>37</sup> e licenças de software; Gestão de sítios e serviços on-line; Infra-estrutura de rede; Governo para Governo (G2G); e Gestão de conhecimentos e informação estratégica. Em maio de 2004, as diretrizes gerais do governo eletrônico também foram realinhadas para priorizar os mesmos tópicos articulados pelos comitês.

Desde o balanço realizado após os dois primeiros anos de implementação do governo eletrônico no Brasil nenhum outro documento de avaliação das ações e programas desenvolvidos pelo governo federal foi apresentado formalmente. É possível afirmar, no entanto, que houve novos avanços, alguns significativos outros nem tanto, nas políticas adotadas para garantir a efetiva promoção da *governança eletrônica*.

No que diz respeito ao provimento de informações e serviços on-line, praticamente todos os portais governamentais apresentam um bom nível de desenvolvimento quando se considera a prestação de serviços referentes ao pagamento de taxas e impostos, ou seja, aos deveres e obrigações dos cidadãos. Na maioria desses casos, os serviços encontram-se na fase transacional, o que permite o acesso completo à operação por meio da Internet. Já no caso dos direitos e benefícios ainda há muito a desenvolver. A maioria desses serviços ainda encontra-se na fase informacional, ou seja, oferecem apenas conteúdo estático sobre como proceder para adquirir o benefício.

---

<sup>36</sup> Decreto não numerado.

<sup>37</sup> Sistema legado é o termo utilizado para descrever sistemas computacionais antigos e complexos, muitas vezes obsoletos, mas que prestam serviços essenciais e que pelo grau de criticidade e custo para modernização, continuam ativos e devem ser considerados no desenvolvimento de novas aplicações.

O grande número de sites e portais disponíveis, no entanto, dificulta a busca desses serviços, sejam eles relacionados à deveres e obrigações ou à direitos e benefícios. Cada órgão governamental dos poderes executivo, legislativo e judiciário nas esferas federal, estadual e municipal conta com sítios ou portais próprios onde seus serviços são disponibilizados mantendo a estrutura burocrática do Estado. O princípio de governo “em um só lugar” no qual todos ou a maior parte dos serviços públicos estariam disponíveis a partir de um único ponto de entrada, a qualquer hora do dia ou da noite ainda é uma realidade distante. É verdade que iniciativas como os portais *Rede Governo*<sup>38</sup> ou *Brasil*<sup>39</sup>, assim como vários outros portais de governos estaduais e municipais<sup>40</sup> buscam atender esse princípio, mas na maioria dos casos, eles acabam funcionando apenas como apontador de links para os serviços prestados em outras páginas.

Com relação à promoção da convergência entre sistemas de informação, redes e bancos de dados governamentais, assim como da implantação de infraestrutura avançada de comunicação e de serviços, pode-se afirmar que houve um avanço significativo com o lançamento do e-PING<sup>41</sup>, projeto que define um conjunto mínimo de premissas, políticas e padrões que regulamentam a utilização das TICs no governo federal, estabelecendo as condições de interação com os demais poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral. Em outras palavras, significa fazer com que os diferentes sistemas de informação existentes nas diferentes esferas de governo consigam “falar entre si”.

No âmbito da universalização de acesso à Internet, dados divulgados pela Agência Brasil em janeiro de 2007 afirmam que o Brasil conta, atualmente, com 3,3 mil pontos eletrônicos de presença distribuídos em 2,1 mil municípios. Evidencia-se, portanto, que os objetivos traçados inicialmente (a instalação de 6 mil pontos até o final de 2002) continuam distantes.

---

<sup>38</sup> [www.redegoverno.gov.br](http://www.redegoverno.gov.br).

<sup>39</sup> [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br).

<sup>40</sup> Alguns exemplos são os portais de serviços do governo dos estados de São Paulo ([www.cidadao.sp.gov.br](http://www.cidadao.sp.gov.br)), Rio Grande do Sul ([www.tudofacil.rs.gov.br](http://www.tudofacil.rs.gov.br)) e Minas Gerais ([www.mg.gov.br](http://www.mg.gov.br)), assim como os dos municípios de Salvador - BA ([www.salvadoratende.ba.gov.br](http://www.salvadoratende.ba.gov.br)), Curitiba - PR ([www.curitiba.gov.br](http://www.curitiba.gov.br)) e Belo Horizonte - MG (<http://portal2.pbh.gov.br/pbh/index.html>).

<sup>41</sup> e-Ping: Padrões de Interoperabilidade do Governo Eletrônico brasileiro.

Por outro lado, existem várias outras iniciativas públicas voltadas para esse objetivo como a criação do *Observatório Nacional de Inclusão Digital (ONID)*, que busca desenvolver um diagnóstico das experiências de inclusão digital desenvolvidas no Brasil; ou dos *Centros de Recondicionamento e Reciclagem de Computadores (CRC)* que buscam reaproveitar equipamentos descartados pelo governo, empresas estatais ou privadas para serem utilizados em telecentros comunitários, escolas e bibliotecas. Destaque também para a criação do *Modelo de Acessibilidade do Governo Eletrônico (e-MAG)* elaborado para orientar gestores, desenvolvedores e demais profissionais envolvidos com a manutenção de sítios e portais a tornarem seus conteúdos acessíveis para pessoas portadoras de deficiência.

Em âmbito geral, no entanto, a política de Governo Eletrônico brasileira continua carecendo de estratégias mais bem definidas, assim como de objetividade para a implementação de ações e controle de resultados. Dos oito comitês técnicos criados em 2003, pelo menos seis deixaram de exercer suas atividades já em 2004 e até o final de 2007 pouco havia sido feito para reverter essa situação. Além disso, o relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) que analisa o uso de ferramentas tecnológicas na prestação de serviços públicos, denominado *E-Government Survey 2008*<sup>42</sup>, mostra que o Brasil caiu 12 posições no ranking que avalia o desempenho do governo eletrônico na América do Sul, estabelecido pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU. O país desceu do 33º em 2005 para o 45º lugar neste ano. A fragmentação de ações que se desenvolvem de forma independente entre os vários órgãos do governo demonstra que falta, na verdade, uma política de Estado voltada para essa questão.

### **1.3.2 Desafios e oportunidades**

Em geral, os avanços do governo eletrônico no Brasil têm ocorrido a despeito das limitações de ordem sócio-econômica. Além dos preços elevados da telefonia, de acesso à Internet e dos equipamentos de informática, é preciso considerar ainda, o baixo nível educacional que impede a capacitação para o uso das novas tecnologias. A PNAD de 2005 estimou em 21% a população com 10 anos ou mais

---

<sup>42</sup> Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>

que acessou a Internet, pelo menos uma vez, nos 90 dias que antecederam à entrevista. Apesar de representar apenas uma pequena parcela da população, os dados da pesquisa apontaram que o aumento (16,4%) do número de domicílios com computador foi o mais acentuado, sendo que em segundo aparece o de habitações com máquina de lavar roupas com um crescimento de 6,4%.

Ainda segundo a pesquisa, o computador estava disponível em 18,8% das residências em 2005 contra 12,6% em 2001. Com relação ao número de domicílios que possuíam computador com acesso à Internet o percentual subiu de 8,6% em 2001 para 13,9% em 2005. As diferenças sociais e econômicas também são refletidas na pesquisa. Em termos regionais, os percentuais de pessoas que acessaram a Internet nas regiões Norte e Nordeste foram praticamente iguais (12% e 11,9% respectivamente), situando-se em um nível muito inferior ao das regiões Sudeste (26,3%), Sul (25,6%) e Centro-Oeste (23,4%).

De fato, a adoção de medidas que garantam a ampla utilização das facilidades ofertadas pelas TICs é um dos grandes obstáculos a ser vencido pelo Brasil. Ressalte-se, porém, que reduzir a exclusão digital ou, como preferem alguns, promover a inclusão digital, não significa apenas oferecer acesso. Conforme afirmam Murdock e Golding, “ser um cidadão digital em sua totalidade requer também que o usuário tenha capacidade reconhecida para utilizar a Internet como um espaço real de expressão e participação social” (MURDOCK e GOLDING, 2004, p. 246, tradução nossa).

Assim, o grande desafio que se apresenta aos programas de governo eletrônico em todo o mundo, é o da conciliação das funções administrativas com o uso das TICs de forma que se vá além do simples provimento de serviços que costuma caracterizá-los, ou que se limite à conformação de uma mercadoria, mas, antes, que possa servir de arena cívica, onde o provimento interno e externo de informações é um elemento central. Nesse cenário, a existência de canais de comunicação livre e sem restrições entre os cidadãos e seus representantes, e principalmente, entre os cidadãos, sem interferência dos governos, torna-se condição fundamental para o estímulo à participação democrática dos cidadãos.

A participação é, portanto, componente indispensável ao processo de construção da cidadania. E dentro dessa realidade, a garantia do acesso à informação representa um importante mecanismo em prol da educação e emancipação política dos indivíduos. Conforme afirma Duarte, M., “a informação, enquanto processo aberto, não garante a transformação dos contextos, individuais ou sociais, mas oferece ao sujeito do conhecimento a possibilidade de operar ou não a transformação” (DUARTE, M., 2003, p. 3). Assim, o que se visualiza como cenário ideal é a possibilidade de estender o acesso do cidadão ao governo, e no governo, para uma outra esfera qualitativa em termos de interação onde realmente exista uma efetiva capacidade de *accountability*<sup>43</sup> e interlocução entre os cidadãos e os governantes.

Enfatiza-se, então, a percepção defendida por Ruediger (2003) de que a constituição de um governo eletrônico, em termos de uma perspectiva funcional do Estado e de suas relações com a sociedade, deveria apresentar não apenas serviços e dados socialmente relevantes, como também uma reflexão mais clara sobre incentivos à participação cívica e promoção de capital social. “A transparência e a interação entre a sociedade civil e a sociedade política são, efetivamente, o eixo vertebral de possibilidades de reestruturação do Estado em que a dimensão republicana e democrática retome sua centralidade” (RUEDIGER, 2003, p. 1279).

Por outro lado, os novos recursos tecnológicos e o poder de influência de meios de comunicação como a Internet também têm suprido a sociedade contemporânea de instrumentos que permitem a formação de novos fluxos comunicacionais capazes de gerar poder de intervenção e negociação por parte da sociedade com as várias instâncias políticas<sup>44</sup>. Toda essa nova configuração gerada pelos novos recursos tecnológicos torna necessário o reestudo do papel da comunicação e das possibilidades de reconstrução do espaço público a partir da viabilização de um diálogo mais efetivo entre a administração pública e a sociedade e da promoção e fortalecimento da democracia.

---

<sup>43</sup> O termo *accountability* é entendido como a capacidade de prestar contas e de assumir a responsabilidade sobre atos e uso de recursos.

<sup>44</sup> Citamos como exemplo o envio de mensagens eletrônicas (e-mails) para políticos e instituições públicas por parte da sociedade em geral com abaixo-assinados contra ou favor de medidas consideradas polêmicas e a organização de atos de manifestação por meio de comunidades virtuais.

## CAPÍTULO 2

### 2. CONSULTA PÚBLICA: DE AÇÃO CIDADÃ A OBJETO DE ESTUDO

As formas tradicionais de representação política configuram-se, basicamente, pela distância, geográfica e cognitiva, entre governantes e governados. A proximidade entre esses atores, presenciada durante os períodos eleitorais, quando os candidatos parecem demonstrar genuíno interesse pelas necessidades e anseios do povo, é normalmente substituída tanto pelo distanciamento físico quanto pelo descompasso registrado entre as propostas e ações realizadas pelos candidatos eleitos. Essa realidade pode ser alterada com a disseminação dos novos meios de comunicação, em especial a Internet, principalmente devido às suas potencialidades técnicas de interação<sup>45</sup> que permitem acesso direto aos anseios e opiniões da população em níveis nacional, regional e local por meio de grupos organizados ou até mesmo de manifestações individuais que podem levar a um incremento da participação civil nas democracias contemporâneas.

A possibilidade de transportar, para o chamado mundo virtual, praticamente sem exceção, todas as formas de ação política<sup>46</sup>, permite vislumbrar o surgimento de esferas digitais de relacionamento entre a administração pública e a sociedade de uma forma que potencializaria as possibilidades de uma gestão co-participativa nas tomadas de decisão. Dissemina-se ainda, entre os teóricos mais otimistas (Negroponte, 1995; Castells, 2000; Frey, 2000; Gomes, 2005), a idéia de que, em alguns casos, a própria esfera civil, representada pelo cidadão, poderia tomar decisões até então restritas à esfera administrativa simbolizada, neste caso, na figura do governo. Como afirma Fountain (2005), a Internet detém o potencial tecnológico para influenciar as agências do governo a reestruturar a forma com que interagem com os cidadãos.

---

<sup>45</sup> Oferecidas por funcionalidades como canais de chat, fóruns de discussão, enquetes, e-mails e outros.

<sup>46</sup> Por meio dos sites e portais é possível divulgar informações, promover debates, realizar votações, enviar críticas, sugestões ou elogios, elucidar dúvidas, conversar sobre assuntos de interesse coletivo, entre outros.

De fato, as possibilidades de transcender tempo e espaço, assim como de estimular conexões entre grupos, construindo novas comunidades; vivenciando experiências e gerando conhecimentos, permitem defender a Internet como um campo aberto de potencialidades no que diz respeito ao engajamento cívico nos processos de decisão política. Como afirma Gomes (2005), a sociedade ganha à medida que “se torna acessível à esfera civil uma visão mais direta da sociedade política e das suas mensagens, dispensando-se, de algum modo, um sistema de intermediação considerado orquestrado, profissionalizado e que tenderia a tornar o público meramente apreciador do jogo político” (GOMES, 2005, p.13). O mesmo autor recorre a Buchstein (1997) para exemplificar como a Internet reuniria as condições mais qualificadas para uma discussão pública extensa e efetiva. Assim, a rede mundial de computadores parece satisfazer a:

[...] todos os requisitos básicos da teoria normativa de Habermas sobre a esfera pública democrática: é um modo universal, anti-hierárquico, complexo e exigente. Porque oferece acesso universal, comunicação não-coercitiva, liberdade de expressão, agenda irrestrita, participação fora das tradicionais instituições políticas e porque gera opinião pública mediante processos de discussão, a internet parece a mais ideal situação de comunicação (BUSCHSTEIN, 1997, p.251 apud GOMES, 2005, p.12).

Citando Hacker, Gomes afirma que “a noção de interatividade política ancorada na Internet refere-se a uma comunicação contínua e de iniciativa recíproca entre esfera civil e agentes políticos, uma comunicação que deve servir para um recíproco *feedback* entre cidadania e sociedade política” (HACKER, 1996 apud GOMES, 2005, p.17). Ainda de acordo com Gomes, “quando (e se) efetiva, a arquitetura de comunicação em mão dupla é instrumento formidável para quebrar a bruxaria que mantém o público numa condição de passividade no processo político” (GOMES, 2005, p.17).

Essa visão é também compartilhada por Pereira (2005), para quem “as possibilidades tecnológicas de interação horizontal estariam aptas para interferir na relação do cidadão com seu respectivo governo, o que repercutiria mudanças no modo de operação da política contemporânea” (PEREIRA, 2005, p. 3). De acordo com ele, a participação da esfera civil nos processos de produção de decisão política

pode assumir diversos níveis organizados a partir da percepção das tecnologias de informação e comunicação.

Ainda mais enfático na percepção das potencialidades oferecidas pela Internet mostra-se Frey (2001) ao afirmar que “enquanto instituições territoriais tradicionais eram mais hierárquicas e rígidas, a Internet tende a privilegiar modos de relacionamento transversais e estruturas mais fluidas, mais alinhadas com as estruturas de rede que caracterizam os processos sociais e políticos nas sociedades democráticas modernas” (FREY, 2001, p.37). Para o autor, é possível afirmar que as TICs oferecem uma oportunidade única de ligar as estratégias para serviços on-line às reformas administrativas, tão urgentemente necessárias para preparar administrações públicas para lidar com os desafios de um ambiente cada vez mais complexo, incerto e mutante. Em suas palavras:

As TICs podem ser um catalisador não apenas para mudar o foco dos serviços públicos para uma maneira de prestar serviços que seja mais dirigida ao povo, com maior qualidade, mais personalizada, holística, efetiva e criativa, mas também oferece possibilidades para sustentar novos modos de criação de redes sociais e políticas e novas formas de participação democrática (FREY, 2001, p.37).

Resta claro, portanto, que a Internet é um ambiente, um meio, pleno de possibilidades. Até mesmo os mais céticos (Mosco, 2004; Murdock e Golding, 2004; McChesney e Schiller, 2003; Souza e Jambeiro, 2005; Hercosvici, 2005; Barbosa Filho, 2005; Mattelart, 2005) admitem que ela reúne todas as condições necessárias para uma inovação das experiências comunicacionais e, conseqüentemente, para novas formas de discussões políticas, seja na seara administrativa, seja na questão da representatividade política propriamente dita. Para poder retirar tudo o que a rede mundial pode oferecer de vantajoso aos processos de decisão política, no entanto, é necessário que tanto a sociedade quanto a administração pública estejam aptas e, mais que isso, queiram verdadeiramente explorar essas possibilidades:

Isso implica na necessidade de adaptar os modos de operação e processos administrativos à maior rapidez e dinâmica da era digital e no estabelecimento de formas de governança, dando prioridade à criação de redes sociais e políticas, cooperação, participação e parcerias públicas em

detrimento da abordagem burocrática tradicional que focaliza o princípio de autoridade do Estado (FREY, 2001, p. 45).

Diante dessas potencialidades e do desenvolvimento de programas de governo eletrônico que buscam, como no Brasil, a promoção da cidadania, surge uma questão central: o uso das TICs possibilitam, de fato, uma maior participação da sociedade nas tomadas de decisão e nos negócios da administração pública a ponto de gerar novas práticas de cidadania? Se a disseminação desses recursos permite o florescimento de uma sociedade mais atuante no campo político, como isso ocorre? E em que nível? Ao buscar, por meio das TICs, uma maior participação da esfera civil nos processos de tomada de decisão política, é possível considerar que essa participação pode assumir vários níveis e contemplar diferentes compreensões sobre a democracia? É possível falar em democracia digital?

Com efeito, é possível afirmar que ao alterar a relação entre a informação e os fatores físicos de distância, tempo e memória, as TICs afetam os fluxos de informação, a coordenação e o trabalho da burocracia, o que permite reformular o fornecimento de serviços, o cumprimento e o controle das ações, assim como as relações entre o governo e a sociedade. Como afirma Fountain:

Quando a informação é digitalizada e compartilhada, a distância torna-se menos relevante – e, na maioria dos casos, irrelevante – para o fluxo da informação, fazendo com que seja possível estabelecer parcerias entre atores geograficamente espalhados, solucionar problemas de modo colaborativo e existirem organizações altamente coerentes (FOUNTAIN, 2005, p. 61).

É importante salientar, no entanto, que as inovações permitidas pelas TICs prescindem de integração significativa das novas tecnologias com os processos e procedimentos administrativos. Isso porque as tecnologias de informação não podem simplesmente ser adquiridas e conectadas, como se automaticamente fossem capazes de alterar toda a estrutura de funcionamento e relacionamento dos governos. Concordamos com Fountain ao ressaltar que elas devem “ser submetidas a um extenso processo de desenho de seu uso e integradas aos processos de trabalho, aos canais de comunicação, aos meios de coordenação, à cultura, às estruturas hierárquicas, enfim, a todos os elementos básicos de uma organização”

(FOUNTAIN, 2005, p. 248). Essa integração é imprescindível quando o que se busca é a abertura de novos canais de comunicação e não apenas o reforço das antigas estruturas institucionais.

## 2.1 O INSTRUMENTO DA CONSULTA PÚBLICA

Um dos instrumentos atualmente empregado pela administração pública brasileira a se enquadrar nesse conceito de participação popular é a **consulta pública**<sup>47</sup>, uma vez que ela caracteriza-se como um processo aberto à população para que a mesma possa, ao ser consultada, manifestar-se sobre assuntos de seu interesse. Seu intuito é fazer com que o poder público ouça e colete dados provenientes da opinião pública para melhor fundamentar a necessidade do ato administrativo ao considerar as manifestações e sugestões recebidas e incluí-las, como peças formais e integradoras do processo decisório como um todo. Constitui-se, portanto, como defende Lock, “em instrumento de legitimação das decisões, através de um processo democrático real” (LOCK, 2004, p. 127).

Por meio da consulta pública, o cidadão obtém informações e conhecimento sobre as ações que a administração pública visa implementar, assim como avalia a conveniência, a oportunidade e a intensidade de suas ações em uma forma de atuação compartilhada. Ela pode ser aplicada durante o processo de elaboração de leis, resoluções, instruções normativas, projetos ou quaisquer outros atos da administração pública. Esse procedimento revela, portanto, uma forma de descentralização e de divulgação dos atos governamentais, “já que ao levar ao conhecimento dos cidadãos os projetos, regulamentos e políticas, ainda em sua fase de aperfeiçoamento, a administração pública efetiva o princípio da publicidade, condição básica da participação” (SOARES, 1997, p. 161 apud MOREIRA, 2006, p. 25).

Importante salientar ainda, que a realização de consulta pública encontra previsão legal na Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo

---

<sup>47</sup> O instrumento da consulta pública foi instituído pela administração pública brasileira no final da década de 90 com o objetivo de obrigar as agências reguladoras a adotar processos e tornar impessoais os métodos de decisão e determinação das políticas públicas.

administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e prevê a possibilidade de realizar consultas e/ou audiências públicas para manifestação de terceiros quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral<sup>48</sup>. A mesma lei determina a divulgação das consultas e/ou audiências públicas por meios legais (Diário Oficial), fixando prazo para oferecimento de alegações e conferindo direito ao interessado de obter da administração resposta fundamentada para suas manifestações e acesso aos resultados finais com indicação dos procedimentos adotados. Determina ainda, que os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, podem estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

Embora parecida, a consulta pública não deve ser confundida com a audiência pública, também considerada uma forma descentralizada de definir os atos administrativos, uma vez que ambas ocorrem em situações e com procedimentos diferentes. No caso da audiência, o debate público acontece com data, horário e local previamente designado e sua efetivação dá-se a partir da presença direta de representantes de empresas ou instituições, e de cidadãos que contribuem com sugestões e ressalvas sobre a matéria discutida. A consulta pública, por seu turno, ocorre em períodos pré-estabelecidos e não exige a presença do cidadão para a manifestação de sua opinião. Esta se dá por escrito, e é considerada na decisão final do ato administrativo. Sua divulgação é feita, obrigatoriamente, com a publicação em diário oficial do documento com o conteúdo a ser apreciado e do período designado para o envio de manifestações, considerando-se data e horário de abertura e encerramento da consulta.

## **2.2 AS CONSULTAS PÚBLICAS ELETRÔNICAS**

Nos modelos tradicionais de consulta pública, a participação dá-se por meio do envio de cartas e fax ou protocolo de documento junto aos órgãos responsáveis. Nesse caso, o cidadão apresenta sua contribuição, mas não tem acesso às contribuições enviadas por outras pessoas e o retorno sobre a pertinência ou não de sua manifestação ocorre apenas no final do processo, com a publicação do texto final já em formato oficial como instrução normativa, resolução, lei ou outro tipo de

---

<sup>48</sup> Artigos 31 a 34.

ato, em diário oficial. Cabe ao cidadão, portanto, a tarefa de ficar atento às publicações do diário oficial, assim como a de comparar os textos e verificar as alterações implementadas.

Com o advento da Internet e a proliferação de serviços on-line, os órgãos passaram a investir no desenvolvimento de ferramentas que permitem a realização das consultas públicas também no ambiente virtual. As primeiras iniciativas, ainda na década de 90, foram dadas no sentido de divulgar os textos da consulta nos sites e portais dos órgãos responsáveis e de receber contribuições via mensagem eletrônica (e-mail). As demais fases do processo, no entanto, permaneceram idênticas às dos modelos tradicionais, apenas com a diferenciação de que o texto final com a indicação dos procedimentos adotados também passou a ser encontrado em ambiente virtual.

O aprimoramento desse modelo ocorreu com o desenvolvimento de sistemas eletrônicos de consulta pública, nos quais o processo todo ocorre em ambiente virtual. Isso significa dizer que além de ter acesso aos textos<sup>49</sup> submetidos à apreciação, é possível enviar contribuições por meio de formulários eletrônicos, visualizar as manifestações enviadas, receber retorno sobre o aproveitamento ou não das contribuições e verificar o texto final com a indicação dos procedimentos adotados diretamente nos sites e portais dos órgãos responsáveis pela consulta pública. Trata-se, portanto, de um processo que oferece, potencialmente, maior visibilidade, transparência e interatividade aos envolvidos.

De fato, mais do que garantir a prestação de um serviço, os sistemas eletrônicos de consulta pública tornam-se relevantes porque permitem o retorno da comunicação e o acompanhamento das decisões de governo pela sociedade. Dependendo do grau de desenvolvimento, esses sistemas podem oferecer funcionalidades que os transformam em uma espécie de fórum virtual, onde o usuário tem acesso às demais contribuições recebidas com espaço para tecer comentários e ampliar a discussão sobre um determinado tema. Da mesma forma, os sistemas eletrônicos permitem que a administração pública responda às

---

<sup>49</sup> A divulgação dos textos submetidos à consulta pública em sites e portais não dispensa a publicação do mesmo, incluindo data e horário de abertura e encerramento em diário oficial.

contribuições e comentários enviados, bem como justifique os motivos pelos quais as sugestões foram ou não acatadas total ou parcialmente, gerando as condições necessárias para um potencial diálogo entre a sociedade e a administração pública.

### **2.3 PROPOSTA DE PESQUISA**

Os serviços eletrônicos de consulta pública representam um importante mecanismo de participação visto que o indivíduo que se interessa pelas decisões públicas também deseja, implicitamente, ver sua opinião, crítica ou sugestão acatada, ou pelo menos, analisada e justificada sobre sua utilização ou não. Além disso, no atual estágio de desenvolvimento do governo eletrônico brasileiro, esses serviços são os que mais se aproximam de espaços de participação que permitam ao cidadão não apenas opinar sobre um determinado assunto, como também contribuir na formulação, adequação ou aprimoramento de políticas, estratégias, projetos e resoluções obtendo, inclusive, respostas sobre essas contribuições.

Partindo dessa realidade, esta dissertação de mestrado busca verificar a partir do estudo dos serviços eletrônicos de consulta pública ofertados pelos órgãos da administração pública federal do Brasil, em que medida o governo faz uso da aplicação das TICs para oferecer soluções que propiciem, facilitem ou incrementem a participação da sociedade nas tomadas de decisão política. Pretende-se assim, analisar de que forma e em que nível ocorre esse tipo de participação em ambiente virtual, assim como verificar se a disseminação desses novos recursos tecnológicos permite observar o interesse, por parte do governo, de aperfeiçoar o uso de instrumentos que contribuam para ampliar a participação popular nos debates e deliberações políticas, a ponto de gerar novas práticas de cidadania.

Por tratar-se de um objeto de caráter multifacetário que envolve tanto a construção histórica do fenômeno, a partir das inovações e transformações ocorridas com a revolução tecnológica, a informatização governamental e a conseqüente prestação de serviços públicos eletrônicos; como um processo analítico-dedutivo centrado nos sistemas de consulta pública realizados em ambiente virtual, optou-se pelo uso de uma metodologia híbrida que permita uma visão mais aprofundada para as hipóteses da pesquisa.

Assim, o que se busca é a realização de um estudo empírico e qualitativo, uma vez que a pesquisa pretende voltar-se para os significados contidos nos atos e práticas. O método qualitativo foi escolhido por “ênfatizar as especificidades de um fenômeno em termos de suas origens e de sua razão de ser” (HAGUETTE, 1987, P.63), característica importante para o objeto de estudo proposto, principalmente por tratar-se de um fenômeno recente e ainda pouco explorado. A escolha da pesquisa empírica, por sua vez, busca garantir uma maior aproximação com o tema, já que esta costuma dirigir-se para “a face experimental e observável dos fenômenos e estabelecer um compromisso com afirmações controláveis, contra especulações perdidas ou divagações sem fundamento” (DEMO, 1985, p.25 apud SANTAELLA, 2001, p.146).

Ainda a partir da análise de Santaella (2001), este trabalho define-se como exploratório e descritivo. Exploratório devido à necessidade de ampliar as informações do pesquisador sobre o objeto de estudo. E descritivo porque uma das finalidades da pesquisa é “conhecer e interpretar a realidade, sem nela interferir para modificá-la” (RUDIO, 1986, p.69). Como o estudo descritivo é um método utilizado para conhecer e observar fenômenos, estimulando a classificação e interpretação de seus processos, acredita-se que a partir dele será possível apresentar de forma clara e objetiva como os serviços eletrônicos de consulta pública são utilizados e de que forma interferem nos processos de decisão dos órgãos da administração pública federal. Conforme afirma Rudio, “a pesquisa descritiva deseja conhecer a sua natureza, sua composição, processos que o constituem ou nele se realizem” (RUDIO, 1986, p. 71).

Como estratégia de pesquisa, o modelo escolhido foi o estudo de caso, em razão da natureza recente e única do objeto analisado: a existência de canais de participação popular ofertados pelos órgãos da administração pública por meio dos serviços eletrônicos de consulta pública (via Internet). De acordo com Santaella, “o estudo de caso se volta para indivíduos, grupos ou situações particulares para se realizar uma indagação em profundidade que possa ser tomada como exemplar” (SANTAELLA, 2001, p. 145). Lüdke e André (1986), afirmam que o interesse do estudo de caso “incide naquilo que ele tem de único, de particular, mesmo que

posteriormente venham a ficar evidentes certas semelhanças com outros casos ou situações” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, P.7). Para Yin:

Em geral, os estudos de casos são a estratégia preferida quando as questões “como” ou “o porquê” são colocadas, quando o investigador tem pouco controle sobre os eventos, e quando o foco está em um fenômeno contemporâneo dentro de contexto da vida real (YIN, 1994, p.1, tradução nossa).

Ainda segundo Yin (1994), o estudo de caso também é recomendado quando, no exame dos eventos contemporâneos, os comportamentos relevantes não podem ser manipulados, requerendo a observação direta e série sistemática de entrevistas. De acordo com Gil, “o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir conhecimento amplo e detalhado do mesmo” (GIL, 1994, p. 78).

### **2.3.1 Objetivos e hipóteses**

O principal objetivo desse estudo é analisar e apresentar um retrato dos serviços eletrônicos de consulta pública (via Internet) considerados canais potenciais de participação popular nos processos de tomada de decisão da administração pública, a fim de identificar se as TICs contribuem para propiciar uma maior participação dos cidadãos na tomada de decisão política. Para tanto, a pesquisa busca:

- a) Verificar o uso que os órgãos da administração pública fazem dos serviços eletrônicos de consulta pública, bem como das contribuições por eles disponibilizadas;
- b) Avaliar em que medida os órgãos da administração pública redimensionam suas ações com base nas informações recebidas por meio dos serviços eletrônicos de consulta pública;
- c) Identificar atores, fluxos de dados e funcionamento do sistema de informação que se estabelece entre o cidadão e os órgãos da administração pública por meio dos serviços eletrônicos de consulta pública.

Considerando o desenvolvimento do governo eletrônico brasileiro, o potencial interativo da Internet e as possibilidades de construção do espaço público a partir da existência de esferas virtuais de relacionamento entre a administração pública e a sociedade, essa pesquisa parte ainda, das seguintes hipóteses:

1. Os órgãos da administração pública desconhecem o real potencial dos serviços eletrônicos de consulta pública como canais de comunicação e instrumentos de participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisão.
2. Não há, por parte dos órgãos da administração pública, preocupação em desenvolver ações sistemáticas e permanentes que objetivem a melhoria dos sistemas de comunicação proporcionados pelos serviços eletrônicos de consulta pública.
3. Não há, por parte dos órgãos da administração pública, preocupação em desenvolver ações sistemáticas e permanentes que visem a ampla divulgação das consultas públicas disponibilizadas em seus sistemas eletrônicos objetivando uma participação cada vez maior e mais efetiva por parte do cidadão.
4. Os serviços eletrônicos de consulta pública são considerados, potencialmente, um canal de comunicação com a sociedade ao garantir acesso à informação e oferecer uma real possibilidade ao cidadão de contribuir na formulação, adequação ou aprimoramento de políticas, estratégias, projetos e resoluções.

### **2.3.2 Opções Metodológicas**

A construção da pesquisa seguiu um conjunto de técnicas relacionadas à proposta do estudo de caso. A principal opção metodológica, no entanto, foi a da análise de conteúdo, utilizada com o objetivo de tentar interpretar as mensagens contidas nas contribuições enviadas pelos cidadãos que utilizam os sistemas eletrônicos de consulta pública para identificar dados importantes como o perfil dos participantes, o grau de interatividade proporcionado pelo processo, o foco das contribuições recebidas, no que elas se baseiam e o grau de aproveitamento das mesmas. Essa escolha apoiou-se em Bardin (1986) para quem a análise de

conteúdo é considerada uma técnica que trabalha com vestígios e índices postos em evidência e que permite identificar e explicar as representações cognitivas que oferecem sentido ao relato comunicativo. Em suas palavras:

A análise de conteúdo visa obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (quantitativos ou não), a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1986, p. 29).

Considerando-se assim, que os mecanismos de funcionamento da análise de conteúdo encenam uma busca ou descoberta de resultados que possam ultrapassar a incerteza e enriquecer a leitura dos dados contidos nas mensagens, procurou-se caminhar por meio da seleção, criação de unidades de estudo e categorização de dados brutos que permitissem uma aproximação qualitativa do conteúdo considerado. Ou seja, conforme explica Bardin (1986), verificou-se a *presença* ou *ausência* de determinadas características que auxiliassem na inferência do tipo de comunicação que se estabelece a partir dos serviços eletrônicos de consulta pública.

Além da análise de conteúdo, também foram utilizadas como técnicas a pesquisa exploratória; a análise documental; e a entrevista semi-estruturada. A pesquisa exploratória teve como objetivo em um primeiro momento, levantar os órgãos da administração pública federal que ofereciam, no período de elaboração desse estudo, em seus sites ou portais, o serviço eletrônico de consulta pública. Em um segundo momento, a pesquisa exploratória também foi utilizada para proporcionar uma visão geral sobre o funcionamento, fluxo de dados, facilidade de uso e acesso dos sistemas eletrônicos desenvolvidos pelos órgãos para o serviço de consulta pública.

Essa opção baseou-se em Santaella, que define a pesquisa exploratória como “uma espécie de prévia que tem por finalidade ampliar as informações do pesquisador sobre o assunto de sua pesquisa” (SANTAELLA, 2001, p. 147); e em Gil, que considera como objetivo das pesquisas exploratórias, “a visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato” (GIL, 1994, p.45). Ainda segundo o mesmo autor, “este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema

escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis” (ibid., p. 45).

A análise documental prevê a avaliação de documentos que possam subsidiar a pesquisa. Esta etapa compreendeu, portando, a seleção de textos, leis, projetos, resoluções e informações que permitiram identificar o contexto em que os serviços eletrônicos de consulta pública foram criados nos órgãos selecionados para a pesquisa, de modo a avaliar quais fatores influenciaram no desenvolvimento dos sistemas eletrônicos de consulta pública.

A entrevista semi-estruturada foi escolhida por seu caráter flexível e pela possibilidade que oferece de captação imediata e corrente da informação desejada, bem como de aprofundamento do tema em debate. Conforme afirma Duarte, M., “a entrevista semi-estruturada valoriza a presença do investigador, oferecendo, ao mesmo tempo, todas as perspectivas possíveis para que o informante tenha liberdade para responder, de modo espontâneo” (DUARTE, M., 2003, p. 57). Gil (1994), por sua vez, define a entrevista semi-estruturada como uma “entrevista por pautas”, por ser flexível e apresentar certo grau de estruturação, guiados por uma relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso.

De fato, segundo Valles (2000), em relação a outras regras, as entrevistas semi-estruturadas, por seu caráter aberto, permite a obtenção de uma grande riqueza informativa, em palavras e enfoques do entrevistado, além de proporcionar ao investigador, a oportunidade de esclarecer e determinar a seqüência de perguntas e respostas, em um marco de interatividade mais direta, personalizada, flexível e espontâneo.

### **2.3.3 Locus**

O universo dessa pesquisa compreendeu inicialmente os órgãos da administração pública federal do Brasil representados pela Presidência da República

e seus órgãos vinculados<sup>50</sup>, os 23 Ministérios<sup>51</sup> e as 10 Agências Nacionais<sup>52</sup> instituídos até dezembro de 2006, e que possuem sites ou portais na rede mundial de computadores (Internet) e sistemas eletrônicos de consulta pública definidos como completos de acordo com uma perspectiva voltada para a conveniência do cidadão. Assim, por completos, considerou-se para os fins desse estudo, os serviços de consulta pública que englobam todas as suas fases no meio virtual, ou seja, que permitem ao cidadão a visualização e o acesso:

- 1) Ao texto de referência que apresenta o assunto a ser apreciado e ao período disponível para o envio de contribuições;
- 2) Ao formulário eletrônico para envio das contribuições;
- 3) A todas as contribuições enviadas;
- 4) À publicação das respostas do órgão responsável sobre as contribuições enviadas justificando os motivos pelos quais as mesmas serão ou não acatadas, total ou parcialmente;
- 5) À publicação do texto final incluindo as considerações acatadas.

Excluem-se desse contexto os processos de consulta pública nos quais os órgãos apenas divulgam o texto a ser apreciado em seu site ou portal sem oferecer ferramentas para o envio e publicação das contribuições ou o retorno aos cidadãos sobre as considerações enviadas. Da mesma forma, não se considera completo os processos nos quais as contribuições são apenas recebidas por meio de mensagens eletrônicas (e-mail), mas sem a devida publicação em páginas específicas para tal fim em sites ou portais; e ainda, que não permitam o acompanhamento e a divulgação das respostas (*feedback*) aos cidadãos nos mesmos sites ou portais.

---

<sup>50</sup> Os órgãos vinculados à Presidência da República são: Vice-presidência; Casa Civil; Secretaria-Geral; Secretaria de Relações Institucionais; Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Imprensa e Porta-Voz; Núcleo de Assuntos Estratégicos; Advocacia-Geral da União; Controladoria-Geral da União; Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral; e a Comissão de Ética Pública.

<sup>51</sup> Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cidades, Ciência e Tecnologia; Comunicações; Defesa; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Educação; Esporte; Fazenda; Integração Nacional; Justiça; Meio Ambiente; Minas e Energia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Previdência Social; Relações Exteriores; Saúde; Trabalho e Emprego; Transportes; e Turismo.

<sup>52</sup> Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional do Cinema (ANCINE); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional do Petróleo (ANP); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); e Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

A partir do universo estabelecido, realizou-se então, uma pesquisa exploratória em todos os sites e portais dos órgãos da administração pública eleitos para essa pesquisa a fim de verificar qual ou quais deles ofereciam o serviço eletrônico de consulta pública, bem como se o mesmo atendia a pelo menos três dos requisitos que o definem como completo. Essa pesquisa exploratória limitou-se à página de entrada e aos *links* dos principais conteúdos dos sites e portais, uma vez que as mais difundidas regras de usabilidade<sup>53</sup> enfatizam que os conteúdos de um site ou portal devem estar acessíveis ao usuário no menor número de cliques possível ou de forma clara, eficiente, rápida e fácil<sup>54</sup>. O resultado dessa pesquisa demonstrou que apenas quatro dos 49 órgãos analisados atendiam às exigências estipuladas conforme demonstrado na tabela abaixo:

**Tabela 1 - Órgãos que atendem a pelo menos três requisitos do sistema completo de consulta pública eletrônico – 2007**

<b>Órgão</b>	<b>Texto da Consulta</b>	<b>Formulário Eletrônico</b>	<b>Publica contribuições</b>	<b>Responde contribuições</b>	<b>Texto Final</b>
ANATEL	Sim	Sim	Sim	Sim/Não	Não
ANCINE	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Comunicações	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
SLTI	Sim	Sim	Sim	Não	Sim

Fonte: ANATEL, ANCINE, SLTI e Ministério das Comunicações

Assim, do universo inicialmente considerado, foram selecionados para a amostra, os quatro órgãos que oferecem o serviço de consulta pública por meio de sistemas eletrônicos (via Internet) e que atenderam a pelo menos três dos requisitos que o definem como completos: a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), a Agência Nacional de Cinema (ANCINE), o Ministério das Comunicações (MC) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por meio de sua Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI). Quanto à localização dos órgãos selecionados, todos possuem sede em Brasília (DF), com

<sup>53</sup> A usabilidade ou *facilidade de uso* trata da qualidade de interação e navegação da interface para acesso ao serviço. A interface é um dos fatores críticos para o sucesso de um sistema. A interface deve ser, portanto, fácil de usar. Ela deve oferecer um ambiente amigável que permita uma navegação intuitiva e rápida.

<sup>54</sup> Radfahrer (2001) afirma que ainda que o visitante procure a informação, e não o design, esse agrupamento deve ser o mais claro e eficiente, possibilitando ao leitor encontrar o que procura com a maior rapidez e o menor número de cliques possível. “Um website é uma apresentação, uma demonstração, uma aula. E deve se comportar como tal. Acima de tudo, deve ser previsível e fácil de usar, dando acesso a toda a informação da forma mais rápida e clara possível, pois, a qualquer vacilo, o usuário está a um clique de outro website” (RADFAHRER, 2001, p. 101).

exceção apenas da ANCINE que possui sedes tanto em Brasília quanto na cidade do Rio de Janeiro (RJ).

A ANATEL foi o primeiro órgão de regulação criado<sup>55</sup> no Brasil sob a característica de autarquia especial<sup>56</sup>. Sua missão é promover o desenvolvimento das telecomunicações do país de modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infraestrutura, capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos. Para tanto, sua atuação está centrada, sobretudo, nos mecanismos de fiscalização, arbitragem e regulamentação de todos os aspectos e condições de prestação de serviços de TV, radiofrequência, satélites e comunicação (básicos ou não) em território nacional.

A Agência Nacional do Cinema (ANCINE), por sua vez, é o órgão oficial de fomento, regulação e fiscalização das indústrias cinematográfica e videofonográfica brasileiras, em seus diversos segmentos de mercado, estimulando, inclusive, a participação das obras de produção nacional no mercado externo. Busca ainda, apoiar a capacitação de recursos humanos, o desenvolvimento tecnológico do setor e o respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras. Criada em 6 de setembro de 2001, por meio da Medida Provisória 2.228, a agência foi formalmente vinculada ao Ministério da Cultura no dia 13 de outubro de 2003<sup>57</sup>.

Na prática, a ANCINE executa a política nacional de fomento ao cinema, formulada pelo Conselho Superior de Cinema; fiscaliza o cumprimento da legislação pertinente, promove o combate à pirataria de obras audiovisuais; aplica multas e sanções na forma da lei; e regula as atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica e videofonográfica. Fornece ainda, certificados a obras nacionais, registra as obras cinematográficas e videofonográficas comercializadas em todos os segmentos de mercado, e presta apoio técnico e administrativo ao Conselho Superior de Cinema.

---

<sup>55</sup> Decreto 2.338 de 7 de outubro de 1997.

<sup>56</sup> Caracteriza-se pela autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos.

<sup>57</sup> Decreto nº 4.858.

O Ministério das Comunicações foi criado por meio de decreto-lei<sup>58</sup> em 25 de fevereiro de 1967, pelo então presidente marechal Humberto de Alencar Castello Branco. Em 1990, no início do governo Fernando Collor de Mello, o órgão foi extinto<sup>59</sup> para voltar a existir novamente em novembro 1992 por meio de medida provisória<sup>60</sup>, convertida em lei<sup>61</sup>. Somente em 2003, no entanto, já no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, é que o órgão teve sua estrutura regimental aprovada por meio de decreto<sup>62</sup>.

A missão deste ministério é proporcionar acesso democrático e universal aos serviços de telecomunicações, radiodifusão e postais a partir de atividades que abrangem a política nacional, a regulamentação, outorga e fiscalização de serviços de telecomunicações e de radiodifusão; o controle e administração do uso do espectro de radiofrequência; e os serviços postais como um todo. Assim, na prática, o ministério é responsável, entre outras funções, pela administração das concessões de rádio e de TV aberta, bem como pela fiscalização dos serviços de radiodifusão nos aspectos referentes ao conteúdo de programação das emissoras.

O ministério formula também, as políticas e diretrizes, objetivos e metas, regulamentação e normalização técnica, relativas aos serviços de telecomunicações auxiliando, inclusive, na orientação, acompanhamento e supervisão das atividades da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL. No que diz respeito aos serviços postais, é responsável pela regulamentação e normalização técnica e tarifária para a execução, controle e fiscalização dos serviços postais existentes no Brasil. Além disso, controla e acompanha o desempenho da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), é responsável pela regulamentação de normas relacionadas ao uso de Tecnologia da Informação, compras e contratações no âmbito da administração pública federal, com vistas à ampliação da transparência

---

<sup>58</sup> Decreto-lei nº. 200, art. 199, item II.

<sup>59</sup> Lei nº. 8.028, art. 27, item V, de 12/04/1900.

<sup>60</sup> MPV nº. 309, de 16/10/1992.

<sup>61</sup> Lei nº. 8.490, art. 22 de 19/11/1992.

<sup>62</sup> Decreto nº. 4.635, de 21/02/2003.

e do controle social sobre as ações do Governo Federal. A secretaria possui também, as atribuições de secretaria-executiva do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE)<sup>63</sup>, além de garantir o apoio técnico-administrativo necessário ao seu funcionamento.

Esse apoio é dado, atualmente, pelo Departamento de Governo Eletrônico (DGE) a quem cabe coordenar e articular a implantação de ações unificadas e integradas de governo eletrônico; coordenar as atividades relacionadas à integração da prestação de serviços por meios eletrônicos; normalizar o desenvolvimento de ações de governo eletrônico; e sistematizar e disseminar informações relacionadas às ações de governo eletrônico da administração pública federal<sup>64</sup>.

Nesse contexto, o DGE é responsável pela coordenação do site do Governo Eletrônico<sup>65</sup>, onde são divulgadas as ações, políticas, diretrizes, projetos, resoluções, normas, publicações e demais conteúdos relacionados ao programa de governo eletrônico brasileiro.

### **2.3.4 Focus**

Para viabilizar este trabalho, optou-se pela realização de uma pesquisa empírica considerando todas as consultas públicas realizadas pelos quatro órgãos selecionados para a amostra, iniciadas e encerradas durante o ano de 2006. Essa opção apoiou-se no fato de que essas consultas já haviam completado todas as fases envolvidas no processo e, portanto, permitiram uma análise mais apropriada de suas conclusões. Foram consideradas, assim, 83 consultas públicas com um total de 2.762 contribuições. A ANATEL concentrou o maior número de consultas (75) com 2.382 contribuições, seguida pela SLTI com 4 consultas e 244 contribuições. A ANCINE registrou 3 consultas em 2006 com 117 contribuições e o Ministério das Comunicações apenas uma, com 19 contribuições, conforme demonstrado na tabela abaixo:

---

<sup>63</sup> O Comitê Executivo do Governo Eletrônico foi criado no âmbito do Conselho de Governo pelo Decreto não numerado de 18 de outubro de 2000 com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico com vistas à prestação de serviços e informações ao cidadão.

<sup>64</sup> Disponível em ([http://www.planejamento.gov.br/conheca\\_mp/conteudo/competencia/slti.htm](http://www.planejamento.gov.br/conheca_mp/conteudo/competencia/slti.htm))

<sup>65</sup> [www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br)

**Tabela 2 - Número de consultas públicas e contribuições recebidas por órgão – 2006**

<b>Órgão</b>	<b>Consultas</b>	<b>Contribuições</b>
ANATEL	75	2.382
ANCINE	03	117
Comunicações	01	19
SLTI	04	244
<b>TOTAL</b>	<b>83</b>	<b>2.672</b>

Fonte: ANATEL, ANCINE, SLTI e Ministério das Comunicações

### 2.3.5 Coleta de dados

A coleta de dados foi iniciada com a primeira fase da pesquisa exploratória, ou seja, com o levantamento dos órgãos da administração pública federal que ofereciam em seus sites e portais, no período de elaboração desse estudo, o serviço eletrônico de consulta pública dentro dos requisitos mínimos que o definem como completo<sup>66</sup>. Essa pesquisa foi realizada durante o mês de outubro de 2006. Já a segunda fase, utilizada para obter uma visão geral sobre o funcionamento, fluxo de dados, facilidade de uso e acesso dos sistemas, foi realizada durante o mês de novembro de 2006.

O primeiro conjunto de entrevistas foi realizado em março de 2007 com os técnicos responsáveis pela manutenção ou administração dos sistemas eletrônicos de consulta pública dos órgãos selecionados, a fim de se complementar os conhecimentos adquiridos sobre o processo como um todo durante a fase exploratória. Buscou-se, portanto, dados que permitissem efetuar uma descrição completa do processo, compreendendo desde o formato e funcionamento dos sistemas eletrônicos adotados por cada órgão, até as formas de contribuição, meios e modos de acesso, registro e acompanhamento das mensagens.

O segundo conjunto de entrevistas foi realizado entre os meses de novembro e dezembro de 2007 com fontes estratégicas responsáveis pelos processos de consulta pública nos órgãos selecionados, a fim de verificar os critérios que levam

<sup>66</sup> Conforme definido no item 2.3.1 foram considerados completos os serviços eletrônicos de consulta pública que atenderam a pelo menos três dos seguintes requisitos: a) divulgação do texto de referência que apresenta o assunto a ser apreciado e ao período disponível para o envio de contribuições; b) disponibilização de formulário eletrônico para envio das contribuições; c) publicação de todas as contribuições enviadas; d) publicação das respostas do órgão responsável sobre as contribuições enviadas justificando os motivos pelos quais as mesmas foram ou não acatadas, total ou parcialmente; e e) publicação do texto final incluindo as considerações acatadas.

um determinado projeto ou ação à consulta pública, bem como o valor dado pelos órgãos ao potencial de participação oferecido pelo serviço eletrônico. Nesse contexto, objetivaram-se também a análise de aspectos que envolvem os atores principais que participam do sistema, critérios utilizados para tratamento das mensagens e a influência das participações nas ações dos agentes públicos.

Com o objetivo de verificar as estratégias da política de governo eletrônico voltadas para o incremento da participação democrática com base no uso das tecnologias de comunicação e informação e a importância das consultas públicas eletrônicas nesse contexto, também foram realizadas, em novembro e dezembro de 2007, entrevistas com a diretora do Departamento de Governo Eletrônico (DGE) Patrícia Pessi, e o secretário-adjunto da SLTI, Rodrigo Ortiz Assumpção<sup>67</sup>.

A composição do perfil dos entrevistados privilegiou a importância do cargo que ocupam na configuração do processo de realização das consultas públicas independente de sexo, faixa etária ou formação acadêmica. Para preservar os entrevistados e assegurar-lhes que nenhuma crítica feita ao serviço eletrônico de consulta pública ou aos órgãos envolvidos seria utilizado contra eles, foi previamente combinado o sigilo do conteúdo gravado, com exceção apenas da diretora de governo eletrônico e do secretário-adjunto da SLTI pela própria natureza de seus cargos. Assim, em vários momentos do trabalho são utilizadas frases pronunciadas pelos entrevistados sem o registro de sua autoria. Sua incorporação ao texto tem o objetivo de enfatizar ou exemplificar determinadas situações ou contextos e é importante ressaltar que a identificação da autoria desses depoimentos não alteraria os resultados obtidos.

Para a primeira fase de entrevistas foram ouvidos três profissionais que atuam na área de informática e que coordenaram o desenvolvimento ou são responsáveis pela manutenção dos sistemas eletrônicos utilizado pela ANATEL, ANCINE e Ministério das Comunicações. No caso da SLTI o profissional entrevistado é responsável pela administração do sistema como um todo<sup>68</sup>. Para a

---

<sup>67</sup> Como já salientado anteriormente, a SLTI possui as atribuições de secretaria-executiva do Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE) e, portanto, está diretamente ligada à articulação e coordenação de ações unificadas e integradas de governo eletrônico no Brasil.

<sup>68</sup> A SLTI não possui equipe de informática para o desenvolvimento de sistemas. Para tanto, há um contrato com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) que desenvolve o sistema e o entrega para a administração da secretaria.

segunda fase, foram realizadas seis entrevistas com profissionais que atuam diretamente na formulação e publicação das consultas públicas nos sistemas eletrônicos dos órgãos selecionados, assim como na análise das contribuições e elaboração das respostas aos participantes ou do texto final já com as considerações acatadas incluídas.

Já a análise de conteúdo, utilizada com o objetivo de interpretar as mensagens contidas nas contribuições enviadas pelos cidadãos que utilizam os sistemas eletrônicos de consulta pública, foi realizada durante os meses de julho e agosto de 2007. Para tanto, as categorias de análise e critérios estabelecidos buscou responder a questões como:

- a) Qual é o perfil dos participantes?
- b) As contribuições recebidas mantêm seu foco no tema proposto pela consulta pública?;
- c) As contribuições recebidas são baseadas na opinião, na experiência dos participantes ou em fatos?;
- d) Qual o grau de interatividade proporcionado pelo processo de consulta pública eletrônica? Os participantes podem trocar comentários entre si sobre as contribuições propostas ou trata-se de um processo caracterizado pelo monólogo?.

As contribuições foram, portanto, classificadas de acordo com as seguintes variáveis:

- 1) Mensagens que mantiveram seu foco no tema proposto;
- 2) Mensagens que apresentaram contribuições objetivas;
- 3) Mensagens que expressaram opinião;
- 4) Mensagens que incluíram exemplos de experiência pessoal relacionada ao tema proposto;

- 5) Mensagens que basearam seu argumento em fatos ou novas informações;
- 6) Mensagens que apresentaram como conteúdo principal, o comentário sobre as demais contribuições enviadas;
- 7) Mensagens que apresentaram dúvidas e/ou solicitaram esclarecimentos.

Um segundo passo foi a elaboração de uma tabela de categorias que pudessem caracterizar a origem das contribuições, ou seja, de onde elas são provenientes e quem são seus autores. Essa tabela foi construída durante o processo de análise das contribuições e consolidou-se com os seguintes itens:

- 1) **Associações e Sindicatos**, para as contribuições enviadas por entidades de classe;
- 2) **Empresa do setor**, para as contribuições enviadas por empresas que atuam nas áreas diretamente atingidas pelas disposições do conteúdo submetido à consulta;
- 3) **Empresa em geral**, para as contribuições enviadas por empresas que não atuam diretamente com o tema abordado na consulta;
- 4) **Escritórios de Advocacia**, para as contribuições enviadas por escritórios jurídicos contratados especificamente para apresentar parecer sobre o tema abordado na consulta;
- 5) **Especialista**, para as contribuições enviadas por profissionais especializados nas áreas atingidas pelas disposições do conteúdo submetido à consulta como engenheiros, advogados, produtores de cinema, analistas de sistemas e outros.
- 6) **Cidadão**, para as contribuições enviadas por pessoas do sexo masculino ou feminino que se identificaram apenas pelo nome, sem apresentar vínculo com nenhuma empresa, órgão ou instituição;

- 7) **Órgãos Governamentais**, para as contribuições provenientes de órgãos da administração pública, autárquica ou fundacional nas esferas federal, estadual e municipal;
- 8) **Outros**, para as contribuições que não se encaixaram em nenhuma das categorias anteriores;
- 9) **Repetida**, para as contribuições enviadas com um mesmo conteúdo mais de uma vez, por um mesmo autor;
- 10) **Sem contribuição/Em branco**, para as contribuições que não apresentaram nenhum conteúdo; e
- 12) **Teste**, para as contribuições que apresentaram em seu conteúdo apenas a palavra “teste”.

Também foi registrada a identificação dos contribuintes, ou seja, o nome da pessoa ou da empresa que enviou sugestões ou considerações sobre o documento submetido à consulta pública. Esse registro teve o objetivo de identificar se os participantes mudam de acordo com o tema ou se os mesmos atores se repetem com sensível frequência no registro de participações das consultas públicas realizadas por um mesmo órgão.

## CAPÍTULO 3

### 3. A CONSULTA PÚBLICA COMO UM ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: PERSPECTIVAS TEÓRICAS

*“Ser cidadão é também ter acesso à decisão política, ser um possível governante, um homem político. Ele tem direito não apenas a eleger representantes, mas a participar diretamente na condução dos negócios”.*

**Liszt Vieira**

O debate sobre as potencialidades da Internet e das novas mídias digitais como canais abertos ao exercício de práticas que podem levar a uma nova configuração do processo de elaboração de políticas governamentais, passa obrigatoriamente, pelo estudo de conceitos que naturalmente se articulam como a cidadania, a democracia e a participação política. A idéia central de uma administração voltada à participação da sociedade na gestão da coisa pública implica na análise de questões como a evolução dos direitos civis, políticos e sociais, assim como do conceito de cidadania e suas peculiaridades.

Considerando que a essência da democracia está na participação popular, no poder de decisão ou opção que é exercido, entre outros fatores, a partir da aquisição de direitos fundamentais que transformam os indivíduos em cidadãos, este Capítulo apresenta uma síntese dos conceitos de Estado, Governo e Sociedade Civil para, em seguida, analisar as definições de democracia, cidadania e participação política, assim como suas implicações na realidade brasileira. Por fim, discute-se o surgimento do termo democracia digital como designação da existência de esferas públicas virtuais de interação direta entre o cidadão e as instituições governamentais.

### 3.1 ESTADO, GOVERNO E SOCIEDADE

O conceito de Estado possui várias definições na ciência política, o que também leva a diferentes interpretações sobre o seu papel. É comum confundir-se Estado com governo, com estado-nação ou país, com regime político e até mesmo com sistema econômico. Para os fins desse estudo, optou-se por adotar o conceito explicitado por Bobbio (2005) e Bresser-Pereira (1995), segundo o qual o Estado se diferencia dos conceitos de governo, estado-nação ou regime político para ser definido como uma estrutura política, organizacional e legal que garante a propriedade e os contratos e se sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo em que dela faz parte. Nesse contexto, o governo passa ser o corpo dirigente do Estado e a sociedade civil, o conjunto de cidadãos organizados em classes sociais e grupos que oferece legitimidade ao governo.

As principais correntes ou tradições básicas no estudo do Estado, segundo Bresser-Pereira (1995), são a histórico-indutiva (progressista) com origem em Aristóteles e repercussão em São Tomás, Vico, Hegel, Marx e Engels; e a lógico-dedutiva (conservadora) apoiada no contratualismo fundado por Hobbes e continuado por Rousseau e Kant. O mesmo autor recorre a Bobbio, no entanto, para explicar que essas duas correntes se entrelaçam: “Nem toda visão lógico-dedutiva do Estado pode ser considerada conservadora, assim como nem toda visão histórica é progressista. Muito pelo contrário. Rousseau era lógico-dedutivo e revolucionário. Hegel, histórico e conservador” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 3).

De acordo com Bobbio (2005), a principal tese que define o surgimento do Estado é baseada na dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos por razões de sobrevivência interna e externas. “O nascimento do Estado representa o ponto de passagem da idade primitiva, gradativamente diferenciada em selvagem e bárbara, à idade civil, onde ‘civil’ está ao mesmo tempo para ‘cidadão’ e ‘civilizado’” (BOBBIO, 2005, p. 73).

Assim, o Estado pode ser definido como um poder, uma estrutura organizacional e política que emerge da progressiva complexidade da sociedade e da sua divisão em classes, ou seja, uma organização que garante os direitos de

propriedade e os contratos, sem o que nenhuma sociedade civilizada poderia funcionar. Bresser-Pereira (1995) cita Engels para explicar essa concepção:

Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é a “realidade da idéia moral”, nem a “imagem e a realidade da razão” como afirma Hegel. É, antes, um produto da sociedade quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade em uma luta estéril, faz-se necessário um poder colocado acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela, e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 1984, p. 326-327 apud BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 88).

Mais que o conceito de Estado, no entanto, interessa salientar, para os fins desse estudo, a importância da concepção do Estado de Direito adotado por quase todo o mundo ocidental e que se baseia na tese do contrato social, no qual o princípio da legitimidade dinástica foi substituído pelo princípio da soberania popular (Vieira, 1997). Como afirma Bobbio, é com o nascimento do Estado de Direito que o ponto de vista do príncipe se transforma no ponto de vista do cidadão:

No Estado despótico, o indivíduo só tem deveres, e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de Direito, o indivíduo tem não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de Direito é o Estado de cidadãos (BOBBIO, 2004, pg. 78).

Essa concepção mostra claramente que a relação entre Estado e cidadãos deixa de dar prioridade aos deveres para realçar os direitos do cidadão, o que resulta em um modo diferente de encarar a relação política na qual a participação é fator primordial para a conquista do ideal democrático.

Nesse contexto, a sociedade civil deve ser entendida como uma instituição constituída pelos cidadãos com direitos políticos efetivos e teoricamente iguais que se organizam, formal e informalmente, nas mais variadas formas: como classes sociais, grupos de interesse, sindicatos, associações e outros. Bresser-Pereira (1995) define a sociedade civil como “o povo organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõem os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 92). Para ele, a sociedade civil engloba todas as relações sociais que estão à margem do Estado mas que exercem algum tipo de influência sobre ele.

De acordo com Bobbio (2005), a tradição marxista cria uma correspondência entre a sociedade civil e a estrutura econômica da sociedade, mas nesse caso, a sociedade civil precisa ser claramente diferenciada do Estado, o que nem sempre ocorre. Por isso, segundo o autor, a expressão sociedade civil é geralmente empregada como um dos termos “da dicotomia Estado-sociedade civil” onde a classificação se dá de acordo com o predomínio de um ou de outro. Para Bobbio, existem duas definições para a expressão “sociedade civil”: uma positiva e outra negativa.

Negativamente, segundo ele, o termo reflete “a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado” (BOBBIO, 2005, p. 33). Na visão positiva, a sociedade civil seria o “lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão” (BOBBIO, 2005, p. 35-36). Nesse caso, de acordo com Bresser-Pereira (1995), a ponte formal entre a sociedade civil e o Estado é representada, nas sociedades modernas, pelos procedimentos democráticos eleitorais e pela existência do parlamento e dos partidos políticos.

No pensamento de Gramsci a dicotomia Estado-sociedade civil também ganha relevância. Bobbio (2005) observa que o político e filósofo estabelece uma inovação profunda na tradição marxista a partir de sua teoria ampliada de Estado. De acordo com ele, se em Marx, a sociedade civil é identificada em sua base material, em sua infra-estrutura econômica, em Gramsci a sociedade civil não pertence ao momento da estrutura, mas ao da superestrutura. Assim, a sociedade

civil refere-se, prioritariamente, ao complexo de superestruturas ideológicas, encarregadas da direção moral e intelectual de um sistema social formado por um conjunto de organismos privados e que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce sobre toda a sociedade.

Considerando-se assim, a sociedade civil como uma instituição que exerce e sofre influência sobre e do Estado, sua participação nas tomadas de decisão política é fator primordial para que os cidadãos possam realmente garantir seus direitos como membros de uma estrutura política, organizacional e legal. A sociedade civil precisa, portanto, ser ouvida para que o Estado possa exercer seu papel de mediador de conflitos de maneira correta e efetiva. Da mesma forma, o Estado deve abrir-se a novas alternativas que permitam ao cidadão influenciar os processos de tomada de decisão.

O governo, por sua vez, é um dos elementos constitutivos do Estado, considerado como a instância máxima de sua administração e formado por membros da elite política que determinam a orientação política de uma determinada sociedade e são recrutados, no caso do regime democrático, pelo povo, por meio de eleições, assim como por uma burocracia ou tecnoburocracia pública, ou seja, um corpo de funcionários hierarquicamente organizados. Em uma segunda concepção, o termo abarca o complexo de órgãos que institucionalmente têm o exercício do poder (Andrade, 2005).

O governo é constituído ainda, pela burocracia, ou seja, o aparelho administrativo que executa suas determinações. De acordo com Andrade (2005), o termo foi empregado pela primeira vez na metade do século XVIII, pelo economista Vincent de Gournay, para designar o poder do corpo de funcionários e empregados da administração estatal, incumbido de funções especializadas sob a monarquia absoluta e dependente do soberano. Ainda segundo a autora, o termo se difundiu e foi utilizado polemicamente por liberais e radicais para atacar o formalismo, a altivez e o espírito corporativo da administração pública nos regimes autoritários. “Nos dias atuais, o mesmo termo é utilizado para indicar, criticamente, a proliferação de normas e regulamentos, o ritualismo, a falta de iniciativa e o desperdício de recursos” (ANDRADE, 2005, pg. 91).

De acordo com Bobbio (2005), há três tipologias clássicas das formas de governo: a de Aristóteles, a de Maquiavel e a de Montesquieu. Aristóteles classifica o governo com base no número de governantes: monarquia ou governo de um, aristocracia ou governo de poucos e democracia ou governo de muitos. Maquiavel traz apenas duas classificações: monarquia e república sendo que a segunda compreenderia tanto a aristocracia quanto a democracia. Montesquieu, por sua vez, estabelece uma nova tricotomia: monarquia, república e despotismo onde este último também é considerado o governo de um só, mas sem “lei nem freios”.

Seja qual for a classificação escolhida, a legitimidade de um governo depende do apoio que lhe empresta a sociedade civil. Para isso, o Estado precisa encontrar formas de exprimir e resolver as inevitáveis tensões provenientes das contradições existentes na sociedade, gerando coalizações de classes e pactos políticos que garantam o apoio necessário. Importante salientar, no entanto, que legitimidade não significa o mesmo que representatividade. Bresser-Pereira (1995) observa que um governo pode ser legítimo, por ter o apoio da sociedade civil, sem porém, ser democrático. Segundo ele, a forma institucional por excelência que os estados-nação modernos encontraram para resolver os conflitos e garantir aos governos a legitimidade e a governabilidade necessárias à administração do Estado é a existência de eleições livres e um sistema legal sólido.

### **3.2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA**

A palavra democracia designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo, direta (democracia pura) ou indiretamente (democracia representativa). Na democracia pura ou direta, o povo expressa sua vontade por meio do voto em cada assunto particular sem intermediários, ou seja, literalmente há a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes<sup>69</sup>. Trata-se de um ideal que até mesmo Jean-Jacques Rousseau, acreditava que jamais existiria, pois exigiria entre outras condições, um Estado muito pequeno, “no

---

<sup>69</sup> Segundo Norberto Bobbio, sob o nome genérico de democracia direta entende-se todas as formas de participação no poder, que não se resolvem numa ou noutra forma de representação: a) o governo do povo através de delegados investidos de mandato imperativo e, portanto, revogável; b) o governo de assembleia, isto é, o governo não só sem representantes irrevogáveis ou fiduciários, mas também sem delegados; c) o *referendum*. (BOBBIO, 2005, p.154)

qual ao povo seja fácil reunir-se e cada cidadão possa facilmente conhecer todos os demais” (ROUSSEAU, 1762, trad. It. p.93 apud BOBBIO, 2005, p. 150).

Assim, a democracia representativa seria uma inevitável adaptação do princípio da soberania popular às necessidades dos grandes Estados. Nesse caso, as deliberações da coletividade (vontade do povo) são tomadas por representantes eleitos especificamente para esse fim, gerando o que se convencionou chamar de soberania nacional. Verifica-se, portanto, que nos Estados identificados como representativos, as deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, na maioria dos casos, livremente pelo povo para o parlamento, para a presidência da república, para os governos de estado e prefeituras, para os conselhos nacionais ou regionais e outros.

A existência de eleições livres para a escolha dos representantes por si só não garante, no entanto, a efetividade de um regime democrático. De acordo com Bresser-Pereira (1995), um regime político será substantivamente mais ou menos democrático dependendo do tipo de sociedade a que estiver ligado. “Se tratar-se de uma sociedade civil ampla, diversificada, e razoavelmente igualitária, a democracia será substantiva. Em contrapartida, se tratar-se de uma sociedade civil ela própria autoritária, na qual as diferenças de classe são enormes e os valores democráticos, débeis, a democracia tenderá a ser meramente formal” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 101).

Para Bobbio, “a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais” (BOBBIO, 2005, p.21). Direitos esses, que segundo o autor, repousam na possibilidade de participar das tomadas de decisão: “na medida em que um número sempre maior de indivíduos conquista o direito de participar da vida política, a autocracia retrocede e a democracia avança” (Bobbio, 2005, p. 145). Desta forma, a democracia moderna repousaria não na soberania do povo, mas sim, dos cidadãos. Ainda segundo Bobbio, “uma vez conquistado o direito à participação política, o cidadão das democracias mais avançadas percebe que não existe decisão política que não esteja condicionada ou até mesmo determinada por aquilo que acontece na sociedade civil” (BOBBIO, 2005, p. 156).

Nesse contexto, a participação política torna-se elemento central para a qualidade de vida dos cidadãos e elemento fiscalizador e preventivo do abuso de poder. Em outras palavras, pode-se afirmar que o índice de desenvolvimento democrático se mede não apenas pelo número de pessoas que têm direito de votar, mas também, pelo número de instâncias nas quais elas exercem o direito de participar. Conforme afirma Carole Pateman (1992) Rousseau foi o primeiro a apoiar essa participação a partir da teoria política descrita em *O Contrato Social*. Segundo a autora, para Rousseau,

A participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais; ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas (PATEMAN, 1992, p. 35).

Conclui-se, portanto, que um dos princípios conceituais e orientadores da democracia contemporânea é o de que os cidadãos devem participar da formulação e implementação de políticas públicas a partir de um processo consultivo em que possam expressar suas experiências e escolhas e em que seus interesses possam ser atendidos. Como afirma Batista (2006), “isso significa que as decisões não são apenas tomadas pela administração, mas são compartilhadas com a sociedade, que passa a influir no processo decisório” (BATISTA, 2006, p.7).

Surge então, a teoria da democracia participativa construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente e de que a existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia (Pateman, 1992). Mais do que isso, uma verdadeira democracia é construída a partir da experiência de participação na tomada de decisões. Experiência que para a mesma autora, “integra o indivíduo à sua sociedade e constitui o instrumental para transformá-la numa verdadeira comunidade” (PATEMAN, 1992, p. 42).

Considera-se assim, que a participação popular no processo da administração pública é um dos preceitos consagrados pelo chamado Estado Democrático de Direito. Está prevista até mesmo na Declaração Universal dos Direitos Humanos que

prevê, em seu artigo 21, “que todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país e que a vontade do povo será a base da autoridade do governo<sup>70</sup>”.

O significado desse princípio de participação exige, no entanto, uma análise mais detalhada, principalmente considerando-se que o termo passou a ser empregado em uma grande variedade de situações, a partir de diferentes contextos e interpretações. Além disso, a intensificação das possibilidades e meios de participação oferecidos pela Internet pressupõe uma melhor descrição dos elementos necessários à compreensão do termo como processo de intervenção da sociedade.

A palavra “participação” tornou-se parte do vocabulário político popular da Europa e dos Estados Unidos nos últimos anos da década de 60. Conforme descreve Pateman (1992), essa popularização ocorreu como parte de uma série de reivindicações lideradas por estudantes universitários e por grupos com diferentes interesses que buscavam aberturas para conquistar, na prática, direitos que lhe eram assegurados apenas na teoria. Assim, na França, por exemplo, o termo transformou-se em palavra de ordem do general Charles de Gaulle<sup>71</sup> em suas campanhas políticas, enquanto nos Estados Unidos o “máximo possível de participação” foi incluído como um dos princípios do programa antipobreza lançado pelo governo americano naquela década. (Pateman, 1992).

Já no Brasil, o termo ganhou maior visibilidade a partir dos anos 80, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que inseriu importantes mudanças no processo de elaboração de políticas governamentais ao incluir opções reais de participação da sociedade na gestão pública. De fato, a Constituição apresenta várias previsões<sup>72</sup> sobre o princípio da participação popular no processo administrativo, mas o principal fio condutor dessa condição encontra sustentação em seu artigo 1º, parágrafo único, ao afirmar que “Todo poder emana

---

<sup>70</sup> Disponível em [http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm).

<sup>71</sup> Foi o líder das forças francesas livres durante a Segunda Guerra Mundial e chefe do governo provisório de 1944-1946.

<sup>72</sup> Artigo 5º, XXXIII, XXXIV, “a”, LXIX, LXX, LXXI, LXXII, LXXIII, LXXVII; 10; 37, 3º.; 58, II; 74 §2º.; 132; 216, §1º.

do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos dessa Constituição” (grifo nosso).

Assim, ao afirmar que o povo “exerce diretamente o poder”, demonstra-se claramente que é entregue a ele, o povo, a possibilidade de tornar-se membro efetivo das ações de condução política e administrativa do Estado. Uma segunda leitura permite dizer ainda, que a Constituição de 1988 alterou o regime democrático brasileiro, antes apenas representativo, no qual o cidadão se limita a exercer o direito de voto na escolha de seus representantes, para tornar-se um regime de caráter participativo, admitindo o engajamento direto do cidadão na gestão pública.

Além dos mecanismos presentes na Constituição, o princípio da participação popular também está previsto em leis brasileiras específicas como a 9.709<sup>73</sup> que regulamenta a realização de plebiscitos e referendos<sup>74</sup>; e a 9.784<sup>75</sup>, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e prevê a possibilidade de realizar consultas e/ou audiências públicas para manifestação de terceiros quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral. Outras leis que merecem destaque são a 8.429<sup>76</sup> que prevê a possibilidade de qualquer pessoa apresentar representação contra atos de improbidade administrativa; e a 8.666<sup>77</sup> que permite ao cidadão acompanhar e intervir em processos licitatórios.

Em termos gerais, participar significa “fazer parte, ter parte ou tomar parte” (BORDENAVE, 1994, pg. 22). Neste sentido, pode-se afirmar que a participação sempre esteve envolvida em atividades organizadas por grupos com o objetivo de defender interesses comuns e de influir em processos decisórios. O nível de intervenção das pessoas ou grupos estaria, portanto, sujeito aos diversos tipos, regras e condicionantes do próprio processo participativo. Em outras palavras, a participação apenas ganha significado quando há possibilidade de envolvimento na discussão, no acesso às informações, na divisão de responsabilidades e nas tomadas de decisão. Assim, pode-se afirmar que a participação refere-se a “um

---

<sup>73</sup> Lei 9.709, de 18 de novembro de 1988.

<sup>74</sup> Previstos no Artigo 14, caput da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>75</sup> Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, artigos 31 a 34.

<sup>76</sup> Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, artigo 14.

<sup>77</sup> Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

processo no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na elaboração dos planos, políticas ou decisões” (FRENCH, ISRAEL E AAS, 1960 apud PATEMAN, 1992, pg. 95).

Como já explicitado no início deste capítulo, o processo participativo também pode ser entendido pela ótica da democracia, uma vez que ambos os termos estão diretamente associados um ao outro. Para Bobbio (2000), por exemplo, a democracia caracteriza-se pela tomada de decisões a partir de um conjunto de regras no qual é estabelecido quem autoriza a tomar as decisões e como estas devem ser tomadas, garantindo aos detentores do poder de decisão, os direitos de liberdade de opinião, de expressão e de associação.

Da mesma forma, Pateman acredita que a participação está diretamente relacionada à democracia participativa, já que esta “é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente” (PATEMAN, 1992, p.60). A autora cita ainda J. S. Mill e Rousseau para afirmar que a participação revela funções bem mais abrangentes e é fundamental para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático.

Outro aspecto importante é a função educativa atribuída à participação, ou seja, a capacidade de possibilitar uma ação responsável, individual, social e política de quem participa. Como afirma Bordenave, “através da participação, a população aprende a transformar o Estado, de órgão superposto à sociedade e distante dela, em órgão absolutamente dependente dela e próximo dela” (BORDENAVE, 1994, pg. 56). Para Pateman (1992), além do aspecto educativo, a participação também pode ser entendida como auto-sustentável, já que ela própria possibilita o salto qualitativo de que necessita: quanto mais se participa, melhor capacitado se torna para fazê-lo, ou seja, ao mesmo tempo em que aprende se aperfeiçoa.

A principal função da participação no processo da administração pública está, no entanto, associada à tomada de decisão, ou como afirma Modesto (2001), na possibilidade de intervir em um processo decisório qualquer. No âmbito do direito público, Modesto nos ensina ainda, que a questão da participação vincula-se estritamente à interferência na realização e controle das funções estatais e na

própria elaboração do direito positivo, o que segundo ele, era definido por Kelsen (1990) como “as possibilidades abertas ao cidadão de participar do governo e da criação da ordem jurídica” (KELSEN, 1990, p. 91 apud MODESTO, 2002, p.1).

Ainda de acordo com Modesto (2002), a participação administrativa ou a participação no âmbito da administração pública corresponde, em um sentido amplo, “a todas as formas de interferência de terceiros na realização da função administrativa do Estado”. A participação popular, no entanto, merece segundo ele, uma conceituação mais restrita:

Trata-se da interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesse da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos se e enquanto legitimados a agir em nome coletivo (MODESTO, 2002, p.1).

Exclui-se desse conceito, a atuação de indivíduos em busca de direitos estritamente particulares como em processos de desapropriação ou em atividades compulsórias como a prestação do serviço militar obrigatório, por exemplo. Da mesma forma estão excluídos os servidores públicos ou os prestadores de serviços para o governo.

Nesse sentido, o conceito de participação popular a que se refere este estudo é aquele, conforme afirma Modesto (2002), que diz respeito a um grau mais amplo de desenvolvimento político por configurar-se em formas de participação objetiva, semi-diretas ou diretas do povo na condução da função administrativa do Estado. Trata-se, portanto, de uma participação efetiva e que influencia, verdadeiramente, a tomada de decisão por parte da esfera administrativa. Uma participação que inclui as expectativas e argumentos do cidadão na elaboração de projetos, estratégias e resoluções, oferecendo ao participante, retorno sobre suas iniciativas.

### **3.3 A CIDADANIA E SUAS PECULIARIDADES NO BRASIL**

No mundo contemporâneo, a cidadania possui papel central na construção de um Estado democrático. O “direito a ter direitos” é considerado elemento primordial

para a existência de sociedades que transformam, por meio de movimentos sociais, os direitos declarados formalmente em direitos reais. Assim, a cidadania, definida pelos princípios da democracia, constitui-se, “na criação de espaços sociais de luta e na definição de instituições permanentes para a expressão política, significando necessariamente conquista e consolidação social e política” (VIEIRA, 1997, pg. 40).

Genericamente, portanto, pode-se dizer que a cidadania é o conjunto de direitos políticos dado aos indivíduos de uma nação para que eles possam intervir na direção dos negócios públicos do Estado. Essa concepção surgiu a partir dos estudos do sociólogo T. H. Marshall (1988) que definiu cidadania em sua obra *Cidadania e Classe Social* como um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Em suas palavras:

Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que esses direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido em relação à qual a aspiração pode ser dirigida (MARSHALL, 1988, p.20).

Foi também Marshall quem desenvolveu a divisão dos direitos em civis, políticos e sociais. Segundo ele, os direitos civis são aqueles fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. Os direitos políticos são os que se referem à participação do cidadão no governo da sociedade, em geral por meio do voto, mas não apenas. Por fim, os direitos sociais são aqueles que garantem a participação na riqueza coletiva, ou seja, o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria, entre outros.

A partir dessa definição é possível considerar que o direito e a cidadania caminham de mãos dadas para a manutenção da existência de um Estado Democrático. Isso porque, conforme afirma Vieira, “cabe ao Direito o papel normativo de regular as relações entre o indivíduo e o Estado, entre os direitos civis e os deveres cívicos, entre os direitos e deveres da cidadania” (VIEIRA, 1997, pg.

41). À cidadania cabe, de acordo com o mesmo autor, cumprir um papel libertador e contribuir para emancipação humana.

Nesse sentido, a Ciência Política, em sua linha sociológica, subdivide a cidadania em dois aspectos: a *formal*, definida como a condição do indivíduo como membro de um Estado-nação; e a *substantiva*, definida como a posse de um corpo de direitos civis, políticos e especialmente sociais (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996, p. 76 apud DUARTE, M., 2003, p. 18). É preciso salientar, no entanto, que de acordo com essa visão, a existência de apenas alguns desses direitos, como a liberdade de pensamento ou o voto, não geram uma cidadania plena e efetiva. Uma outra classificação é apresentada por Chauí, para quem a cidadania também pode ser considerada *passiva*, quando outorgada pelo Estado, ou *ativa*, quando o cidadão, “portador de direitos e deveres, é essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política” (CHAUÍ, 1984, apud VIEIRA, 1997, pg. 40).

Para José Murilo de Carvalho, “uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível” (CARVALHO, 2006, p. 9). O autor admite, no entanto, que esse ideal serve de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico. E é a partir dele que Carvalho faz um estudo sobre a evolução da cidadania no Brasil, considerada em termos gerais, lenta e gradual, porém não linear devido aos períodos de retrocesso e de supressão dos direitos básicos, como nos golpes de Estado, nos estados de sítio e durante o Regime Militar.

O estudo elaborado por Carvalho ajuda a elucidar pontos importantes sobre o grau de cidadania alcançado no Brasil e os desafios que ainda precisam ser vencidos para uma aproximação cada vez maior de seu sentido ideal. A história do país demonstra que o povo ainda não domina efetivamente seus direitos e que, por isso mesmo, luta pouco por eles. Pela mesma razão, a maioria das ações e projetos desenvolvidos pelo governo acaba sendo aceita quase sem nenhum tipo de contestação. Ao não conhecer seus direitos, o povo desconhece também as possibilidades de participação e o seu poder de influência nas tomadas de decisão.

Assim, a primeira parte da análise de Carvalho destaca a quase total inexistência de cidadania no Brasil no período compreendido entre a independência do país, em 1822, e o final da Primeira República, em 1930. Durante os três séculos de colonização (1500-1822) não houve, segundo o autor, grandes progressos do ponto de vista da cidadania, com exceção apenas para a abolição da escravidão, em 1888. Segundo Carvalho, à época da independência, “não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira” (CARVALHO, 2006, p. 18). Ainda segundo ele, os portugueses construíram um país dotado de unidade territorial, lingüística, cultural e religiosa, mas também deixaram uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata e um Estado absolutista.

Desta forma, até 1930 não havia, de acordo com Carvalho, povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. “Era uma cidadania em negativo” (CARVALHO, 2006, p.83).

O divisor de águas na história do país ocorre justamente em 1930, principalmente no que diz respeito aos direitos sociais. Foram criados, neste ano, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a vasta legislação trabalhista e previdenciária, complementada em 1943 com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Reconheceu-se, portanto, os trabalhadores como cidadãos que possuíam direito a um lugar no processo de produção capaz de promover uma transformação do Estado brasileiro.

Carvalho observa que até 1937, o país viveu uma fase de grande agitação política que mobilizou vários estados da federação e envolveu vários grupos sociais como operários, classe média, militares, oligarquias e industriais criando, pela primeira vez na história, os movimentos políticos de massa de âmbito nacional. Também nessa época, multiplicaram-se os sindicatos e outras associações de classe que representaram um primeiro ensaio de participação popular na política nacional. Para Carvalho foi, no entanto, “uma tentativa ainda hesitante e mal

organizada. Não houve tempo para o aprendizado da participação, para a organização de partidos ou movimentos bem enraizados” (CARVALHO, 2006, p. 144).

Com o golpe de Getúlio Vargas, apoiado pelos militares, em 1937, o país inaugura um período ditatorial que vai até 1945 e cria novas instabilidades para a evolução dos direitos políticos. A queda de Vargas, por meio de uma nova intervenção militar em 45, inaugura o que Carvalho denomina como a primeira experiência com alguma propriedade democrática em toda a história do país. “Pela primeira vez, o voto popular começou a ter peso importante por sua crescente extensão e pela também crescente lisura do processo eleitoral” (CARVALHO, 2006, p. 88). Foi o período marcado pelo que se chamou de política populista.

O populismo implicou, porém, de acordo com Carvalho, em uma relação ambígua entre os cidadãos e o governo. “Era avanço na cidadania, na medida em que trazia as massas para a política, mas, em contrapartida, colocava os cidadãos em posição de dependência perante os líderes, aos quais votavam lealdade pessoal pelos benefícios que eles de fato ou supostamente lhes tinham distribuído” (CARVALHO, 2006, p. 126). Para o autor, a antecipação dos direitos sociais fazia com que os mesmos não fossem vistos como tais, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade, gerando uma cidadania passiva e receptora em lugar de ativa e reivindicadora.

A experiência populista terminou em 1964, quando os militares implantaram novamente o regime ditatorial no país que se prolongaria até 1985 e suspenderam vários direitos políticos e civis como a liberdade de expressão do pensamento e de organização. Por outro lado, os militares investiram na expansão dos direitos sociais ao unificar o sistema de previdência social, criar o Fundo de Assistência Rural (Funrural), o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Banco Nacional de Habitação (BNH)<sup>78</sup>, entre outros.

---

<sup>78</sup> O sistema de previdência social foi unificado a partir da criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); O Funrural foi criado para incluir os trabalhadores rurais no sistema da previdência social; O FGTS foi criado a partir do fim da estabilidade no emprego e funcionava, inicialmente, como um seguro-desemprego; O BNH tinha como finalidade financiar a compra de casa própria aos trabalhadores de menor renda.

De acordo com Carvalho, a cidadania volta a ganhar nova dimensão a partir de 1974, com a abertura política comandada pelo então presidente general Ernesto Geisel. Os direitos civis e políticos voltam a vigorar, assim como são retomados os movimentos de oposição e transformam-se os movimentos populares, que atinge o seu auge com a maior mobilização popular na campanha pelas eleições diretas, em 1984. Na realidade, a primeira eleição direta para presidente da República só ocorreria em 1989, um ano após a promulgação da nova Constituição, considerada a mais liberal e democrática já aprovada no país, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã.

Desde então os direitos políticos e sociais adquiriram, segundo Carvalho, uma amplitude nunca antes atingida. Os direitos civis são para ele, os que apresentam as maiores deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantias, sobretudo no que se refere à segurança individual, à integridade física e ao acesso à justiça. Nessa trajetória, Carvalho acredita que os progressos feitos são inegáveis, mas que foram lentos e não escondem o longo caminho que ainda falta percorrer. Em sua percepção, se há algo importante a fazer em termos de consolidação da cidadania, “é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder” (CARVALHO, 2006, p. 227).

A partir da análise de Carvalho é possível considerar que os longos anos do Estado absolutista, seguido pelo populismo e a supressão dos direitos impostos pelo regime ditatorial deixaram marcas profundas na cidadania brasileira. Ela já não é totalmente passiva e receptora, mas também não pode ser classificada como efetivamente ativa e reivindicadora. O que se vive, na verdade é um misto entre esses dois estágios. Movimentos sociais como os da campanha por eleições diretas ou a mobilização que levou ao impeachment do então presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, tornaram-se mais freqüentes, mas estão longe de ser constantes. Por outro lado, o país convive quase que passivamente com denúncias de corrupção política e atos de improbidade administrativa. Políticos flagrados em ações ilegais raramente são punidos e ainda voltam a exercer seus cargos conduzidos pelas mãos da própria população que os elegem novamente.

A passividade cultivada durante a maior parte da história política do país, também influenciou diretamente o interesse da população em participar dos processos decisórios, assim como na capacidade do governo em abrir-se para a manifestação livre e direta de seus governados. As poucas iniciativas existentes são oferecidas pelo governo, na maioria das vezes, de forma burocrática e fechada, ou seja, sem o interesse real de estabelecer diálogos efetivos com a população e de contribuir para uma maior evolução e consolidação da cidadania no Brasil.

Por outro lado, é por meio da participação que a população aprende a transformar o Estado. Nesse contexto, a aplicação das TICs para a disponibilização de ferramentas que ampliem os meios de acesso aos cidadãos nos processos de tomada de decisão política representam um importante passo para um possível salto de qualidade no caminho para a conquista de uma cidadania plena e efetiva. Como já dito anteriormente, a participação possui função educativa e é auto-sustentável. Considera-se assim, que a participação seja dialética. Quanto mais se participa, mais capacitado o indivíduo se torna para fazê-lo em um processo contínuo de aprendizagem e aperfeiçoamento.

### **3.4 DEMOCRACIA DIGITAL**

O caráter interativo da Internet ampliou os debates sobre as novas formas de discussão política ao oferecer ferramentas que permitem ao cidadão o estabelecimento de contatos diretos e freqüentes com as instituições governamentais. Com essas novas ferramentas surgiu também o que vem sendo chamado de democracia digital<sup>79</sup>. A princípio, o termo refere-se a uma democracia mediada por artefatos tecnológicos. Do ponto de vista prático, no entanto, existem diversos experimentos, projetos, relatórios e discursos envolvendo o emprego da expressão de formas distintas.

Para Batista (2006), o termo democracia digital refere-se não apenas a um grande espectro de aplicações tecnológicas que vão desde a transmissão direta (via TV ou Internet) de sessões plenárias nos congressos nacionais, regionais ou locais; de debates públicos; do acesso direto a parlamentares via correio eletrônico (e-mail)

---

<sup>79</sup> Também conhecido como democracia eletrônica ou ciberdemocracia.

ou serviços 0800, mas também à criação e difusão de grupos de discussão coletiva, até a operacionalização de quiosques públicos para a oferta e demanda de informações de caráter político, econômico, jurídico e social. Segundo ele, “o acesso ao fluxo de informações sobre as questões de governo, sobre a participação social e política, sobre direitos e cidadania constitui o pilar fundamental da democracia digital” (BATISTA, 2006, p. 9).

Ainda de acordo com Batista, os aspectos políticos da democracia digital estão estreitamente ligados à participação cidadã, “uma vez que as ferramentas tecnológicas podem trazer *empowerment*<sup>80</sup> para os cidadãos, fluidificar as relações entre representantes e representados e garantir ao cidadão uma maior interação com os poderes constituídos” (BATISTA, 2006, p.10).

Pereira (2005) afirma, por sua vez, que a potencialidade comunicativa e de interação horizontal em massa oferecida pelas TICs estaria apta para interferir na relação do cidadão com seu respectivo governo, mas alerta para o fato de que existem diferentes retóricas sobre o modelo da democracia digital. O autor cita Dalhberg (2001) para demonstrar três segmentos considerados predominantes: a) o individualista-liberal; b) o comunitarista; e c) o deliberacionista:

Estes três segmentos de democracia eletrônica são distintos por seus respectivos entendimentos de legitimidade democrática. Para o individualismo liberal, um modelo democrático ganha legitimidade quando fornece expressão aos interesses individuais. Para o comunitarismo, um modelo democrático é legitimado por realçar o espírito e valores comunitários. Para a democracia deliberativa, um modelo democrático é legitimado por sua facilitação do discurso racional na esfera pública. Todas as três posições podem ser identificadas dentro da prática e retórica na democracia-Internet. (DAHLBERG, 2001, p.158 apud PEREIRA, 2005, p. 4).

Pereira (2005) observa assim, que o mesmo termo democracia digital é utilizado para rotular experiências distintas, mas ainda assim, de alguma forma, democráticas. Para ele, essa variação de sentido pode ser pensada a partir da percepção da existência de níveis de participação democrática no ambiente virtual,

---

<sup>80</sup> Conferir autoridade.

onde a escala máxima seria a democracia direta ou pura. Para exemplificar essas diferentes compreensões da democracia digital, o autor apresenta cinco graus de participação popular estabelecidos por Wilson Gomes<sup>81</sup>, a partir do emprego das TICs:

- a) **Primeiro grau de democracia digital:** é caracterizado pela ênfase na disponibilidade de informação e na prestação de serviços públicos. As TICs e o ciberespaço (incluiu-se a Internet) seriam instrumentos democráticos na medida em que circulam informações governamentais genéricas e melhoram a prestação de serviços públicos. O pressuposto neste grau está alicerçado no fluxo de interação predominantemente de mão única: o governo disponibiliza informações ou torna a prestação de serviços mais eficiente, através do emprego destas tecnologias de comunicação. Falar em primeiro grau de democracia significa que há uma ênfase na eficiência instrumental da relação política.
  
- b) **Segundo grau de democracia digital:** consiste no emprego das TICs para colher a opinião pública e utilizar esta informação para a tomada de decisão política. Consiste na configuração de “um Estado que consulta os cidadãos pela rede para averiguar a sua opinião a respeito de temas da agenda pública” (PEREIRA, 2005, p 6, apud GOMES, 2004, p. 6). Aqui, o emprego das TICs terá papel próximo de um “canal de comunicação”, embora a emissão continue predominantemente de mão única: o governo não cria um diálogo efetivo com a esfera civil, mas emite sinais para o público a fim de receber algum tipo de retorno. A abertura governamental à participação popular se limita em criar tais canais de sondagem de opinião sobre determinados assuntos públicos, não significando necessariamente que esta opinião aferida será plenamente acatada em todos os campos da produção da decisão política.

---

<sup>81</sup> Os cinco graus de democracia digital definidos por Wilson Gomes foram apresentados de forma inédita no artigo de Sivaldo Pereira (2005).

- c) **Terceiro grau de democracia digital:** é representado pelos princípios da transparência e da prestação de contas (*accountability*), gerando uma maior permeabilidade da esfera governamental para alguma intervenção da esfera civil. Este princípio produzirá uma maior preocupação na responsabilidade política e, com isso, um maior controle popular sobre as ações governamentais. A publicidade de informações aqui é significativamente diferente da publicidade de informações do primeiro grau: ela é voltada para fortalecer a cidadania, concentrando energias na configuração de uma esfera governamental disposta em “evitar” a prática do segredo. A permeabilidade política deste grau em relação à esfera civil ocorrerá mediante o controle público das ações governamentais propiciadas pela transparência de suas ações. Apesar de esta porosidade ser mais efetiva do ponto de vista da participação da esfera civil, é importante ressaltar que neste terceiro grau a produção da decisão ainda permanece, em última instância, restrita à esfera política.
- d) **Quarto grau de democracia digital:** é baseado na “democracia deliberativa”. Consiste na criação de processos e mecanismos de discussão, visando o convencimento mútuo para se chegar a uma decisão política tomada pelo próprio público. Isto significa práticas mais sofisticadas de participação democrática. É baseada no diálogo aberto e livre, onde participantes propõem e desafiam reivindicações e argumentos sobre problemas comuns. Neste processo indivíduos privados se tornam cidadãos orientados publicamente. Numa perspectiva de democracia representativa este grau pode ser considerado o mais intenso em termos de participação popular, porque ele ainda mantém uma esfera política profissional em face da esfera civil. É preciso notar que a esfera política permanece ainda como agente importante nos processos de tomada de decisão, mantendo o seu papel de representação política. Porém, diferentemente dos graus anteriores, este quarto grau tira a esfera civil do papel de consulta e a coloca, juntamente com a esfera política, como agente de produção da

decisão política. A participação popular se torna mais real em termos práticos.

- e) **Quinto grau de democracia digital:** se o quarto grau de democracia digital é o mais intenso, do ponto de vista da participação civil nos negócios públicos mantendo o sistema de democracia representativa, o quinto grau é necessariamente o mais idealista na escala de participação civil e a sua implementação acarretaria em uma mudança significativa de modelo democrático. Neste último grau, as TICs teriam uma função fundamental: retomar o antigo ideal da democracia direta. Nesse caso, a tomada de decisão não passa por uma esfera política do tipo representativa: a esfera civil ocupa o lugar da esfera política na produção da decisão. A ênfase aqui está no fato de que só argumentar não seria suficiente: é preciso deixar que o povo decida. Numa democracia digital de quinto grau, prevalece a idéia de que, com as possibilidades interativas em massa das novas tecnologias da comunicação, a decisão deveria estar assim transferida diretamente para a esfera civil.

Importante salientar que para Pereira (2005), esses graus não devem ser considerados excludentes entre si ou vistos de forma rígida como parâmetros estanques. Assim, um projeto pode situar-se “entre os graus” uma vez que os fenômenos não são rigorosamente homogêneos e as iniciativas nem sempre constituem um sistema unitário. “Sobretudo, eles são úteis para organizar o debate sobre o emprego das TICs nos sistemas democráticos contemporâneos, as variadas formas de se utilizar o rótulo da democracia digital, as concepções, os autores e o grande volume bibliográfico sobre o tema” (PEREIRA, 2005, p. 8).

No que diz respeito à proposta desta pesquisa, é possível considerar que o atual estágio de desenvolvimento do governo eletrônico brasileiro está classificado entre o primeiro e o segundo grau de democracia digital estabelecidos por Gomes. Essa afirmação apóia-se no fato de que as principais ações implementadas no país até o momento visam, prioritariamente, a melhoria da prestação dos serviços públicos e da divulgação de informações institucionais. A busca da opinião dos cidadãos sobre assuntos da agenda pública é ainda bastante limitada à criação de

canais de sondagem onde a comunicação estabelecida é basicamente de mão única: ou seja, a opinião é aferida sem necessariamente ser considerada nos processos de tomada de decisão.

É possível, no entanto, aferir algumas iniciativas<sup>82</sup> que se aproximam do terceiro e quarto grau de democracia digital. A criação de páginas de transparência e de prestação de contas permite um maior controle popular sobre as ações governamentais e, conseqüentemente, uma maior responsabilidade política na gestão da coisa pública, conforme estabelece o terceiro grau. No entanto, essas iniciativas são ainda muito fragmentadas e aplicadas a apenas uma parte tanto dos gastos quanto dos órgãos da administração pública. Já as consultas públicas eletrônicas são as que mais se aproximam do quarto grau, uma vez que a partir delas, a esfera civil pode se aproximar da esfera política e participar como agente de produção da decisão política. Na prática, porém, nem sempre é assim, como poderá ser observado a seguir.

---

<sup>82</sup> Consideram-se exemplos desse tipo de iniciativa o Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>) e as páginas de Transparência disponibilizadas nas páginas dos sites e portais de todos os órgãos da administração pública federal.

## CAPÍTULO 4

### 4. REPRESENTANTES E REPRESENTADOS: DIÁLOGO POSSÍVEL?

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa empírica realizada a partir do conjunto de técnicas proposta para o estudo de caso dos sistemas eletrônicos de consulta pública. De modo a facilitar a compreensão dos dados obtidos no trabalho, esses resultados estão divididos em três subitens que permitem a visualização do sistema de comunicação que se estabelece entre representantes (órgãos da administração pública federal) e representados (cidadãos).

Assim, a primeira parte detalha o processo de funcionamento das consultas públicas eletrônicas desde as condições institucionais em que elas ocorrem até o tratamento dado às contribuições enviadas pelos participantes. Em um segundo momento descreve-se a visão que os usuários dos sistemas eletrônicos de consulta pública têm quando decidem participar ou acompanhar esse processo de comunicação que objetiva a influência da sociedade na tomada de decisões governamentais.

A terceira parte é reservada ao resultado da análise de conteúdo realizada sobre as contribuições recebidas durante o ano de 2006 pelos órgãos selecionados e que busca descrever, qualitativamente, o perfil dos usuários que participam dos processos de consulta pública eletrônica, assim como o tipo de comunicação que se estabelece nesses canais.

#### 4.1 PROCESSANDO A INFORMAÇÃO

Nesta categoria de análise descreve-se o funcionamento dos sistemas eletrônicos de consulta pública em cada um dos órgãos selecionados com detalhamento entre outros, das condições institucionais em que eles ocorrem; dos tipos de documento que são submetidos à opinião da sociedade em geral; dos meios de gestão, controle e acompanhamento das mensagens; assim como os

prazos e as formas de retorno (feedback) oferecido aos participantes. Apresentam-se, ainda, os atores que atuam no sistema e os modelos de fluxo da informação, assim como os critérios de seleção e análise das mensagens.

#### **4.1.1 Condições Institucionais**

A realização de consultas públicas é tratada como parte dos instrumentos deliberativos da ANATEL, ANCINE e Ministério das Comunicações diretamente em seus Regimentos Internos. Assim, além da previsão legal inserida na Lei 9.784<sup>83</sup>, cada um desses órgãos estabelece regras próprias para definir o tipo de iniciativa a ser submetido aos comentários e sugestões da sociedade, assim como as condições em que essa participação ocorrerá. A exceção, nesse caso, é a SLTI, que não possui nenhuma regulamentação própria para determinar a realização de consultas públicas ou a forma em que elas devem ocorrer.

Na ANATEL, a consulta pública é abordada logo no primeiro capítulo de seu Regimento Interno<sup>84</sup>, como um dos instrumentos deliberativos da agência. O item<sup>85</sup> que trata dos procedimentos administrativos explica em seu artigo 45 que “a consulta pública tem por finalidade submeter minuta de ato normativo a comentários e sugestões do público em geral, bem como documento ou assunto de interesse relevante”. O parágrafo 1º do mesmo artigo determina a formalização da consulta pública a partir de divulgação no Diário Oficial da União, com prazo não inferior a dez dias; e o parágrafo 2º estabelece que “os comentários e sugestões encaminhados e devidamente justificados deverão ser consolidados em documento próprio e enviado à autoridade competente, contendo as razões para sua adoção ou não, ficando o documento arquivado na biblioteca da agência, à disposição do público interessado”.

O Regimento Interno da ANCINE, assim como o da ANATEL, também possui capítulo exclusivo para tratar das questões referentes à realização de consultas públicas, que no caso desta agência, são coordenadas pela Ouvidoria-geral<sup>86</sup>. O texto é idêntico ao da ANATEL. Assim, o artigo 28, do capítulo XIII, explica que “a

---

<sup>83</sup> Detalhada no capítulo 2.

<sup>84</sup> Resolução 270, de 19 de julho de 2001.

<sup>85</sup> Título IV, Capítulo III.

<sup>86</sup> Capítulo VIII, artigo 19, Inciso III.

consulta pública tem por finalidade submeter minuta de ato normativo a comentários e sugestões do público em geral, bem como documento ou assunto de interesse relevante”. Da mesma forma, o parágrafo 1º determina que a consulta pública “deve ser formalizada por publicação no Diário Oficial da União, com prazo não inferior a dez dias, devendo as contribuições ser apresentadas conforme o respectivo ato”.

Uma pequena diferença pode ser observada no parágrafo 2º, uma vez que este estabelece que “os comentários e sugestões encaminhados e devidamente justificados deverão ser consolidados em documento próprio a ser enviado à autoridade competente, contendo as razões para sua adoção ou não, ficando o documento arquivado na Agência, à disposição do público interessado” e não em biblioteca própria, como no caso da ANATEL.

Já no caso do Ministério das Comunicações, seu Regimento Interno<sup>87</sup> determina no Capítulo IV, art. 187, Inciso XV, que cabe aos seus dirigentes “promover consultas públicas visando propiciar a efetiva participação dos diversos segmentos da sociedade na proposição de políticas, diretrizes, objetivos e metas referentes aos serviços de radiodifusão, seus ancilares e auxiliares, bem como na elaboração da regulamentação relativa a esses serviços”. O Inciso VXI do mesmo artigo prevê ainda, a realização de consulta pública com vistas à outorga de serviço de retransmissão de televisão. Artigos semelhantes também determinam a realização de consultas públicas referentes aos serviços de telecomunicações e postais<sup>88</sup>.

Como se pode observar, não há previsão legal para a realização das consultas públicas por meios eletrônicos. Os sistemas desenvolvidos pelos órgãos são, então, iniciativas internas que se apropriaram das possibilidades oferecidas pelas TICs para investir em ferramentas que permitem a realização e acompanhamento de todo o processo em ambiente virtual.

A ANATEL foi quem primeiro investiu, em 1999, em um sistema eletrônico para a realização de consultas públicas. A solução desenvolvida foi planejada e

---

<sup>87</sup> Portaria nº 401, de 22 de agosto de 2006, com nova redação dada pela Portaria nº 591 de 18 de setembro de 2006.

<sup>88</sup> Artigo 87, Inciso VII; Artigo 137, Inciso V; Artigo 152, Inciso III.

implementada pela equipe de informática da própria agência que teve como principais objetivos, facilitar o acesso aos interessados em contribuir e dar transparência ao processo. Desde então, e até o início de março de 2007, 610 consultas públicas haviam sido realizadas por meio do sistema, com o registro de 27.395 contribuições e 6.608 pessoas habilitadas a participar.

Na ANCINE, o sistema eletrônico está disponível desde outubro de 2002 e também foi desenvolvido internamente pela equipe de informática da agência. Até março de 2007, eram 2.258 usuários cadastrados e 20 consultas públicas concluídas.

No caso do Ministério das Comunicações, o sistema foi implementado no segundo semestre de 2000. A solução utilizada foi desenvolvida internamente pelo departamento de informática do órgão, mas o mesmo foi extinto em 2002. Somente em 2005, com a chegada do ministro Hélio Costa, uma nova área de informática foi criada<sup>89</sup> e os antigos sistemas puderam ser retomados. Como não havia histórico sobre o desenvolvimento das antigas soluções, os novos responsáveis pela informática do ministério apenas prestam manutenção básica ao sistema de consulta pública e estudam formas de adaptá-lo às novas necessidades do órgão.

Ainda de acordo com os atuais responsáveis pela área de informática do ministério, devido ao longo período de inatividade registrado, não é possível afirmar que o histórico de consultas públicas divulgadas no sistema corresponde à realidade. A partir dos dados existentes, percebe-se, no entanto, que durante os anos de 2000, 2001 e 2002 o sistema foi utilizado com certa frequência já que 18 consultas públicas foram realizadas nesse período. Já após a retomada em 2005, apenas 4 consultas foram realizadas, sendo 1 em 2005, 1 em 2006 e 2 em 2007<sup>90</sup>. Até março de 2007, o sistema contava com 7.584 usuários cadastrados.

Por fim, o sistema eletrônico de consulta pública da SLTI é vinculado ao Departamento de Governo Eletrônico (DGE) e está disponível desde junho de 2004. A solução foi desenhada por técnicos do departamento, mas o desenvolvimento

---

<sup>89</sup> Área terceirizada por contratos com duração de um ano e renováveis por igual período.

<sup>90</sup> Em 2007 considerar o período até o mês de outubro.

coube ao Serpro, empresa responsável pela implementação de todos os sistemas utilizados pela secretaria. Outra particularidade desse sistema é que ele foi desenvolvido com o objetivo de atender a todos os órgãos do Poder Executivo Federal que necessitem ou queiram realizar consultas públicas eletrônicas. Na prática, no entanto, seu uso é ainda restrito à SLTI. De acordo com os entrevistados, essa restrição ocorre tanto por uma limitação na divulgação da ferramenta por parte da própria SLTI, como por falta de interesse dos órgãos em utilizá-lo. Desde a criação do sistema e até fevereiro de 2007, haviam 2.452 usuários cadastrados e 11 consultas públicas haviam sido realizadas.

#### **4.1.2 Os atos que geram uma consulta pública**

Em geral, os documentos disponibilizados para as consultas públicas são propostas de atos normativos, que contam com uma linguagem técnica bastante específica. Por isso mesmo, exigem, na maioria das vezes, um conhecimento prévio do assunto abordado para o envio de sugestões que possam alterar significativamente seu conteúdo. Além disso, como costumam tratar de regulamentos, portarias e leis, as propostas apresentadas dificultam a análise de mérito, uma vez que para tanto, é necessário ter uma boa expertise sobre o arcabouço legal que envolve o tema. Os próprios profissionais envolvidos na realização das consultas públicas admitem que esses documentos restringem naturalmente a participação do cidadão e direcionam as contribuições aos agentes regulados e aos profissionais especializados.

No caso da ANATEL, atos normativos como regras de certificação e homologação de equipamentos; regras para exploração de serviços ou para a atribuição de canais de televisão e faixas de radiofrequência são alguns exemplos dos documentos submetidos à consulta pública. Além desses, a agência também submete à consulta pública, propostas que surgem a partir das principais incidências de reclamação, sugestão ou comentário sobre a regulamentação já existente, mas sempre também no formato de atos normativos. De acordo com os entrevistados, as manifestações dos mais de 150 milhões de usuários dos serviços de telefonia fixa e móvel no país, assim como das empresas que prestam esses serviços, por exemplo, geram inúmeros questionamentos que subsidiam os especialistas em regulação da

agência a realizar um trabalho contínuo de reavaliação das normas já estabelecidas a fim de garantir um aprimoramento constante das mesmas.

Outro tipo de documento submetido à consulta pública pela ANATEL é a declaração de cumprimento das obrigações de universalização das concessionárias de serviço telefônico, ou seja, relatórios emitidos pelas operadoras que demonstram as ações desenvolvidas durante o ano para garantir o acesso das regiões menos desenvolvidas aos serviços de telefonia. As empresas apresentam seus relatórios com as metas atingidas por região para que a sociedade tenha a oportunidade de criticar os dados informando ao órgão regulador as possíveis distorções. Mas para isso, ressalte-se, é necessário que ele entenda a linguagem técnica apresentada no documento. A agência pode ainda, submeter qualquer outra iniciativa que considere relevante como editais de concorrência ou projetos ainda em fase de consolidação à consulta pública. Para todos eles é necessário, no entanto, autorização expressa do conselho diretor da agência, além de um parecer favorável da área jurídica para o documento de referência.

Na ANCINE, os documentos submetidos à consulta pública são constituídos basicamente de minutas de instruções normativas envolvendo os três principais segmentos da indústria cinematográfica brasileira: produtores, distribuidores e exibidores. São minutas que regulamentam, por exemplo, a classificação de empresas brasileiras de obras audiovisuais; projetos de infra-estrutura para salas de exibição ou o programa de incentivo à qualidade do cinema. As propostas de ação com a exposição de motivos são feitas pelas áreas fins da agência sempre que é detectada a necessidade de regulamentar alguma questão específica. A proposta de minuta é então encaminhada para a diretoria colegiada que decide se o documento de referência já está apto ou não para ser submetido à consulta pública. Em caso positivo, é encaminhado para a Ouvidoria que dá continuidade ao processo.

Já no Ministério das Comunicações os documentos colocados em consulta pública são geralmente portarias que transformam em lei a realização de determinados projetos. Nesse caso, o ministério define apenas as ações, ou seja, as políticas de desenvolvimento das iniciativas relacionadas às telecomunicações brasileiras. O detalhamento e a implementação do projeto cabem a ANATEL. Por

isso, é comum que ambos os órgãos realizem consultas públicas sobre um mesmo tema, como por exemplo, o *Programa de Atendimento às Pessoas com Deficiência* do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), onde o ministério cria portaria determinando a criação do programa e a ANATEL gera a regulamentação detalhando o funcionamento do mesmo. O documento de referência é elaborado pela área técnica do Ministério das Comunicações. Antes de entrar em consulta pública, o texto é submetido à área jurídica do órgão e precisa ser obrigatoriamente, validado pelo ministro.

Por fim, na SLTI, os documentos submetidos à consulta pública caracterizam-se mais pela proposta de padrões e especificações de referência que orientam o uso das TICs na administração pública federal e, mais especificamente nas ações de Governo Eletrônico, do que por instruções normativas, portarias ou propostas de regulamentação. São, por exemplo, recomendações de acessibilidade para a construção de conteúdos na Internet; especificações para a aquisição de estações de trabalho; definição dos padrões de interoperabilidade do governo eletrônico, entre outros. O critério utilizado para submeter uma iniciativa à consulta pública na SLTI é, segundo os entrevistados, o de aprimorar projetos que envolvem vários atores, mas que são concebidos, a princípio, internamente. Segundo eles, a partir das consultas públicas esses vários atores podem interferir no processo e contribuir para o aprimoramento das propostas.

Assim, em todos os órgãos estudados, o documento de referência dos atos submetidos à consulta pública é elaborado pela própria equipe que atua diretamente nas ações que envolvem o tema em questão. Esse documento passa, então, por um trâmite interno onde são solicitados o parecer do departamento jurídico (no caso dos atos normativos), que pode gerar eventuais ajustes, e a aprovação dos diretores, ministros ou secretários para a publicação da consulta pública em Diário Oficial e conseqüente abertura dos prazos para o recebimento das contribuições.

#### **4.1.3 Atores envolvidos**

Pela pesquisa foi possível constatar que os atores que participam do processo de realização das consultas públicas são geralmente semelhantes nos quatro órgãos avaliados. Pequenas diferenças puderam ser observadas apenas no que diz

respeito à distribuição de responsabilidades. Desta forma, foram identificados os seguintes atores principais:

- a. **Especialista:** é o profissional que atua junto a grupo previamente formado para elaborar o documento de referência de uma determinada consulta pública, avaliar as contribuições enviadas e elaborar respostas com as razões para sua adoção ou não. Também pode ser responsável pela inserção do documento de referência no sistema eletrônico do órgão;
- b. **Administrador:** profissional de nível técnico que administra o sistema eletrônico de consulta pública, inclui e atribui perfil aos gestores cadastrados; também é responsável por inserir documentos de referência, gerar relatórios e coordenar possíveis ações referentes à manutenção do sistema;
- c. **Consultor jurídico:** responsável pela análise e aprovação do documento de referência no que diz respeito às questões legais do mesmo;
- d. **Diretoria colegiada, ministro ou secretário:** responsável pela aprovação da proposta a ser submetida à consulta pública, assim como do documento de referência, do relatório consolidado com a análise e resposta às contribuições enviadas e do documento final já acrescido das considerações acatadas;
- e. **Usuário:** é aquele que utiliza os sistemas eletrônicos de consulta pública para encaminhar contribuições, seja de modo individual ou coletivo, como pessoa física ou jurídica.

Importante ressaltar que a identificação desses atores principais não restringe a possibilidade de que alguns deles possam desempenhar, em alguns momentos, parte dos papéis de outros ou até mesmo, de que haja uma unificação desses papéis. Um exemplo disso é que tanto o administrador quanto o especialista podem ser responsáveis pela inserção do documento de referência no sistema eletrônico de consulta pública. Assim, a caracterização desses atores não se pretende rígida, uma

vez que a sobreposição de tarefas e o compartilhamento das mesmas são comuns entre os profissionais que fazem parte do processo de realização de uma consulta pública eletrônica.

#### **4.1.4 Formas de divulgação**

A divulgação oficial das consultas públicas é feita por meio do Diário Oficial da União. O órgão responsável pela mesma deve divulgar o tema da consulta, os meios pelos quais os interessados podem contribuir (formulário eletrônico, e-mail, fax, correspondência ou outros) e as datas e horários de abertura e encerramento do prazo para o envio das considerações. Além do Diário Oficial, cada órgão explora os outros meios de comunicação disponíveis da forma que considerar mais adequada para a divulgação de suas consultas públicas.

A ANATEL, por exemplo, passou a oferecer em julho de 2007, a opção para que seus usuários cadastrados escolham os temas de seu interesse para ser avisado por e-mail quando da ocorrência de consultas públicas sobre eles. Antes disso, porém, os interessados precisavam ter acesso constante ao Diário Oficial da União ou ao sistema eletrônico na Internet para ter conhecimento sobre os novos documentos submetidos à consulta. Quando o assunto é considerado de grande relevância nacional, podem-se encontrar notas sobre as consultas públicas também na área de notícias do portal e eventualmente, as consultas ganham alguma repercussão na imprensa. Em 2006 a ANATEL realizou 75 consultas públicas. Em contrapartida, apenas 28 notas foram divulgadas na área de notícias do portal informando sobre a realização das mesmas.

Na ANCINE, além do Diário Oficial também são enviados comunicados (e-mail) para toda a lista de usuários cadastrados no sistema de consulta pública da agência, além de outros públicos-alvos identificados para a consulta em questão, como produtores, exibidores e distribuidores. São enviados em média 10 mil comunicados durante o processo de uma única consulta pública. Além do comunicado inicial, informando às pessoas que há uma nova consulta pública disponível no sistema, outros comunicados são enviados ao longo do processo para lembrar o usuário sobre o prazo da consulta e seu encerramento. Um link para a consulta pública em aberto também é disponibilizado na página inicial da agência

(chamada na homepage), assim como são publicados informes na área de notícias do site da ANCINE.

De acordo com a Ouvidoria, há uma grande preocupação por parte da agência para que haja participação efetiva nos processos de consulta pública. Segundo eles, os prazos de contribuição são sempre ampliados e o envio de e-mails de divulgação intensificados quando se percebe que a participação está aquém do esperado.

O envio de comunicados (e-mail) também é a forma escolhida pela SLTI para a divulgação de suas consultas públicas. Além disso, o órgão gera uma *newsletter* semanal que é enviada para todos os usuários cadastrados tanto no sistema de consulta pública do órgão quanto no grupo de discussão dos assuntos referentes ao governo eletrônico no Brasil. Notas e informes são publicados nos sites do Governo Eletrônico e do Ministério do Planejamento, além de eventuais publicações na imprensa em geral. Todas essas iniciativas estão associadas, no entanto, às demandas dos responsáveis pela consulta e somente são colocadas em prática quando formalmente solicitadas. Isso significa dizer que a divulgação não ocorre de forma semelhante para todas as consultas.

O Ministério das Comunicações, por sua vez, é o que menos investe na divulgação de suas consultas públicas. Em geral, apenas o Diário Oficial é utilizado para dar publicidade às iniciativas que buscam ouvir a sociedade durante a sua formulação. Eventualmente, são publicados informes na área de notícias do site do órgão.

#### **4.1.5 Gestão, controle e acompanhamento**

No caso da ANATEL, a gestão é descentralizada, o que significa que não há um único gestor responsável pela publicação e acompanhamento das consultas públicas. Ao contrário, cada departamento ou setor da agência tem autonomia para publicar e gerenciar suas próprias consultas de acordo com suas prioridades e necessidades. Desta forma, a equipe de informática é apenas responsável pela manutenção do sistema em si.

No Ministério das Comunicações, ao contrário, a equipe de informática é acionada sempre que há uma nova consulta pública a ser disponibilizada no sistema, afim de que possam ser gerados os cadastros dos gestores responsáveis pelo processo. Só então é que esses gestores passam a ter acesso ao sistema e podem disponibilizar a consulta pública para o público em geral.

Na SLTI, esse papel é exercido pelo administrador do sistema que faz não apenas o cadastro dos gestores e determina seus perfis<sup>91</sup> de acesso, mas também publica o documento de referência no sistema, respeitando os dados de publicação no Diário Oficial da União. Já na ANCINE, é a equipe da Ouvidoria a responsável por disponibilizar o documento de referência no sistema, após receber um pedido formal da Diretoria da agência.

#### **4.1.6 Prazos e meios para contribuir**

Em todos os órgãos é a equipe responsável pela realização da consulta pública quem estabelece o prazo para o envio das contribuições que pode variar de dez dias, no mínimo, a dois ou três meses dependendo da relevância e complexidade do conteúdo do documento de referência. No caso da ANCINE, por exemplo, o prazo padrão de duração de uma consulta é de 30 dias, podendo ser prorrogado por mais dois períodos iguais de 15 dias cada. O prazo estipulado para cada consulta é inserido no sistema e divulgado aos participantes informando, inclusive, os horários de abertura e encerramento para o recebimento das contribuições.

Com exceção da ANCINE, também é a equipe responsável pela realização da consulta pública quem define como devem ser enviadas as contribuições: exclusivamente pelo sistema ou por outros meios como fax, e-mail ou correspondência. Apesar de declarar claramente no documento de referência a preferência pelo envio das contribuições por meio do formulário eletrônico, nenhuma das consultas públicas realizadas pela ANATEL, Ministério das Comunicações ou SLTI recebe sugestões exclusivamente pelo sistema.

---

<sup>91</sup> O perfil de *Gestor do projeto* permite a publicação das contribuições e comentários; a emissão de relatórios; e a publicação das respostas às contribuições recebidas. Já o *Gestor Operacional* tem permissão apenas para publicar contribuições e comentários.

No caso da ANATEL e do Ministério das Comunicações, quando uma contribuição é enviada em qualquer outro meio que não o formulário eletrônico (e-mail, fax ou correspondência), seu conteúdo é digitalizado com a ajuda de um scanner e incluído como anexo no sistema. Já na SLTI, quando as contribuições chegam por e-mail, seu conteúdo é incluído no sistema pelo gestor do processo informando quem é o autor da sugestão e que a mesma foi encaminhada por meio de correio eletrônico. As contribuições enviadas por fax ou carta ficam arquivadas no departamento responsável pela consulta, mas não são disponibilizadas no sistema.

A ANCINE é exceção porque suas consultas públicas são realizadas exclusivamente em ambiente virtual e todas as contribuições devem ser obrigatoriamente cadastradas no sistema disponibilizado pela agência. Não são recebidas contribuições por e-mail, cartas, formulários ou quaisquer outros meios. Casos contribuições por esses meios sejam enviadas, o autor das mesmas é orientado a reenviá-las por meio do sistema eletrônico.

#### **4.1.7 Publicação das contribuições**

Em todos os casos, as contribuições recebidas ficam armazenadas em banco de dados e são publicadas no site do sistema de cada órgão na Internet para acesso e acompanhamento. No caso da ANCINE e do Ministério das Comunicações o acesso às contribuições é restrito aos usuários cadastrados em seus sistemas. Já na ANATEL e na SLTI o acesso às contribuições é livre.

O sistema da ANATEL não prevê nenhum tipo de controle (moderação) sobre as contribuições enviadas. Ou seja, não há nenhum tipo de restrição ou censura sobre o conteúdo. Por outro lado, o sistema só permite a visualização de todas as contribuições enviadas 48 horas após o encerramento do prazo estipulado para o recebimento das sugestões. De fato, se uma consulta pública contar com um prazo de 15 dias para o envio de contribuições, essas só poderão ser visualizadas a partir do 17º dia.

Durante o período em que a consulta permanece aberta o sistema permite que o autor altere sua contribuição quantas vezes considerar necessário. Em uma segunda fase, o sistema permite ainda, que os usuários cadastrados façam

comentários sobre as contribuições enviadas. Essa fase se inicia após a publicação das contribuições para evitar, segundo os entrevistados, que o autor seja influenciado pelo conteúdo enviado por outros participantes.

Importante ressaltar que todas essas regras não estão claramente especificadas para quem optar por participar de uma consulta pública da ANATEL. O usuário não é informado de que sua contribuição só será publicada 48 horas após o encerramento do prazo estipulado para o envio de sugestões ou de que ele pode alterar sua contribuição quantas vezes considerar necessário durante o período em que a consulta permanece em aberto. Também não é informado de que poderá fazer comentários sobre as demais contribuições. Essas informações foram obtidas nas entrevistas realizadas com os responsáveis pela manutenção do sistema e pela realização das consultas públicas da agência. Na prática, isso significa dizer que o usuário precisa descobrir sozinho quais são as funcionalidades e peculiaridades do sistema.

O sistema do Ministério das Comunicações também não prevê nenhum tipo de moderação ou controle sobre as contribuições enviadas. Elas são publicadas automaticamente quando enviadas e não sofrem nenhum tipo de alteração durante o processo. Por outro lado, não há espaço para o envio de comentários sobre uma dada contribuição. Para tanto, é necessário que o interessado envie uma nova sugestão.

Tanto na ANCINE quanto na SLTI as contribuições enviadas passam por um moderador antes da sua publicação no site, ou seja, ficam sujeitas à aprovação prévia. Na ANCINE, o papel de moderador é exercido pelo ouvidor geral. De acordo com ele, apenas mensagens que utilizem vocabulário inadequado ou que não correspondam ao tema da consulta pública em questão são bloqueadas. Mesmo as mensagens que contenham vocabulário inadequado são analisadas e, se apresentar conteúdo pertinente para uma contribuição, é filtrado e publicado com o vocabulário adequado.

Ainda que bloqueadas, as mensagens permanecem no banco de dados do sistema; apenas deixam de ser publicadas. Além disso, o autor da mensagem

continua com seu acesso liberado para participar novamente. Segundo o ouvidor, nunca houve casos de bloqueio por conteúdo inadequado, apenas por assuntos não pertinentes. Ainda de acordo com ele, a média de mensagens bloqueadas é de uma a cada três consultas realizadas.

Já na SLTI, o papel de moderador é exercido tanto pelo gestor do projeto quanto pelo gestor operacional. Eles verificam a pertinência da contribuição e de seu conteúdo (se realmente condiz com o tema da consulta; se é realmente uma sugestão ou se a característica se aproxima mais de uma reclamação, elogio, denúncia, *spam* ou malcriação). Em caso de aprovação, a mensagem é publicada no site, mas isso não significa que a mesma será automaticamente acatada.

Em ambos os órgãos, no entanto, a moderação não é informada ao usuário. No caso da ANCINE, a informação disponível na página inicial do sistema afirma que as contribuições são processadas pela Ouvidoria da agência, mas não há nenhuma menção à possibilidade de que as mesmas sofram alterações ou deixem de ser publicadas caso seu conteúdo seja inadequado ou não pertinente. No caso da SLTI o usuário é apenas informado de que precisa se cadastrar para participar.

O sistema da ANCINE não permite que o usuário comente uma contribuição já enviada por outro usuário. Para tanto, é necessário que ele envie uma nova contribuição. De acordo com os entrevistados, esse tipo de iniciativa é raro. A percepção dos responsáveis pelo sistema é a de que os usuários não se preocupam em ler as contribuições já enviadas antes de apresentarem suas sugestões. “As pessoas se limitam a consultar o texto original”, afirma um dos entrevistados. No caso da SLTI as contribuições enviadas podem receber comentários durante o processo da própria consulta pública. Para tanto, basta que o participante cadastrado no sistema selecione a contribuição que quer comentar e escolha a opção “comentar” presente no final do texto.

#### **4.1.8 Análise das mensagens**

O trabalho de análise das sugestões recebidas é iniciado em todos os órgãos pesquisados, geralmente, logo após o encerramento do prazo estipulado para o envio das contribuições e concluído em cerca de três ou quatro semanas,

dependendo do tamanho e complexidade do documento de referência e do número de contribuições recebidas.

Na ANATEL, a área responsável pela universalização dos serviços de telecomunicações, por exemplo, conta, em média, com um grupo de sete profissionais para fazer a análise das contribuições e elaborar as respostas e justificativas sobre o aproveitamento ou não das mesmas. O número de profissionais envolvidos na avaliação pode variar de acordo com a quantidade de contribuições recebidas, mas segundo os entrevistados, o prazo para a conclusão das análises raramente passa de duas semanas. Esporadicamente, a agência pode solicitar a ajuda de consultoria para suporte técnico das análises, mas apenas em casos muito específicos e que necessitam de uma expertise não disponível na própria agência. Segundo os entrevistados, apenas em duas oportunidades a contratação de consultoria foi necessária.

No Ministério das Comunicações e na SLTI, o número de pessoas envolvidas na análise das contribuições depende exclusivamente da área responsável pela consulta pública. Pode ser apenas três profissionais, como no caso das consultas sobre a implementação de recursos do FUST, no Ministério das Comunicações; ou mais de 100, como no caso dos Padrões de Interoperabilidade do Governo Eletrônico (e-PING), na SLTI. Importante ressaltar, no entanto, que para este último, a quantidade de contribuições não interfere no número de avaliadores já que o trabalho é feito por todo o grupo envolvido e responsável pela elaboração desses padrões na administração pública federal. Como o grupo conta com profissionais que cuidam de temas específicos como Segurança, Interconexão ou Meios de acesso, por exemplo, as contribuições também são analisadas de acordo com esses temas.

Já na ANCINE, a análise das contribuições é feita inicialmente pela equipe da Ouvidoria que gera um relatório consolidado com todas as sugestões recebidas e organizadas por artigo da consulta e por participante, informando inclusive, qual artigo ou tópico do documento de referência recebeu o maior número de contribuições e quais as principais alterações propostas. A Ouvidoria tem um prazo fixo de dez dias para gerar esse relatório e enviar para a equipe técnica responsável

pela elaboração do documento de referência. A essa equipe cabe analisar o mérito das contribuições e sugerir quais delas devem ou não ser acatadas. Não há prazo estipulado para a conclusão da análise, mas segundo os entrevistados a média é de três a quatro semanas. Da mesma forma, não há um número rígido de profissionais envolvidos no processo. Esse número depende da quantidade de contribuições recebidas, da complexidade do documento de referência e do número de profissionais existentes na área responsável pela consulta.

Com exceção da SLTI, todos os demais órgãos submetem o relatório final da consulta pública com a avaliação das contribuições recebidas para aprovação da diretoria colegiada (ANATEL e ANCINE) ou do ministro (Ministério das Comunicações).

#### **4.1.9 Retorno aos participantes**

Em todos os órgãos, os gestores responsáveis pela consulta pública têm acesso direto às contribuições enviadas por meio do próprio sistema. Nem todos, no entanto, oferecem retorno aos participantes, ou seja, contam com espaço reservado para a publicação de respostas às sugestões e comentários recebidos contendo as razões para sua adoção ou não.

Na ANCINE não há divulgação do relatório de respostas nem previsão para que isso aconteça. As contribuições acatadas são inseridas no texto final do ato normativo, disponibilizado fora do sistema de consultas públicas, na área de Legislação do portal da agência, no item **Instruções Normativas Consolidadas**. Dessa forma, para saber se sua sugestão foi ou não acatada, o contribuinte precisa ler o documento final ou o artigo para o qual sugeriu algum tipo de alteração e verificar se a mesma está presente ou não. Segundo o Ouvidor-geral, oferecer retorno aos contribuintes é um “ideal olímpico” desejado, mas impossível diante da estrutura da agência. “Precisaríamos de um número de funcionários bem maior do que o existente hoje”, afirma ele. Os demais entrevistados acreditam que o retorno é dado automaticamente na publicação do texto final consolidado.

Na SLTI também não há espaço para a publicação de um relatório com a consolidação das respostas de todas as contribuições enviadas e, sim, apenas para

a publicação do texto final já acrescido das sugestões acatadas. Em alguns casos, porém, é possível encontrar as respostas em documento consolidado e disponibilizado para *download* na página do projeto ou da área responsável pela consulta na Internet, ou seja, fora dos domínios do sistema de consulta pública da secretaria.

O sistema da SLTI conta, no entanto, com uma particularidade diferente dos demais órgãos que obriga o moderador a responder, individualmente, em mensagens enviadas para o e-mail dos contribuintes, uma a uma todas as sugestões recebidas, inclusive as descartadas<sup>92</sup>. Quando uma mensagem é descartada o moderador é obrigado a justificar sua ação junto ao usuário no momento do descarte. Caso contrário, a mensagem permanece em aberto no sistema e ele não consegue excluí-la.

No caso das contribuições publicadas, as respostas são enviadas, também individualmente, no final do processo, com um feedback sobre o seu aproveitamento total ou parcial, assim como sobre o seu não aproveitamento e os motivos que justificaram tais decisões. Somente depois de oferecer esse feedback para todos os contribuintes é que o sistema permite a publicação do documento final. Caso esse retorno não aconteça, o sistema informa que as contribuições continuam em análise mesmo que isso não corresponda à realidade.

Na ANATEL, o sistema reserva espaço para a divulgação de relatórios consolidados com as respostas a todas as contribuições recebidas, mas a publicação ou não deste documento depende exclusivamente do entendimento da área responsável pela consulta. De acordo com os entrevistados não há uma regra clara sobre a obrigatoriedade de publicação das respostas. “Algumas áreas acreditam que não há respaldo suficiente por parte da diretoria para a publicação e por isso não o fazem”, afirma os entrevistados ao explicar que apesar do relatório final ser aprovado em reuniões do conselho diretor, não há um olhar específico sobre as respostas formuladas pelos técnicos, o que gera incertezas sobre as possibilidades de contestação.

---

<sup>92</sup> A obrigação de envio das respostas é apenas para as contribuições enviadas. Para os comentários, o sistema não prevê a possibilidade de resposta.

Ainda segundo os entrevistados na ANATEL, formalmente, ao cadastrar uma nova consulta pública no sistema é necessário que o gestor inclua também, o prazo indicado para a conclusão do relatório com as respostas a todas as contribuições recebidas. Na prática, no entanto, esse prazo é opcional e pode ser cumprido ou não a critério exclusivo da área ou departamento responsável pela consulta. Quando o prazo é indicado no sistema, mas não é cumprido, um relatório em branco é gerado automaticamente. No caso em que os prazos são cumpridos ou em que haja a decisão de publicar as respostas, o sistema gera um relatório no qual é possível visualizar o número e a data da contribuição; o autor; o texto da sugestão e sua justificativa, assim como a resposta da ANATEL.

Já no Ministério das Comunicações, as respostas às contribuições são publicadas diretamente nas páginas do sistema de consulta pública eletrônica do órgão na Internet em uma tabela que apresenta ao mesmo tempo, a contribuição enviada, a justificativa para tal sugestão, o nome do autor e o retorno do órgão informando se a mesma foi aceita ou não e quais os motivos que levaram a essa decisão. No caso do Ministério, não há casos de consultas públicas concluídas e sem respostas. De acordo com os entrevistados, divulgar as respostas é uma premissa básica que deve ser obrigatoriamente cumprida. Em contrapartida, o Ministério das Comunicações não publica o texto final já acrescido das considerações acatadas. Segundo os entrevistados, esses textos deveriam ser incluídos na área de legislação do site do ministério na Internet, o que não ocorre por falta de atualização constante do conteúdo.

## **4.2 INTERFACE COM O CONTRIBUINTE**

Neste subitem busca-se mostrar qual a visão que os usuários dos sistemas eletrônicos de consulta pública têm quando decidem participar desse processo que pode influenciar a tomada de decisões governamentais. Para tanto, busca-se reproduzir todos os passos necessários para o acesso aos sistemas, assim como aos documentos de referência e aos formulários de contribuição, retratando inclusive, as dificuldades que o interessado em participar deve superar para alcançar

seu objetivo. O levantamento desses passos foi feito com base em pesquisa exploratória realizada pela própria autora dessa pesquisa.

#### **4.2.1 Acesso aos sistemas de consulta pública**

Em todos os órgãos pesquisados, o acesso ao sistema de consulta pública se dá, obrigatoriamente, por meio de seus sites ou portais na Internet. A questão é que nem sempre o caminho percorrido para chegar até eles é intuitivo ou fácil de encontrar, o que acaba exigindo uma dose extra de boa vontade e persistência de quem se interessa em participar. Além disso, uma vez encontrado o sistema, há nova série de passos a cumprir até que se consiga efetivamente registrar uma contribuição e completar o processo.

Na ANATEL, até junho de 2007, não havia nenhum tipo de menção às consultas públicas na página principal (homepage) de seu portal na Internet. Para tanto, era necessário que o interessado clicasse nos itens *Escolha uma Opção* ou *Acontece na ANATEL* para abrir um menu suspenso (tipo cortina) onde encontraria um link com o termo *Consulta Pública* (Figura 1). Em 2 de julho de 2007<sup>93</sup>, a agência inaugurou seu novo portal na Internet e incluiu em sua página principal, na lateral direita, um quadro com os principais serviços prestados pela agência onde o penúltimo item é um link de acesso ao seu sistema de consulta pública (Figura 2).

---

<sup>93</sup> Importante salientar que o novo portal foi inaugurado após a realização da primeira série de entrevistas desta pesquisa, na qual havia sido questionada a dificuldade de encontrar, intuitivamente, o sistema de consulta pública da agência.



Figura 1: Página principal do portal da ANATEL até junho de 2007. Para acessar o sistema de consultas públicas era necessário abrir o item *Acontece na ANATEL* ou *Escolha uma Opção*.



Figura 2: Página principal do novo portal da ANATEL com link para as consultas públicas no menu lateral direito.

O novo portal tornou mais evidente a existência do sistema, mas infelizmente não facilitou o acesso ao mesmo. Ao clicar no item *Consulta pública*, uma nova página pergunta ao interessado o que ele deseja fazer: *contribuir ou visualizar* o texto de uma consulta; *cadastrar-se ou alterar* suas informações; *enviar sugestões* para o funcionamento do sistema; ou *participar de fórum* sobre diversos assuntos. Há ainda um último item onde se lê “*Para outras funcionalidades não listadas*”

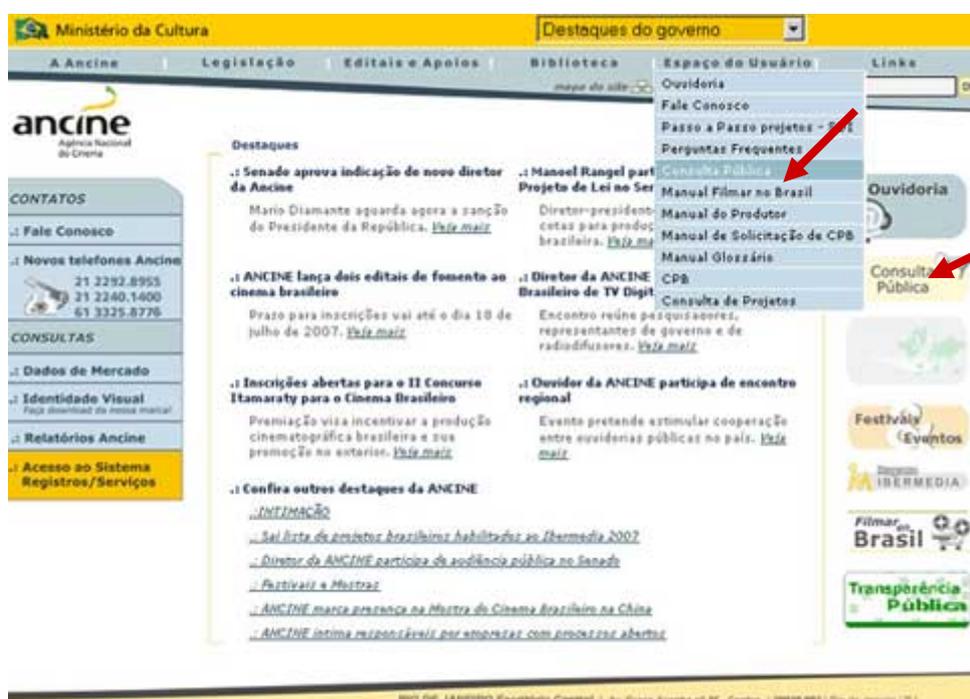
**IDENTIFIQUE-SE'** que leva para uma outra página com um novo formulário de cadastro, diferente do oferecido no primeiro link, para identificação do usuário do sistema de consultas públicas. Apenas o primeiro cadastro é necessário, no entanto, para acesso ao sistema.

Ao optar pelo item *Contribuir*, uma nova página se abre com novos links para as *Consultas em Andamento*, *Consultas Realizadas* e *Contribuições Disponíveis para Comentários*. Ao escolher *Consultas em Andamento*, uma segunda página apresenta a opção *Listagem das Consultas Públicas*. É preciso clicar nesse novo item para ter acesso a uma tabela onde se visualiza o título com o número da consulta pública em andamento e um link para o seu documento de referência; a descrição da mesma; o prazo de contribuição com as datas de início e fim da consulta; e, links para possíveis documentos em anexo e para o formulário de contribuição.

O formulário de contribuição também pode ser acessado a partir do documento de referência onde são incluídos *links* em cada um dos capítulos e artigos que podem receber sugestões. Ao escolher o item no qual deseja contribuir, uma nova página solicita o *login* e a senha do participante para só então, permitir o acesso ao formulário a ser preenchido. Todo esse processo exige que o interessado navegue por sete páginas para chegar ao formulário de contribuição. O mesmo processo é necessário para visualizar as contribuições das consultas realizadas. A única exceção é que nesse caso, o interessado não precisa fazer o *login* para ter acesso aos conteúdos.

Assim, no item *Consultas Realizadas*, o usuário tem novamente acesso ao documento de referência da consulta, mas também a um relatório consolidado com todas as contribuições recebidas e, eventualmente, às respostas da ANATEL sobre o aproveitamento das mesmas. Eventualmente, porque a publicação das respostas, como já indicado no capítulo anterior, não é uma rotina obrigatória. Ela depende, prioritariamente, conforme apurado junto aos entrevistados da agência, de decisão interna da área responsável pela realização da consulta.

Na ANCINE, o acesso ao sistema de consulta pública é efetivamente feito a partir da página principal (homepage) da agência na Internet. O interessado pode optar por um link localizado no menu lateral direito da página ou por meio do menu principal do sítio, no item denominado *Espaço do Usuário* (Figura 3). A primeira página do sistema apresenta informações gerais sobre as consultas públicas realizadas pela agência e descreve as regras de participação com explicações sobre como realizar o cadastro e, em seguida, acessar as consultas públicas. Há duas opções de navegação: *Cadastrar* e *Acessar*. Na mesma página encontra-se uma lista com os títulos (sem links) das consultas já realizadas e das que estão em andamento.



**Figura 3:** Página principal do portal da ANCINE onde o acesso ao sistema de consulta pública pode ser feito pelo menu principal ou pelo ícone localizado na lateral direita da página.

Ao escolher a opção *Acessar*, é solicitado que o usuário digite o número do seu CPF e senha (escolhida no momento do cadastro). Após a validação dos dados, uma nova página se abre com outros dois itens de navegação: *Controle de Acesso* e *Consulta Pública*. O primeiro permite que o usuário altere a sua senha e o segundo leva a um novo menu de navegação com os seguintes itens: *Consultas Disponíveis* e *Listagem de Sugestões*. Ao clicar no primeiro item, uma nova página apresenta uma tabela onde se visualiza o título da consulta pública e um link para seu

documento de referência, o período de contribuição e a situação da mesma, ou seja, se está em andamento ou se já foi encerrada.

É clicando no título da consulta que se tem acesso, no caso das consultas em andamento, ao formulário para o envio das contribuições. Ou seja, é preciso que o usuário percorra seis páginas para chegar ao documento de referência e ao formulário para o envio das contribuições. Ao clicar no item *Listagem de Sugestões*, o usuário encontra uma tabela semelhante à da página anterior, onde novamente são listados os títulos da consulta e o período de contribuição da mesma. Nesse caso, no entanto, ao clicar no título da consulta, o texto que se abre apresenta o documento de referência e as contribuições enviadas para cada um de seus artigos ou capítulos, inclusive com a indicação de seus autores.

Já no Ministério das Comunicações, para chegar ao sistema eletrônico de consulta pública, o interessado precisa ser muito paciente e perseverante. Na página principal do portal do órgão na Internet, não há nenhuma referência ao sistema ou à realização de consultas públicas. O acesso ao sistema também não é encontrado ao navegar-se pelos itens do menu principal que apresentam informações institucionais e dados sobre as ações e projetos desenvolvidos pelo ministério. Da mesma forma, o sistema não consta do mapa do sítio nem é encontrado por meio da ferramenta de busca.

De fato, o acesso ao sistema de consulta pública do Ministério das Comunicações se dá pelo caminho menos provável possível. Para tanto, é necessário abrir o item de menu denominado *Links* que se encontra abaixo da primeira faixa de conteúdo da página principal, ou seja, exige o rolamento da página (uso de *scroll*) para ser visualizado. Ao clicar no item *Links*, um novo menu tipo cortina, com uma lista de opções é oferecido ao usuário como o portal da ANATEL, a página da Comissão de Ética Pública, o portal dos Correios e outros entre os quais se inclui o sistema de consultas públicas do ministério (Figura 4). Ao escolher o item

Consulta Pública, o usuário é direcionado para uma nova janela que funciona como um *pop-up*<sup>94</sup> com campos para realizar o login ou o cadastro no sistema.



Figura 4: Página principal do portal do Ministério das Comunicações: acesso ao sistema de consulta pública apenas na área dedicada aos links.

A primeira página do sistema dá as boas vindas ao usuário e apresenta informações gerais sobre os objetivos do espaço: “obter contribuições dos usuários da Internet com respeito às novas leis, textos, normas, diretrizes, etc. que serão ou estão sendo elaboradas pelo Ministério das Comunicações”. As informações explicam ainda, como visualizar o texto de uma consulta pública, como contribuir e

<sup>94</sup> Nova janela que abre inesperadamente na própria tela e que normalmente é utilizada para anunciar algum tipo de produto ou serviço. Seu uso para a prestação de serviços é altamente desapropriado por não oferecer acessibilidade aos portadores de deficiência e também devido à existência de bloqueadores de pop-ups na maioria dos navegadores existentes. Além disso, o usuário deve ser avisado sempre que um conteúdo for disponibilizado por meio de pop-up para que ele possa tomar as providências necessárias para aceitá-lo ou não, o que não ocorre no caso do Ministério.

como ter acesso às contribuições enviadas e às respostas apresentadas pelo órgão. Além da página principal, há outros quatro itens de menu: *Meu cadastro*, *Consultas Disponíveis*, *Listagem das Sugestões* e *Respostas às Sugestões*. Há ainda dois links que não funcionam, mas deveriam levar para o *Mapa* do site e ao *Fale Conosco*. Por fim há um link para encerrar a sessão quando o usuário decide deixar o sistema.

O item *Meu Cadastro* permite que o usuário atualize seus dados pessoais e/ou altere seu nome de usuário e senha de acesso. Em *Consultas Disponíveis* encontra-se uma tabela com o título e um link para os textos dos itens em consulta pública e o período especificado para o envio das contribuições. Importante salientar que nessa página aparecem listadas apenas as consultas públicas realizadas até o mês de dezembro de 2002. Em *Listagem das Sugestões* visualiza-se novamente a tabela com o título da consulta pública e o período da contribuição, mas, ao clicar-se no título, o que se abre é uma nova tabela com as sugestões enviadas. As sugestões são numeradas e apresentadas de acordo com os artigos do texto original e seus autores.

É no item *Respostas às Sugestões* que os contribuintes ou quaisquer outros interessados<sup>95</sup> podem verificar quais delas foram acatadas ou não. Novamente, o que se vê primeiramente é uma tabela com o título das consultas e o período de contribuição. Ao clicar no título, uma nova página se abre com o número da contribuição, o artigo a qual ela refere-se, o texto sugerido (com justificativa quando houver), a resposta do ministério e o nome do autor da contribuição. Diferentemente do item *Consultas Disponíveis*, os itens *Listagem das Sugestões* e *Respostas às Sugestões* listam todas as consultas públicas realizadas no período de 2003 a 2007.

Por fim, no caso da SLTI, o acesso ao sistema de consulta pública também é feito a partir do portal Governo Eletrônico, onde um dos itens do menu principal leva às páginas do sistema que possui uma estrutura de navegação própria (Figura 5). Como faz parte do menu principal do portal, o acesso ao sistema de consultas públicas da SLTI pode ser acessado com apenas um clique a qualquer momento e a partir de qualquer página do portal. A primeira página do sistema conta com um texto que explica sua finalidade: “A **Consulta Pública** tem por finalidade promover a

---

<sup>95</sup> Desde que estejam cadastrados no sistema.

participação da Sociedade no processo de tomada de decisão nas ações Governamentais. O principal objetivo é permitir o acompanhamento das ações do Governo Federal, para todos os interessados nas etapas de concepção da consulta, tornando mais transparente as ações do Governo”<sup>96</sup>. O texto explica ainda, como o interessado pode participar das consultas públicas realizadas pelo órgão ou apenas acompanhar as contribuições e andamento das mesmas.



**Figura 5:** Página principal do portal do Governo Eletrônico: acesso ao sistema de consulta pública localizado no menu principal.

O menu de navegação do sistema conta com os seguintes itens: *Consultas em Andamento*, *Consultas Realizadas*, *Pesquisa Avançada* e *Faça o seu Cadastro* (se o usuário já for cadastrado e tiver realizado seu login ao entrar, esse item do menu deixa de aparecer). Ao escolher o primeiro item, o usuário tem acesso a uma tabela com o nome do órgão responsável pela consulta, o título da mesma com link para uma nova página, a data de publicação da consulta no sistema e o prazo estabelecido para o envio das contribuições. Ao clicar no título, a nova página repete os dados da consulta e oferece links para que o texto de referência possa ser baixado pelos interessados nos formatos pdf ou zip. Em seguida, se o usuário

<sup>96</sup> Disponível em <https://www.governoeletronico.gov.br/consulta-publica>. Acesso em 05/11/2007.

estiver *logado*, são apresentados os itens do texto para os quais podem ser enviadas contribuições, assim como os links para o formulário de contribuição ou para a visualização das sugestões já enviadas.

Não é possível visualizar o formulário de contribuição, no entanto, se o usuário ainda não tiver efetuado o seu login. O problema, nesse caso, é que não há nenhuma indicação sobre como fazer o registro e o usuário precisa “adivinhar” que a área de login encontra-se apenas na página principal do site. Falta, portanto, um item de navegação no menu do sistema do tipo *Faça o seu Login* ou ao menos, um alerta na página que dá acesso ao documento de referência informando ao interessado que para contribuir é necessário retornar à página principal e realizar o login<sup>97</sup>. No último caso, porém, o usuário terá que repetir novamente todo o percurso para chegar ao formulário de contribuição.

#### **4.2.2 Cadastro para participação**

Qualquer pessoa pode participar dos sistemas de consulta pública oferecidos pelos quatro órgãos estudados. Para tanto, é necessário apenas que o interessado possua um número de CPF<sup>98</sup> ou CNPJ<sup>99</sup> (no caso de pessoa jurídica) válido e que efetue, previamente, seu cadastro nesses sistemas. Infelizmente, esse cadastro não é único, ou seja, o interessado precisará preencher seus dados em cada um dos órgãos para os quais quiser enviar contribuições ou acompanhar as consultas públicas realizadas ou em andamento. No geral, os formulários de cadastro solicitam informações bastante semelhantes, mas alguns órgãos exigem uma especificidade maior de dados como detalhado a seguir.

No caso da ANATEL, além do número do CPF, é preciso ainda, fornecer nome, telefone e e-mail. Se o interessado for representante de uma empresa, órgão ou instituição terá que informar também o número do CNPJ, o nome da empresa e a área de atuação desta. Opcionalmente, o usuário pode informar a cidade e o estado em que mora, assim como as áreas e os assuntos de seu interesse para ser

---

<sup>97</sup> Em novembro de 2007, após a realização das entrevistas com os responsáveis pela administração do sistema e questionamentos sobre a localização da área de login, a SLTI incluiu um novo item de menu, denominado, “*Faça o seu login*” no sistema de consultas públicas. Ainda assim, após concluir o login, o usuário é direcionado novamente à página principal do portal e precisa percorrer novamente todos os passos anteriores para chegar ao formulário de contribuição.

<sup>98</sup> Cadastro de Pessoa Física

<sup>99</sup> Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

informado por e-mail quando uma nova consulta pública sobre o tema escolhido estiver para ser iniciada.

Na ANCINE, o cadastro de pessoa física exige além dos dados já citados, o preenchimento de um campo destinado à ocupação do interessado em participar, assim como o número do documento de identidade, número do celular, Estado e Município onde reside. No Ministério das Comunicações é solicitado o preenchimento do endereço completo do interessado, mas o número de telefone e o endereço de e-mail são opcionais. Já na SLTI, além do CPF, o formulário de cadastro solicita dados como o nome completo, ocupação, telefone, fax, estado, data de nascimento, sexo, empresa ou instituição que representa (quando for o caso, razão social, CNPJ e ramo de atividade da empresa).

O número do CPF e do CNPJ é validado no momento do cadastro pela ANATEL, ANCINE e SLTI. Assim, se for inserido um número de documento que não conste da base de dados da Receita Federal, o sistema não permite a conclusão do cadastro. No Ministério das Comunicações essa validação não existe. Apesar de exigir o preenchimento de campo com um documento de identificação, o sistema não especifica qual documento deve ser utilizado nem faz nenhum tipo de verificação para confirmar se o mesmo é válido<sup>100</sup>.

#### **4.2.3 Formulário de Contribuição**

Em todos os órgãos, o formulário de contribuição solicita que o interessado em participar preencha dois campos, o da sugestão e o da justificativa. Apenas no Ministério das Comunicações o campo de justificativa é opcional. Nos demais, os dois campos são de preenchimento obrigatório.

No caso da ANATEL, ao preencher o formulário de contribuição e clicar no botão *Enviar*, o usuário recebe uma mensagem de confirmação informando o número da consulta pública, o nome do contribuinte, para qual item foi inserida uma sugestão e a data em que a contribuição foi enviada. Informa ainda, que se trata de um recibo que comprova o envio da contribuição e que o mesmo deve ser guardado

---

<sup>100</sup> Para efeito de teste foi cadastrado durante a realização dessa pesquisa um usuário com dados fictícios que o sistema aceitou sem nenhum tipo de restrição.

em caso de não publicação da mensagem nos relatórios da consulta pública. Caso isso ocorra, o usuário deve entrar em contato com a biblioteca da ANATEL por telefone ou e-mail informando os dados do comprovante. É importante ressaltar que o recibo não tem, no entanto, um número de controle e apesar de vários questionamentos junto ao órgão, não se conseguiu apurar como são verificadas eventuais reclamações nesse sentido.

Na ANCINE, ao clicar no botão *Enviar*, o usuário recebe uma mensagem de confirmação informando apenas que a sugestão foi enviada com sucesso. Não parece haver, no entanto, um apuro técnico ou real preocupação com o usuário após o envio da contribuição. Tanto que a mensagem de confirmação apresenta problemas de acentuação e o erro persistiu durante todo o período desta pesquisa.

Na SLTI, após o preenchimento do formulário de contribuição, o usuário deve clicar em um botão denominado *Salvar*, mas ao contrário do que se pode esperar, ao fazer isso, a página recarrega novamente com os textos inseridos para a contribuição. A única diferença é que no alto da página é acrescida a informação “*Operação realizada com sucesso!*”, o que pode gerar confusão e forçar o usuário a repetir a operação por considerar que os dados submetidos não foram enviados.

No caso do Ministério das Comunicações, após preencher os campos de sugestão e de justificativa, o usuário deve clicar em um botão denominado *Gravar* para enviar sua contribuição. Uma nova página é então carregada, informando que a contribuição foi enviada com sucesso e reproduzindo-a em uma tabela na qual é gerado automaticamente um número de controle. O usuário é instruído a imprimir essa página para ser usada como uma espécie de recibo de sua participação.

### **4.3 O VALOR DA INFORMAÇÃO**

Este subitem trata dos resultados que indicam, de forma geral, qual o perfil dos usuários que participam dos sistemas eletrônicos de consulta pública nos quatro órgãos selecionados, assim como o tipo de comunicação que se estabelece nesses canais. Esses resultados são frutos da análise de conteúdo realizada sobre as contribuições recebidas pela ANATEL, ANCINE, SLTI e Ministério das

Comunicações nas consultas públicas iniciadas e encerradas durante o ano de 2006. São abordados, portanto, questões como o grau de interatividade proporcionado pelo processo de consulta pública eletrônica; o foco das contribuições recebidas; no que elas se baseiam; e qual o grau de aproveitamento das mesmas.

#### **4.3.1 Perfil dos participantes**

Apesar de possuir bancos de dados que dão suporte aos seus sistemas de consulta pública, nenhum dos órgãos selecionados para esta pesquisa conta com a possibilidade de gerar relatórios estatísticos que permitam avaliar quem são os contribuintes, ou seja, qual a faixa etária, nível de escolaridade, região do país onde reside, profissão ou classe econômica. Também não há estudos sobre a porcentagem de contribuições acatadas para uma análise mais apropriada do nível de aproveitamento das sugestões provenientes da sociedade ou da relação entre o número de cadastrados no sistema e o número de usuários que efetivamente participam do processo.

Assim, um dos resultados que se buscou estabelecer com a análise de conteúdo das contribuições recebidas pelos quatro órgãos para as consultas públicas realizadas durante o ano de 2006 foi justamente quais características poderiam definir o perfil desses participantes. Além disso, durante as entrevistas realizadas com os profissionais envolvidos diretamente no processo de realização das consultas públicas, buscou-se questionar quem são, efetivamente, os usuários que registram contribuições e acompanham a elaboração dos documentos submetidos à opinião pública.

Nos quatro órgãos estudados, todos os entrevistados foram unânimes ao afirmar que a maioria dos contribuintes é constituída pelos próprios agentes regulados ou por profissionais especializados nas áreas e temas abordados nas consultas públicas. Isso significa dizer que mesmo não havendo nenhuma restrição ou contrariedade à manifestação do público em geral, normalmente quem participa, na opinião dos representantes dos órgãos estudados, são as empresas, órgãos e instituições do segmento atingido diretamente pelo conteúdo em análise nas consultas públicas. Ainda segundo eles, o próprio tipo de documento que é

submetido às considerações da sociedade acaba por direcionar a participação por tratar de assuntos extremamente técnicos e específicos.

Diz, por exemplo, o ouvidor-geral da ANCINE: “A participação da sociedade em geral é naturalmente dificultada pela especificidade dos temas abordados em nossas consultas que acabam sendo direcionadas para um público realmente muito restrito e envolvido no segmento. Ninguém impede, mas não é fácil para um leigo dar palpites sobre cota de telas”, explica ele. Para uma das entrevistadas no Ministério das Comunicações o que dificulta a participação da sociedade em geral é que as pessoas querem saber como vão ser beneficiadas por determinado ato e, normalmente, os documentos submetidos à consulta pública não especificam esses benefícios.

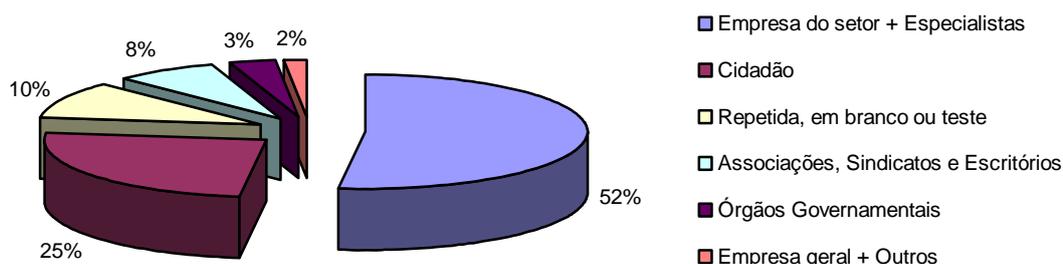
Já para os técnicos da ANATEL, os documentos colocados em consulta pública são importantes, mas além da já citada especificidade técnica, eles lembram que esses documentos chegam praticamente “fechados” para a apresentação de contribuições. “Essa característica limita muito a participação porque acaba permitindo apenas uma espécie de ajuste fino do documento de referência”, opina um dos entrevistados. Para ele, seria importante que as consultas abordassem também idéias, temas ainda em fase inicial de discussão, e não apenas propostas fechadas que acabam por oferecer uma margem muito pequena para uma discussão realmente ampla das possibilidades existentes. “Quem está no órgão acaba sempre sendo influenciado pela sua realidade interna. Propostas mais abertas permitiriam à sociedade influenciar essa realidade de maneira mais efetiva”, defende.

Na SLTI, os entrevistados concordam que as contribuições não são de caráter estrutural e, sim, apenas uma espécie de ajuste fino da proposta submetida à consulta. “Por isso mesmo, o perfil dos participantes restringe-se ao público-alvo da proposta, ou seja, aqueles que são afetados diretamente por ela”, destacam. Ainda assim, segundo os entrevistados da ANATEL, nos últimos dois anos foi possível notar uma pequena mudança no perfil dos contribuintes. “Inicialmente os participantes eram realmente compostos apenas por empresas. Hoje, no entanto, já aparecem órgãos de defesa do consumidor, escritórios de advocacia e um maior

número de cidadãos que querem fazer valer seus direitos e entendem que a participação nos processos de consulta pública é uma das formas de fazer isso”.

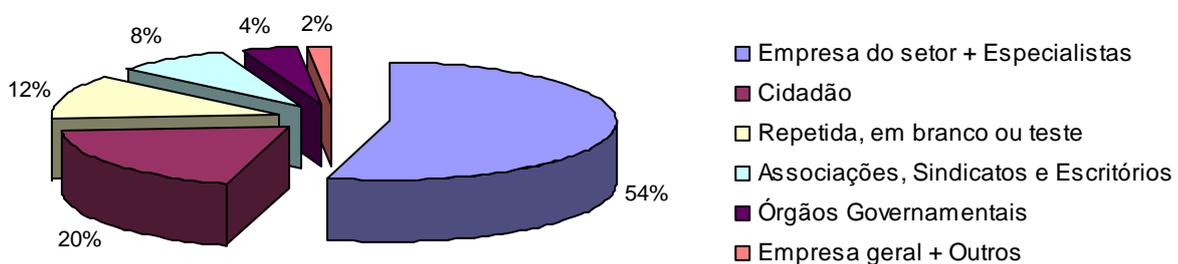
A análise das contribuições parece corroborar a afirmação dos entrevistados. Do total de 2.762 mensagens avaliadas, 1.434 foram enviadas por empresas do setor ou profissionais especializados diretamente atingidos pelo conteúdo do documento submetido à consulta, o que representa 52% do total. A participação do cidadão, ou seja, de homens e mulheres que se identificaram apenas pelo nome, sem apresentar o tipo de ocupação que exercem ou vínculo com empresa, órgão ou instituição, aparece, no entanto, em segundo lugar com 695 mensagens enviadas ou 25% das contribuições, o que nos parece um número bastante positivo diante da já abordada especificidade técnica dos temas.

Associações, sindicatos e escritórios de advocacia foram responsáveis por 209 contribuições ou 8% do total de sugestões enviadas, enquanto órgãos governamentais enviaram 90 sugestões (3%). As contribuições repetidas, em branco ou enviadas apenas para teste representaram 10% do total analisado com 289 mensagens.

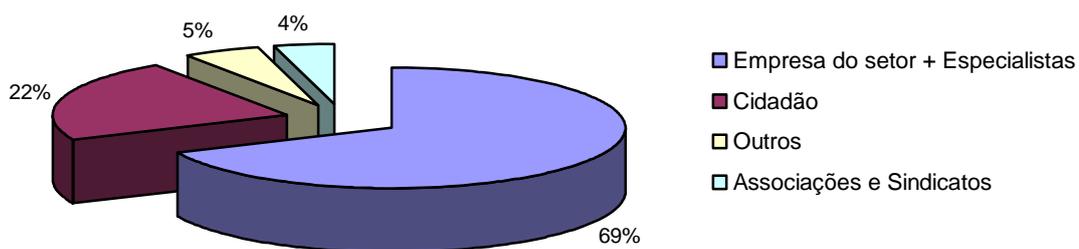


**Gráfico 1 - Tipos de contribuintes considerando os quatro órgãos analisados**

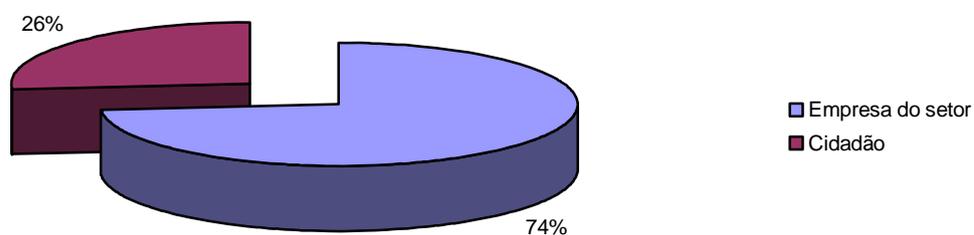
Quando estudados separadamente, ANATEL, ANCINE e Ministério das Comunicações repetem a fórmula geral na qual o predomínio das contribuições é proveniente de empresas do setor ou profissionais especializados. A exceção fica por conta da SLTI onde o maior número de contribuições está incluído na categoria denominada como *Cidadãos*.



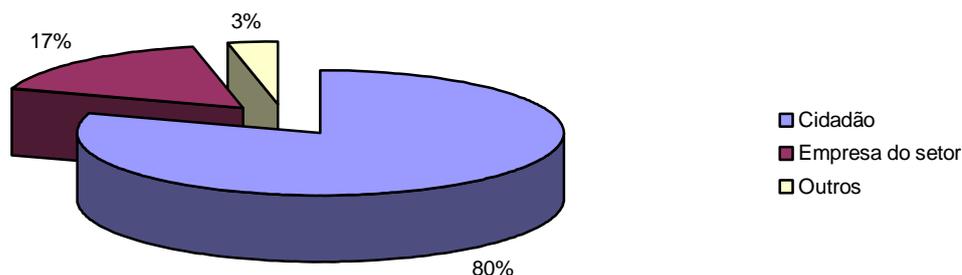
**Gráfico 2 - Tipos de contribuintes da ANATEL**



**Gráfico 3 - Tipos de contribuintes da ANCINE**



**Gráfico 4 - Tipos de contribuintes do Ministério das Comunicações**



**Gráfico 5 - Tipos de contribuintes da SLTI**

No que diz respeito às empresas do setor, a leitura das contribuições permite considerar que a maior parte delas, nos casos da ANATEL e do Ministério das Comunicações, é elaborada por profissionais com formação de nível superior e que atuam em departamentos jurídicos. Essa constatação é proveniente do alto grau de tecnicidade dada às contribuições e da estrutura de linguagem utilizada, assim como dos argumentos apresentados que utilizam vários conceitos advindos do Direito, tais como:

“A ação normativa e reguladora é circunscrita ao exercício de funções de fiscalização, de incentivo e de planejamento previstas em lei prévia...” (ANATEL; Consulta Pública 660, Contribuição 4);

“A quebra do princípio da neutralidade faz com que o Plano Alternativo, na forma como foi proposto, contenha também inegável fragilidade jurídica, uma vez que, em matéria de regulação, o suporte jurídico está intrinsecamente relacionado à razoabilidade econômica da ação do regulador” (ANATEL; Consulta pública 691, Contribuição 73);

“Para melhor análise sobre a abusividade ou não da cobrança do “ponto extra” ou “ponto adicional” quando do fornecimento do serviço de TV a CABO, deve-se, inicialmente, observar e compreender que a finalidade do contrato firmado...” (ANATEL; Consulta Pública 712, Contribuição 3);

“Não é razoável que seja permitido a uma entidade sem qualquer obrigação contratual tenha garantido o uso de um escasso da União, enquanto...” (ANATEL. Consulta Pública 725, Contribuição 3);

“Explicitar dispositivo constante no artigo 13 do Decreto 3.624, de 2000, que aprovou o Regulamento do FUST, de forma a situar as competências da ANATEL no processo de elaboração do plano de metas decorrente do Programa de Atendimento...” (Ministério das Comunicações; Contribuição 3).

Já nos casos da SLTI e ANCINE, a maioria das contribuições proveniente de empresas do setor é encaminhada por profissionais especializados como engenheiros, analistas de sistemas, diretores de cinema, produtores e exibidores. Pela própria característica dos cargos que ocupam esses profissionais também podem ser incluídos entre os que possuem formação superior. Por outro lado, o conteúdo das sugestões encaminhadas apresenta um menor grau de tecnicidade, se comparadas às da ANATEL e Ministério das Comunicações:

“As salas de cinema representam o varejo da atividade cinematográfica. Equivalem aos supermercados no que se refere à circulação de mercadorias. Subsídios devem ser ofertados aos setores de produção e distribuição de bens. Nunca aos pontos de venda” (ANCINE; Consulta Pública 019, Contribuição 3);

“Devem ser consideradas as obras produzidas por produtores brasileiros também fora do Brasil. Para tanto não se deve pedir registro de CPB, pois estes longas-metragens podem não ter sido exibidos no Brasil...” (ANCINE; Consulta Pública 018, Contribuição 18);

“Tendo em vista que os recursos do referido programa serão aplicados a fundo perdido, sugere-se a imposição de alguma contrapartida. Por exemplo, poderia haver a obrigatoriedade, por parte da empresa produtora beneficiária, de arcar com recursos próprios, determinado percentual do valor do desenvolvimento do projeto” (ANCINE; Consulta Pública 020, Contribuição 5);

“Uma vez que os *gateways* irão se conectar a rede de telefonia pública na fase I, é necessário que os equipamentos estejam homologados. Sugerimos incluir a exigência de apresentação de certificado de homologação” (SLTI; Consulta Pública 006, Contribuição 5);

“A referência a Software Livre no contexto da Adoção Preferencial de Padrões Abertos pode gerar confusão sobre o entendimento entre as especificações com os produtos que as implementam...” (SLTI; Consulta Pública 008, Contribuição 7).

A participação do cidadão é feita, predominantemente, por pessoas do sexo masculino. Das 695 contribuições registradas nessa categoria, 628 (91%) foram enviadas por homens e apenas 67 (9%) por mulheres. Quanto à formação escolar dos cidadãos que participam dos processos de consulta pública eletrônicos, a leitura das sugestões permite considerar que eles se encontram no nível superior de ensino. Essa constatação é proveniente do fato de que as mensagens normalmente apresentam argumentos objetivos e pertinentes aos temas submetidos à apreciação pública, e na maioria dos casos, com a utilização correta das regras de linguagem. As impropriedades observadas parecem ser mais decorrentes de erros de digitação do que de desconhecimento das regras:

“Os telecentros **da** pequenas cidades; localizadas em regiões remotas; precisam de equipamentos e pessoal capacitado pra atender a grande demanda de pessoas deficientes que procuram o centro de informática; em busca de desenvolver suas potencialidades” (Antonio Buarque de Lima Júnior; Consulta Pública sobre o FUST, Ministério das Comunicações);

“Sugiro que todo serviço de governo eletrônico também especifique, com clareza e, de preferência, na sua página inicial, informações que esclareçam a proveniência e a versão do documento apresentados, tais como, nome do emissor, nome do redator, data tópica e cronológica da publicação etc” (Kátia de Pádua Thomaz; Consulta Pública 008, SLTI);

“É preciso regras claras para a utilização de canais de programadoras, que hoje monopolizam o seu uso com valores que permite que apenas uma parcela muito pequena da população do Brasil tenha acesso. Todas as operadoras devem ter o direito de disponibilizar aos seus usuários esta programação, o que fere o **dirreito** de escolha a população, pois o que há disponível hoje é de valores onde a maioria da população não pode ter acesso, ou por valores impraticáveis, ou por não disponibilizar o serviço na operadora local” (Reginaldo Darisi Pulga; Consulta Pública 660, ANATEL);

“O plano deve ter um período de vigência, podendo ser prorrogado de acordo com normas estabelecidas e critérios definidos junto aos usuários para eventual manutenção do mesmo” (Nélio Lino Rodrigues; Consulta Pública 691, ANATEL).

“Gostaria muito que a cobrança do ponto adicional fosse extinta o mais breve possível. Já pagamos pela prestação do serviço e não justifica cobrar o ponto extra. Imaginem se as concessionárias de energia fossem cobrar por cada ponto em que estivesse instalada uma lâmpada em sua residência. Seria um absurdo né? É isso que as concessionárias de tv a cabo estão fazendo” (Hélcio Geraldo de Assis, Consulta Pública 712, ANATEL).

“A participação na seleção oficial de festivais **categoria** A e B deveria valer metade da pontuação do festival em questão” (Marcos Guttmann; Consulta Pública 020, ANCINE).

Um outro dado importante que a análise das contribuições permitiu verificar é a incidência de mensagens enviadas por um mesmo autor repetidas vezes nos processos de consulta pública de cada um dos órgãos estudados. Assim, na ANATEL, por exemplo, das 2.382 contribuições avaliadas, 193 foram enviadas por uma mesma empresa. Ao considerar os dez maiores participantes, verifica-se que eles são responsáveis por 38% das sugestões, com 905 mensagens enviadas.

**Tabela 3 - Dez maiores contribuintes da ANATEL – 2006**

<b><i>Nome do contribuinte</i></b>	<b><i>Contribuições</i></b>
Telesp – Telecomunicações de São Paulo S/A	193
Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A - EMBRATEL	132
Brasil Telecom S/A	123
Telemar Norte Leste S/A	106
Telemig Celular S/A e Amazônia Celular S/A	97
TIM Brasil S/A	77
Telerj Celular	72
BCP – Claro	53
TNL PCS S/A – Oi	52

Fonte: ANATEL

A relação é ainda maior no caso da ANCINE e da SLTI, onde os dez maiores contribuintes são responsáveis, respectivamente, por 56% e 74% das sugestões enviadas. Já no Ministério das Comunicações, um único autor foi responsável pelo envio de 47% das contribuições.

**Tabela 4 - Dez maiores contribuintes da ANCINE – 2006**

<b><i>Nome do contribuinte</i></b>	<b><i>Contribuições</i></b>
Culturinvest S/A	17
Marcelo de Matos Ramos	15
Marcos Guttman	9
Embracine Entretenimento S/A	6
Silvia Prado	4
Luis Dantas	4
Arnaldo Galvão	4
Paulo Sacramento	3
Paulo Boccato	3

Fonte: ANCINE

**Tabela 5 - Dez maiores contribuintes da SLTI – 2006**

<b><i>Nome do contribuinte</i></b>	<b><i>Contribuições</i></b>
Rosendo Correa Perez	30
Alessandro Carrer Gondim	27
3Com	27
Raimundo Carlos Pereira	25
Denis Roberto B. Martins	22
IBM Brasil	14
Cezar Augusto Albuquerque Carioca	13
Paulo Roberto Miranda	12
Katia de Padua Thomaz	11

Fonte: SLTI

**Tabela 6 - Três maiores contribuintes do Ministério das Comunicações – 2006**

<b><i>Nome do contribuinte</i></b>	<b><i>Contribuições</i></b>
Telemar Norte Leste S/A	9
Telesp - Telecomunicações de São Paulo S/A	4
Lize Maria Santoro dos Santos Magalhães	2

Fonte: Ministério das Comunicações

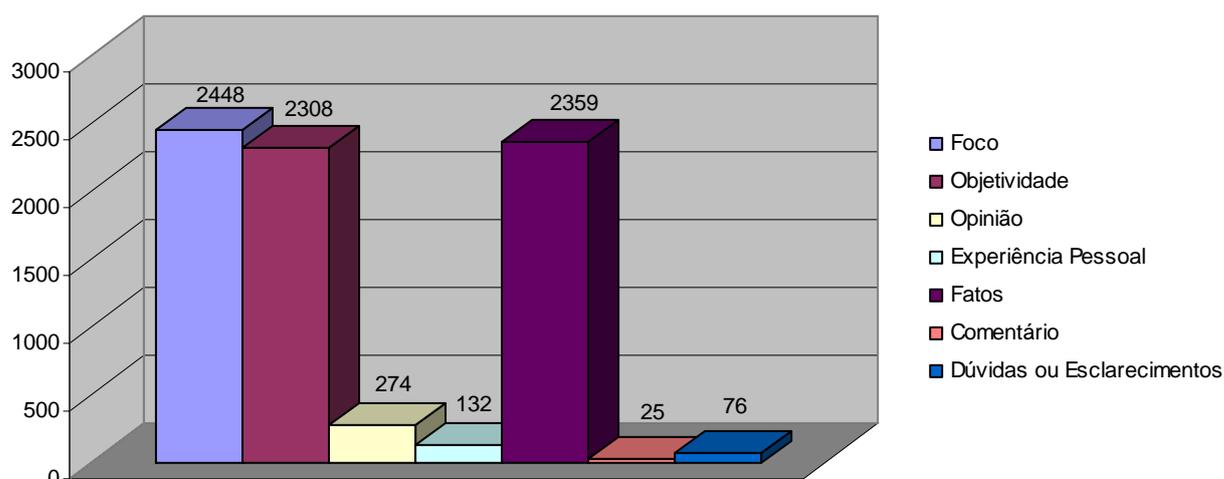
#### **4.3.2 As mensagens contidas nas contribuições**

A interpretação das mensagens contidas nas contribuições enviadas pelos participantes dos sistemas eletrônicos de consulta pública foi mais um dos resultados que se procurou alcançar com a análise de conteúdo das contribuições

recebidas durante o ano de 2006 pelos órgãos estudados. Assim, buscou-se verificar se as contribuições recebidas mantêm seu foco no tema proposto; se são objetivas; se expressam opiniões pessoais tais como elogio, comentário, reclamação ou crítica; se incluem exemplos de experiência pessoal; se baseiam seus argumentos em fatos ou novas informações; e ainda, se apresentam dúvidas ou solicitam esclarecimentos de qualquer natureza.

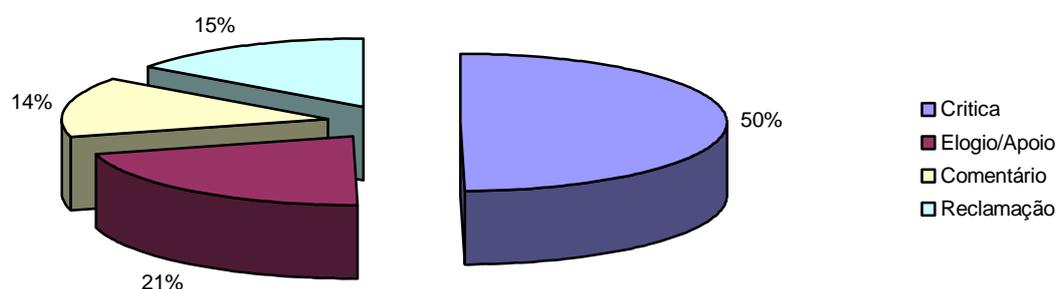
No que diz respeito ao foco, ou seja, à pertinência da sugestão com relação ao tema submetido à consulta pública, a análise das 2.762 contribuições demonstrou que 89% delas, ou seja, 2.448 mantiveram-se fiel ao que foi proposto. O grau de objetividade das mensagens também se mostrou altamente positivo, sendo registrado em 2.308 sugestões ou 84% do total, assim como o de contribuições que basearam seus argumentos em fatos ou novas informações que totalizou 2.359 (85%) mensagens.

Com relação aos demais itens avaliados, os resultados foram bem menos expressivos. Apenas 274 (10%) mensagens apresentaram algum tipo de opinião como elogio, comentário, crítica ou reclamação, em seu conteúdo. Exemplos de experiência pessoal relacionada ao tema proposto foram encontrados em somente 132 (5%) contribuições, enquanto as que apresentaram dúvidas ou solicitaram algum tipo de esclarecimento somaram apenas 76 (3%). O pior índice foi constatado na busca de mensagens que contivessem como conteúdo principal, comentários sobre as demais contribuições enviadas. Nesse caso, não se chegou a nem 1% do total de sugestões analisadas, com apenas 25 sugestões classificadas nessa categoria.



**Gráfico 6 - Característica do conteúdo observado nas contribuições analisadas**

Ao expressar opinião em suas contribuições, a maior parte dos participantes que o fizeram (50%) foi para criticar a iniciativa submetida à consulta pública. Foram, portanto, encontradas críticas em 136 mensagens. Manifestações de apoio ou elogio foram observadas em 58 (21%) contribuições. Outros 15% dos participantes que incluíram opinião em suas manifestações o fizeram apenas com a intenção de reclamar do órgão responsável pela realização da consulta, característica encontrada em 41 mensagens. Por fim, 14% das opiniões expressas, ou seja, 39 contribuições continham apenas comentários sobre o tema da consulta.



**Gráfico 7 – Tipos de opinião observados nas contribuições analisadas**

### 4.3.3 Grau de aproveitamento das contribuições

Os entrevistados nos quatro órgãos estudados durante a realização desse trabalho foram unânimes ao afirmar que a participação é primordial para garantir a qualidade dos atos, projetos, normas e ações submetidos à consulta pública. Para os entrevistados da ANATEL, o peso das contribuições é muito alto porque uma simples sugestão pode ajudar toda a regulamentação do setor. “Muitas vezes, uma contribuição pode não ser acatada naquela consulta em andamento, mas pode gerar um questionamento interno que provocará uma nova alteração na regulamentação e que será fruto de uma outra consulta”, afirmam. Para eles, a relação da agência com a sociedade é assimétrica porque eles trabalham apenas com as informações que têm em mãos e por isso mesmo, as manifestações tornam-se muito importante para que eles tenham conhecimento de coisas que acontecem fora da realidade interna da agência.

Os entrevistados do Ministério das Comunicações concordam: “ouvir a sociedade não é só um ato pró-forme. As contribuições são analisadas com cuidado e atenção e mesmo que não sejam aproveitadas de imediato, podem subsidiar novas ações”. Para o ouvidor-geral da ANCINE, a consulta pública é um dos instrumentos de transparência dos atos da agência e, por isso mesmo, a participação nesse processo é considerada de extrema importância. “Acolhemos as contribuições com toda a reverência. Quem participa das consultas públicas da ANCINE sabe que é ouvido e que sua contribuição tem grande relevância na elaboração final dos atos normativos”, afirma.

Apesar da relevância que os quatro órgãos procuram dar aos seus processos de consulta pública, nenhum deles desenvolve estudos que demonstrem o grau de aproveitamento das contribuições recebidas. Questionados sobre uma possível percentagem, todos responderam que acreditam que a média de sugestões acatadas varia entre 30% e 40%. Como o retorno aos participantes não é uma prática registrada em todos os órgãos e mesmo quando registrada, não segue uma regra lógica para todas as consultas, tornou-se impossível verificar com exatidão qual o grau de aproveitamento das contribuições recebidas pelos quatro órgãos durante o ano de 2006.

Considerando, no entanto, a realidade de cada um dos órgãos estudados, foi feito um levantamento sobre as contribuições para as quais foram divulgadas as respostas<sup>101</sup>, bem como sobre o tipo de aproveitamento que as sugestões apresentadas tiveram. Desta forma, as respostas, quando divulgadas, foram classificadas em quatro diferentes categorias:

- a. **Acatadas**, para as contribuições consideradas totalmente pertinentes e incluídas no texto final do documento submetido à consulta pública;
- b. **Parcialmente Acatadas**, para as contribuições que foram aproveitadas apenas em parte;
- c. **Consideradas**, para as contribuições que o órgão não acatou, mas também não descartou, por considerar que seu conteúdo continha apenas comentários ou considerações sobre o tema da consulta ou sobre outros temas que poderiam subsidiar novas ações;
- d. **Não Acatadas**, para as contribuições que não foram consideradas pertinentes.

No que diz respeito ao número de contribuições para as quais foram divulgadas respostas, constatou-se que das 2.762 analisadas, 1.124 contaram com retorno sobre o seu aproveitamento ou não, o que representa 41% do total. É preciso considerar, no entanto, que a ANCINE não divulga respostas sobre as sugestões recebidas, o que significa dizer que o aproveitamento de suas contribuições não pôde ser avaliado. O sistema eletrônico de consulta pública da SLTI também não prevê espaço para a divulgação das respostas, mas no caso específico de uma das consultas avaliadas, essas respostas foram publicadas no espaço reservado para a divulgação do texto final e, portanto, consideradas na análise de aproveitamento das contribuições. Especificamente, o número de respostas por órgão foi contabilizado conforme demonstrado na Tabela 7:

---

<sup>101</sup> Considerou-se para essa análise, as respostas divulgadas até novembro de 2007 nos sistemas de cada um dos órgãos analisados.

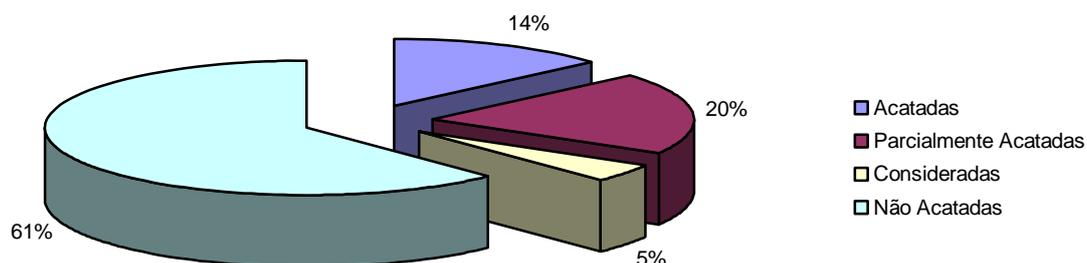
**Tabela 7 - Percentual de retorno sobre as contribuições recebidas - 2006**

<b>Órgão</b>	<b>Contribuições Avaliadas</b>	<b>Retorno</b>	<b>Percentual</b>
ANATEL	2.382	1.030	43%
ANCINE	117	-	0%
SLTI	244	75	31%
Comunicações	19	19	100%

Fonte: ANATEL, ANCINE, SLTI e Ministério das Comunicações

Observa-se, portanto, que mesmo entre os órgãos que prometem retorno aos participantes, ou seja, ANATEL e Ministério das Comunicações, somente este último realmente cumpre a disposição de responder e publicar nas páginas do sistema na Internet, as respostas devidamente justificadas sobre o aproveitamento ou não das sugestões recebidas. No caso da ANATEL, como já citado anteriormente, a publicação das respostas depende exclusivamente do entendimento da área responsável pela realização da consulta (Ver item 4.1.9).

Quanto ao aproveitamento das sugestões encaminhadas, se considerado o número total de contribuições para as quais foi divulgada a resposta do órgão responsável pela realização da consulta pública (1.124), temos que 152 (14%) foram aceitas em sua totalidade, ou seja, foram avaliadas como totalmente pertinentes e incorporadas ao texto final do documento. Outras 222 (20%) foram parcialmente acatadas, enquanto 699 (61%) foram descartadas e 51 (5%) foram apenas consideradas. Os dados apurados demonstram, portanto, que a média de aproveitamento das sugestões encaminhadas varia entre 30 e 40% quando somadas as contribuições acatadas e parcialmente acatadas.



**Gráfico 8: Percentagem de retorno, por tipo de resposta observada**

Assim, uma vez mais, a avaliação dos entrevistados quanto à média de aproveitamento das contribuições se mostra, pelo menos a princípio, correta. Ao analisar cada um dos órgãos isoladamente, no entanto, é possível observar diferenças entre eles. Enquanto na ANATEL e no Ministério das Comunicações o grau de aproveitamento mantém-se dentro da média geral, na SLTI, ele salta para 56%, conforme demonstra a Tabela 8.

**Tabela 8 - Tipos de resposta das contribuições, por órgão - 2006**

	<b>ANATEL</b>		<b>SLTI</b>		<b>COMUNICAÇÕES</b>		<b>TOTAL</b>
Acatadas	112	11%	37	49%	3	16%	152
Parcialmente	213	21%	5	7%	4	21%	222
Consideradas	40	4%	11	15%	0	-	51
Não Acatadas	665	64%	22	29%	12	63%	699
Total	1.030	-	75	-	19	-	1.124

Fonte: ANATEL, ANCINE, SLTI e Ministério das Comunicações

## CONCLUSÕES

Essa dissertação de mestrado procurou apresentar um retrato dos serviços eletrônicos de consulta pública (via Internet) ofertados por órgãos da administração pública federal do Brasil, a fim de identificar se a aplicação das TICs contribuem para propiciar uma maior participação dos cidadãos na tomada de decisão política. A escolha do tema esteve relacionada às expectativas e debates gerados nos últimos anos em torno das potencialidades técnicas de interação oferecidas pela Internet como um meio capaz de inovar as experiências comunicacionais, reestruturar as relações entre os cidadãos e o governo e incrementar a participação democrática.

Nesse contexto, a consulta pública foi considerada como um instrumento de participação por permitir que o cidadão obtenha informações e conhecimento sobre as ações que a administração pública visa implementar, bem como avalie sua pertinência e contribua para a sua aprimoração por meio de sugestões incluídas como peças formais e integradoras do processo decisório como um todo. A consulta pública eletrônica pareceu representar então, o melhor instrumento disponível atualmente na rede mundial de computadores capaz de oferecer à sociedade a possibilidade efetiva de influenciar no processo de elaboração de leis, resoluções, instruções normativas, projetos ou quaisquer outros atos da administração pública. Nas demais iniciativas, tais como *chats*, fóruns, enquetes ou serviços de atendimento como as Ouvidorias e os *Fale Conosco*, a sociedade costuma ser ouvida, mas não com o intuito direto de influir em ações propostas pelo governo.

Assim, o foco dessa pesquisa concentrou-se no estudo de caso dos serviços eletrônicos de consulta pública ofertados pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Cinema (ANCINE), Ministério das Comunicações (MC) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI). Foram analisados, para tanto, as formas de processamento da informação, a visão que os usuários têm dos sistemas de consulta pública e o tipo de comunicação que

se estabelece nesses canais, além do conteúdo de 2.762 contribuições recebidas pelos órgãos durante o ano de 2006. A coleta de dados baseou-se, por sua vez, em um conjunto de técnicas formado pela pesquisa exploratória, a análise documental, a entrevista semi-estruturada e a análise de conteúdo.

A primeira constatação que se destaca após a realização desta pesquisa, é de que o uso das TICs, ao menos no que diz respeito à oferta dos serviços de consulta pública por meio de sistemas eletrônicos, é ainda muito incipiente na administração pública federal. Isso porque apenas os quatro órgãos selecionados, dentre os 49 analisados inicialmente, ofereceram sistemas que atenderam a pelo menos três dos cinco requisitos estabelecidos para definir o serviço como completo de acordo com uma perspectiva voltada para a conveniência do cidadão<sup>102</sup>. Nenhum deles, porém, conseguiu atender a todos os requisitos, o que pode demonstrar que ainda se trata de um processo em fase inicial de construção e de evolução dos serviços prestados.

Essa constatação também parece confirmar as avaliações sobre o atual estágio de desenvolvimento do programa de governo eletrônico brasileiro no que diz respeito ao provimento de informações e serviços on-line. Ou seja, de que maior ênfase é dada à oferta de soluções voltadas para os chamados deveres e obrigações dos cidadãos (pagamento de taxas e impostos), onde a maioria dos serviços encontra-se na fase transacional, com acesso completo à operação por meio da Internet. No caso dos direitos e benefícios, onde se enquadram os serviços eletrônicos de consulta pública, a oferta é muito menor e, quando existente, encontra-se majoritariamente na fase informacional, apenas com conteúdo sobre como proceder para adquirir o benefício.

A partir do tratamento institucional que cada um dos órgãos estudados oferece à questão das consultas públicas também é possível depreender, em princípio, que a imposição legal (regimental) é, a priori, o principal motivo pelo qual a ANATEL, a ANCINE e o Ministério das Comunicações recebem contribuições no

---

<sup>102</sup> Para os fins desse estudo, foram considerados como completos os serviços de consulta pública que englobam todas as fases do processo em ambiente virtual, ou seja, que permitem ao cidadão a visualização e o acesso: a) Ao texto de referência que apresenta o assunto a ser apreciado e ao período disponível para o envio de contribuições; b) Ao formulário eletrônico para envio das contribuições; c) A todas as contribuições enviadas; d) À publicação das respostas do órgão responsável sobre as contribuições enviadas justificando os motivos pelos quais as mesmas serão ou não acatadas, total ou parcialmente; e) À publicação do texto final incluindo as considerações acatadas.

processo de elaboração de seus atos normativos. A exceção fica por conta da SLTI, onde a realização de consultas públicas não segue uma determinação regimental. Durante todo o processo de elaboração desta pesquisa, no entanto, não foi possível observar que a participação popular esteja realmente incluída como estratégia de atuação desses órgãos, ainda que o discurso interno afirme o contrário.

De fato, por mais que as sugestões e contribuições recebidas sejam consideradas e que, em alguns casos, pareça haver genuíno interesse em ouvir a opinião da sociedade, o processo ainda é visto mais como uma espécie de “obrigação” do que como uma ferramenta de participação democrática. Visão essa que acaba por transformar a consulta pública em um serviço destinado apenas a legitimar certas decisões, como se a abertura de espaços para a participação da sociedade tivesse como único objetivo evitar problemas futuros, uma vez que a questão foi exposta publicamente e os cidadãos tiveram oportunidade de opinar sobre ela. Ou seja, é apenas pró-forma, para “cumprir tabela”. Essa percepção se confirmou, inclusive, durante as entrevistas onde a principal atribuição dada aos sistemas de consulta pública foi basicamente a de garantir a transparência dos atos do governo.

“Trata-se do nível mais raso de compreensão sobre o que é uma consulta pública. É muito limitado pensar em apenas prestar contas sobre o que se está fazendo”, afirma o secretário-adjunto da SLTI, Rodrigo Ortiz Assumpção<sup>103</sup>, para quem o segundo nível nesse processo seria reconhecer que há saberes fora dos muros do órgão ou instituição que podem ser aproveitados até mesmo num sentido muito egoísta que é o de aprimorar os trabalhos desenvolvidos internamente. “Em um terceiro nível, o trabalho é compreendido como um processo de conciliação do embate e no estágio mais avançado é que se parte para a questão mais conceitual que é a do direito”, afirma o secretário-adjunto.

Isso não quer dizer, no entanto, que a consulta pública eletrônica não deva ser considerada um instrumento legítimo de participação democrática. A questão é que para tanto é necessária uma postura que realmente busque essa participação

---

<sup>103</sup> Como já salientado, a SLTI possui as atribuições de secretaria-executiva do Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE) e, portanto, está diretamente ligada à articulação e coordenação de ações unificadas e integradas de governo eletrônico no Brasil.

por parte do órgão que a executa. Em outras palavras, o resultado não depende apenas do processo, mas principalmente do estímulo que é dado para que a participação ocorra. Depende do tratamento dado às contribuições, ou seja, da real capacidade de ouvir, avaliar e aceitar opiniões controversas ou contrárias e de incluí-las no processo decisório. Depende ainda da capacidade de oferecer retorno ao contribuinte (*feedback*) sobre a importância e o aproveitamento de sua participação, de forma a aproximar-se cada vez mais de uma verdadeira comunicação dialógica.

No tocante ao estímulo à participação, a pesquisa realizada permite afirmar que os órgãos analisados investem muito pouco ou de forma inadequada nesse quesito. Em geral, o único trabalho desenvolvido é o de divulgação e ainda assim, bastante deficiente. A publicação no Diário Oficial da União é obrigatória, mas o público atingido por esse meio é muito restrito e especializado. A segunda alternativa mais utilizada é o envio de mensagens eletrônicas (e-mail) para listas de usuários cadastrados no sistema e que previamente demonstraram interesse em receber comunicados informando sobre a realização de uma nova consulta pública. O problema nesse caso é que a divulgação é feita sempre praticamente para o mesmo grupo de pessoas, o que dificilmente amplia as possibilidades de participação.

A ANCINE e a SLTI também procuram divulgar a realização de novas consultas na *homepage* (página principal) de seus sites na Internet, mas novamente, apenas as pessoas habituadas a acessar essas páginas serão informadas sobre a existência de um novo processo em andamento. A divulgação na mídia em geral, incluindo sites de notícias, rádio, jornal ou televisão só ocorre quando o assunto é considerado de grande relevância nacional e ainda assim, apenas em noticiários. Durante todo o período de elaboração desse estudo, nenhum outro tipo de ação foi observado no sentido de ampliar e garantir uma participação cada vez maior e mais efetiva por parte do cidadão. Ao contrário, o aumento do número de contribuintes e, conseqüentemente, de envio de sugestões é visto com certa restrição devido ao número limitado de pessoas que trabalham na etapa de análise e aproveitamento das mensagens.

O número de profissionais envolvidos na etapa de análise e aproveitamento das mensagens varia de acordo com o órgão e o teor da consulta pública, mas em

geral, essa responsabilidade fica nas mãos de pequenos grupos de 3 a 7 pessoas que desenvolvem essa função em regime de dedicação parcial. Isso significa que esses profissionais exercem outras atividades e que, portanto, seu tempo é bastante limitado, o que pode explicar o fato da falta de confiança existente em algumas áreas da ANATEL, por exemplo, que não publicam relatórios consolidados com as repostas às contribuições recebidas por temerem possíveis contestações.

A grande incidência de mensagens enviadas por um mesmo autor nos processos de consulta pública de cada um dos órgãos estudados parece uma das conseqüências da divulgação deficiente e da falta de ações que visem estimular a participação. Outra conseqüência evidente é a que demonstra que a maior parte das contribuições enviadas é de autoria de empresas do setor ou de profissionais especializados diretamente atingidos pelo conteúdo do documento submetido à consulta, ou seja, de entidades, instituições ou empresas que acompanham o cotidiano e as ações desenvolvidas por esses órgãos e, portanto, contam com acesso privilegiado ou facilitado às informações sobre as ocorrências de novos processos em andamento.

Outro obstáculo encontrado, ainda no que se refere ao estímulo à participação, diz respeito à interface dos sistemas e às alternativas de acesso aos canais de comunicação proporcionados pelos serviços eletrônicos de consulta pública. Não há, por exemplo, uma iniciativa por parte dos órgãos pesquisados, ou até mesmo, dos responsáveis pelo governo eletrônico brasileiro em organizar, sistematizar e definir modos especiais para a exposição e acesso aos sistemas de consultas públicas, como campanhas de divulgação, treinamento e incentivo à participação. O Portal Brasil<sup>104</sup>, por exemplo, conta com uma área específica para a *Participação Social* com um item de menu denominado *Consultas públicas*<sup>105</sup>. Ao clicar nesse item, no entanto, o usuário é encaminhado para uma página em branco, sem nenhum conteúdo.

Em seus portais e sites na Internet, cada órgão possui uma maneira diversa de apresentar o serviço aos seus usuários e, na maioria das vezes, sem nenhuma

---

<sup>104</sup> Disponível em [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br).

<sup>105</sup> O teste de acesso da página disponível em [http://www.brasil.gov.br/participacao\\_popular/](http://www.brasil.gov.br/participacao_popular/) foi feito constantemente durante o período de realização dessa pesquisa e, em todas as ocasiões, a página carregada apareceu em branco.

explicação sobre o que é uma consulta pública ou como e quando participar. Além disso, cada sistema apresenta uma lógica de acesso e funcionamento totalmente distinta e sem nenhuma padronização, o que exige que o usuário interessado em contribuir repita inúmeras vezes o estágio de aprendizado e adaptação para completar o processo. São tantos os modelos de interface, com tantas condições técnicas impostas e informações exigidas que dificilmente a consulta pública consegue alcançar seu objetivo de dar publicidade e permitir a efetiva participação popular nas tomadas de decisão governamentais.

Falta, portanto, uma visão de conjunto, um objetivo comum que se busque alcançar e que, acreditamos, deveria fazer parte de uma política estratégica (de Estado) voltada para a evolução do programa de governo eletrônico brasileiro. É preciso mudar o quadro atual no qual cada órgão da administração pública decide, de forma totalmente independente, quais serviços devem ser oferecidos por meio da Internet, assim como quando e de que forma isso ocorrerá.

Esse tipo de atitude gera, muitas vezes, trabalhos redundantes e pouco eficientes, uma vez que não há planejamento ou integração entre as ações, o que acaba ainda, por elevar os gastos públicos. Um bom exemplo dessa ineficiência e falta de integração é o próprio sistema eletrônico de consulta pública da SLTI, desenvolvido com o objetivo de atender a todos os órgãos do Poder Executivo Federal e que na prática, tem seu uso restrito à própria secretaria por falta de divulgação sobre a sua existência ou de interesse por parte dos órgãos.

Com relação especificamente ao serviço eletrônico de consulta pública, considera-se primordial que se desenvolva uma espécie de “política de uso” para garantir certa padronização das ferramentas utilizadas, assim como a sistematização de dados e a correlação dos mesmos. Automatizar uma espécie de portal de consultas públicas (ou valorizar o espaço já existente no Portal Brasil) que se transforme em chave de análise para a sociedade saber o que está sendo feito nesse sentido é outra iniciativa que nos parece bastante pertinente.

Além disso, é necessário investir em campanhas para a divulgação desses canais de participação. O cidadão precisa saber que eles existem, conhecer como

eles funcionam, bem como ser constantemente estimulado a tomar parte desses processos de decisão política. Ao mesmo tempo, é necessário investir em canais de relacionamento como as *Centrais de Atendimento Eletrônico* que ofereçam suporte constante e garantam que as dúvidas, questionamentos ou busca de informações por parte do público interessado em participar possam ser respondidas prontamente e de forma clara e objetiva.

As páginas de interface com os cidadãos dos sistemas eletrônicos de consulta pública precisam oferecer áreas de ajuda que expliquem o que é o serviço, como ele funciona, o que é necessário para tanto, quais os benefícios e como participar, assim como também devem explicar de que forma as contribuições enviadas serão vinculadas ao processo; quais as motivações que levam os órgãos responsáveis a aceitar ou não as sugestões apresentadas e que tipo de retorno poderá ser obtido. No que se refere aos textos de referência, hipertextos podem ser criados para explicar os termos técnicos utilizados ou a idéia geral do que se espera com a consulta pública em si.

No tocante aos sistemas, os bancos de dados precisam ser mais bem explorados com, por exemplo, o levantamento e divulgação de estatísticas que mostrem informações sobre as consultas públicas realizadas e seus desdobramentos, bem como auxiliem na identificação do perfil dos contribuintes (quem são, de onde são, qual o grau de escolaridade, idade, profissão, classe social e outros) e de fatores que permitam investir em ações para aumentar as possibilidades de participação como assuntos mais procurados, pontos fortes e fracos dos sistemas e outros.

Alcançar esses objetivos, no entanto, nos parece uma realidade ainda distante. A própria diretora do Departamento de Governo Eletrônico (DGE), Patricia Pessi, admite que a política de e-Gov dos últimos cinco anos poderia ter sido muito mais focada no uso das TICs para o aprimoramento da prestação de serviços públicos eletrônicos, o que não ocorreu. “Ainda está para acontecer. Infelizmente não houve patrocínio político para isso”, ressalta. A afirmação da diretora nos permite sugerir que a evolução do programa de governo eletrônico brasileiro não

está entre as prioridades do atual governo e talvez nem mesmo das do próprio Estado.

Segundo a diretora do DGE, no entanto, o maior problema do programa é que ele é muito voltado para a infra-estrutura, enquanto em sua opinião, seria necessária uma inversão de olhar para entender que o processo deveria ser visto, na verdade, de fora para dentro. “Ao qualificar os serviços públicos eletrônicos, a intra-estrutura também se aprimora automaticamente, o que não acontece com a mesma facilidade no processo inverso”, defende. A diretora acredita que os sistemas eletrônicos de consulta pública ofertados na rede mundial de computadores têm um potencial inacreditável que precisa ser mais bem explorado pelos órgãos do governo. Para ela, a abrangência, a consistência, a impessoalidade e a interatividade que a Internet permite são características que potencializam as possibilidades de diálogo e aprimoram o processo da consulta pública:

A abrangência permite que se chegue aos mais diversos, diferentes e distantes lugares. A consistência garante o acesso a um documento que fica disponível para ser manipulado a qualquer hora, quantas vezes e da forma que se considerar necessário. O contribuinte pode, inclusive, copiar e colar partes do texto de referência na construção de sua mensagem. Já a impessoalidade permite uma participação mais igualitária. Em uma audiência pública, por exemplo, a pessoa precisa ter certo desprendimento e algum dom de oratória para conseguir ser ouvida. Além disso, alguns temas precisam ser estudados mais profundamente antes de se apresentar uma manifestação. Por fim, a interatividade ocorre em diferentes níveis. Ela pode se dar entre grupos específicos que discutem e chegam a um consenso para a apresentação de contribuições sobre um determinado tema; entre os participantes de uma mesma consulta pública por meio de comentários que critiquem, apoiem ou complementem determinados pontos de vista; e pelo próprio processo que faz com que o cidadão interaja com o governo ao opinar sobre assuntos de seu interesse.

Por outro lado, a diretora ressalta que para que todas essas características sejam utilizadas de forma efetivamente positivas é necessário que haja um vínculo entre a aplicação das TICs e os envolvidos na realização das consultas públicas eletrônicas. “Algumas práticas podem desacreditar todo o processo. É preciso que

ele esteja vivo. Que quem contribui tenha a certeza de que receberá um retorno palpável para a sua participação”. Como afirma o secretário-adjunto Rodrigo Assumpção, o discurso de quem participa e o de quem está recebendo essa participação precisa estar em harmonia e para isso é necessário aproximar o discurso governamental à capacidade de compreensão e análise da sociedade. “A responsabilidade de fazer a ponte, nesse caso, é do órgão. A sociedade não é obrigada a aprender *tecnocrês* para falar com o governo. É o contrário: o governo é quem precisa aprender a falar português para se comunicar com a sociedade”.

A realidade, no entanto, demonstra que esse discurso é ainda desconexo. De fato, a partir dos dados obtidos durante a pesquisa, é possível afirmar que os serviços eletrônicos de consulta pública estão longe de estabelecer um diálogo efetivo entre os órgãos do governo e a sociedade. O grau de interatividade proporcionado pelo processo é praticamente nulo. Trata-se, na verdade, basicamente de um monólogo, onde o usuário que participa de uma consulta pública apenas transmite sua sugestão sem ter certeza sequer de que terá um retorno sobre o aproveitamento ou não da mesma. O mesmo ocorre quando ele opta por enviar uma opinião, quer seja uma crítica, um elogio ou uma reclamação. Nesse caso, ele transmite uma idéia, mas, na maioria das vezes, acaba por não saber qual o significado dessa idéia para os receptores da mensagem.

Mesmo quando o usuário obtém resposta sobre o aproveitamento ou não de sua contribuição, é difícil afirmar que uma situação de diálogo se estabeleça. Isso porque a formalidade comumente utilizada nas respostas (Ex: Contribuição não acatada por ferir a regulamentação em vigor) a torna estéril, ou seja, totalmente incompreensível para o contribuinte que não encontra caminhos para argüir contra ou a favor das justificativas apresentadas a não ser que possua para tanto, o respaldo de uma instituição ou organização especializada no assunto em questão.

Da mesma forma, o tipo de texto que é disponibilizado como referência para a realização das consultas, também dificulta o diálogo, uma vez que os mesmos seguem a linguagem técnica específica dos regulamentos, leis, portarias e normas. Não se propõe, portanto, a reflexão sobre uma idéia, um conceito, nem sequer questiona-se a opinião dos participantes sobre temas ou ações específicas. O que

se pede é que ele aprove ou não um texto previamente elaborado que determina de que maneira as ações devem ser desenvolvidas.

Não se quer aqui afirmar que a sociedade não deva opinar sobre a estrutura e a construção dessas normas, leis, regulamentos e afins. O que se questiona é se esse formato realmente propicia um ambiente favorável à participação. E mais: se esse formato é realmente o mais apropriado para o meio escolhido para a sua realização, ou seja, a Internet. Diante das potencialidades interativas da rede mundial de computadores, seria essa a melhor forma de abordar a sociedade e de buscar a sua colaboração? Os resultados obtidos permitem afirmar que, na verdade, os serviços eletrônicos de consulta pública podem ser entendidos muito mais como um instrumento facilitador que ajuda a sistematizar, publicizar e distribuir automaticamente tanto a informação como as formas de acesso do que como um meio favorável à participação em si.

Não se observa, por exemplo, preocupação com o redesenho das estruturas de funcionamento do serviço a fim de integrar seu uso às potencialidades oferecidas pelos novos meios de comunicação baseados nas TICs. O que se faz, majoritariamente, é reforçar as antigas estruturas institucionais em um novo tipo de ambiente, ou seja, apenas transfere-se o serviço para a Internet, incluindo aí toda a burocracia existente nas repartições. Nesse sentido, o objetivo ao desenvolver tais sistemas parece ser basicamente, o de simplificar o cotidiano dos responsáveis pela sua realização, com pouca ou quase nenhuma preocupação no que se refere à facilidade ou não que o cidadão terá para acessá-los. Entende-se assim, que a prestação desse serviço via Internet, tal como se apresenta até o momento, pouco contribui para o incremento da participação democrática nos processos decisórios e que ainda há muito por fazer para que a sua disponibilização em ambiente virtual possa vir a representar mais do que uma relés adaptação do que já ocorre no chamado mundo real.

Ainda assim, acreditamos ser possível afirmar que os serviços eletrônicos de consulta pública podem transformar-se em canais efetivos de participação popular. Mesmo com todas as deficiências apontadas, consideramos que os sistemas existentes significam um importante passo nesse sentido. De fato, a criação desses

novos canais é um processo seletivo e controlado pelos próprios gestores públicos. As novas tecnologias e a Internet, sozinhas, não são capazes de levar a cabo a transformação do Estado como se as políticas públicas e as instituições deixassem de existir ou perdessem a vigência.

Em outras palavras, o uso das TICs por si só não definem uma maior ou menor participação nos processos decisórios. Para isso é necessário saber buscar as melhores formas de tirar proveito dos elementos favoráveis que os novos meios oferecem. Por fim, é preciso salientar que a essência de uma consulta pública não está na tecnologia e sim, no processo político pelo qual ela se desenvolve. Os sistemas eletrônicos criados com o auxílio das TICs espelham a compreensão desse processo e não o contrário. Entender esse processo (de onde se parte e onde se espera chegar) e querer efetivamente alcançar seus objetivos é, portanto, o primeiro passo para garantir a qualidade e a efetividade dos serviços eletrônicos de consulta pública.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Erica Maria Teixeira de. **Estado, Internet e Sociedade: a comunicação estatal na era das redes**. 1999. 129p. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília.
- ARATO, Andrew. *Accountability y sociedade civil*. In PERUZZOTTI, Enrique e SMULOVITZ, Catarina. **Controlando la Política: Ciudadanos y medios el las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires (Argentina): Temas Grupo Editorial, 2001. pp 53 –85.
- AURITZER, Leonardo. *Modelos de formación de Estado y Sociedad y su impacto en la accountability: comentarios sobre el caso brasileño*. In PERUZZOTTI, Enrique e SMULOVITZ, Catarina. **Controlando la Política: Ciudadanos y medios el las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires (Argentina): Temas Grupo Editorial, 2001. pp 139 – 167.
- BARBOSA, Selma Maquine. **A participação social no acompanhamento do Fundef**. 2005. 127p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília.
- BARBOSA FILHO, André. Sobre uma Nova Ordem Tecnológica – o quadro de enlaces e dissonâncias no cenário das políticas públicas de comunicação no Brasil. V **ENLEPICC – Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura**, Salvador, Nov. 2005. Disponível em <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/>>. Acesso em 24 Jun. 2006.
- BARDIN, Laurence. **Análisis de Contenido**. Madrid: Ediciones Akal, 1986, 183p.
- BATISTA, Carlos. **Fundamentos da Democracia Digital**. Curso de Especialização em Governabilidade Eletrônica Local. Módulo 3: Democracia Digital, unidade 1. Organização: Unión Iberoamericana de Municipalistas. 2006.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Nova Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 232p.
- \_\_\_\_\_. **Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política**. 12ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2005. 173p.
- \_\_\_\_\_. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 171p.
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 2007. 4ª reimpressão da 8ª edição de 1994. 84p.

- BRASIL. Resolução nº 7, de 29 de julho de 2002. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 jul. 2002. Seção1, p. 1-3.
- BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS. Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, no. 36, 1995: 85-104. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em 21 Mar. 2007.
- CANCLINI, Néstor García. **Diferentes, Desiguais e Desconectados**. Tradução Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005. 284p.
- CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2ª Edição. Campinas, SP: Papyrus, 1988. 339p.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho a percorrer**. 8ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 236p.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em Rede**. 6ª Edição: A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.1. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 698p.
- CHAHIN, Ali; CUNHA, Maria Alexandra; KNIGHT, Peter T.; PINTO, Solon Lemos. **e-gov.Br: a próxima revolução brasileira. Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo**. São Paulo: Prentice Hall, 2004. 380p.
- COLEMAN, Stephen; HALL, Nicola; HOWELL, Milica. **Hearing Voices. The experience of online consultations and discussions in UK governance**. UK: Hansard Society, 2002. 30p.
- COMITÊ EXECUTIVO DO GOVERNO ELETRÔNICO. **2 Anos de Governo Eletrônico – Balanço de Realizações e Desafios Futuros**. Brasília, 2002. 46p.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 320p.
- CURRAN, JAMES. The Rise of the Westminster School. In: CALABRESE, Andrew; SPARKS, Colin (orgs). **Toward a Political Economy of Culture**. Part I The Political Economy of Communication and Culture. Oxford: Rowan & Littlefield Pub, 2004. p. 13-40.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 2004. 100p.
- DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007. 200p.
- DUARTE, Marcia Y. M. **Participação do Cidadão e Atuação Parlamentar: O Caso do Serviço 0800 do Senado Federal**. 2003. 131p. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília.

- ESCOBAR, Juliana L. Internet e uma nova gramática de troca e inclusão. **Lumina – Revista do Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade Federal de Juiz de Fora**. Vol 1, nº 2, Dez. 2007. Disponível em <<http://www.ppgcomufjf.bem-vindo.net/lumina>>. Acesso em 07 Fev. 2008.
- FIGUEIREDO, Rubens e CERVELLINI, Silvia. Contribuições para o Conceito de Opinião Pública. **Opinião Pública**. Campinas, Fundação CESOP/UNICAMP, vol III, nº 3, dezembro 1995. pp 112 a 119.
- FOUNTAIN, Jane E. **Construindo um Estado Virtual: Tecnologia da Informação e mudança institucional**. Tradução, Cecile Vossenar. Brasília: ENAP, 2005. 296p.
- FREY, Klaus. Governança Eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. **IP – Informática Pública**, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, p. 31-48, mai. 2001. Disponível em <[http://www.ip.pbh.gov.br/ANO3\\_N1\\_PDF/ip0301frey.pdf/](http://www.ip.pbh.gov.br/ANO3_N1_PDF/ip0301frey.pdf/)>. Acesso em: 05 mai. 2004.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4º. Edição. São Paulo: Atlas, 1994. 207p
- GOMES, Wilson. Internet e Participação Política em Sociedades Democráticas. **V ENLEPICC – Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura**, Salvador, Nov. 2005. Disponível em <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/>>. Acesso em 24 Jun. 2006.
- GRAHAM, Gordon. **Internet, una indagación filosófica**. Madrid: Frónesis Cátedra, 1999. 172 p.
- GT NOVAS FORMAS ELETRÔNICAS DE INTERAÇÃO. *Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal*. Disponível em <<http://www.governoeletronico.com.br>>. Acessado em 18 out. 2004.
- HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na Sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1987. 224p.
- HERSCOVICI, Alain. A economia política da informação, da cultura e da comunicação: questões metodológicas e epistemológicas. Uma apresentação geral. **Revista de Economía Política de Las Tecnologías de la Información y Comunicación**. Vol. V, n.3, Set/Dez 2003. Disponível em <[www.eptic.com.br](http://www.eptic.com.br)>. Acesso em: 24 Jun. 2006.
- JARDIM, José Maria. Capacidade governativa, informação e governo eletrônico. DataGramaZero - Revista de Ciência da Informação - v.1 n.5 out. 2000. Disponível em <[http://www.dgzero.org/out00/Art\\_01.htm](http://www.dgzero.org/out00/Art_01.htm)>. Acessado em 14 abr. 2005.
- LOCK, Fernando do Nascimento. Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório. **Revista Eletrônica de Contabilidade. Curso de Ciências Contábeis UFSM**. Rio Grande do Sul, vol. 1, n.1. set-nov/2004.

- Disponível em <<http://coralx.ufsm.br/revistacontabeis/>>. Acesso em: 20 fev. 2007.
- LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986. 99p.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 6ª ed. 3ª reimpressão. São Paulo: Atlas, 2007. 289p.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania e Classe Social**. Coordenação Walter Costa Porto. Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988. 55p. Leituras sobre cidadania, v.1.
- MATTELART, Armand. Sociedade do Conhecimento e Controle da Informação e da Comunicação. **V ENLEPICC – Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura**, Salvador, Nov. 2005. Disponível em <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepcc/>>. Acesso em: 24 Jun. 2006.
- McCHESNEY, Robert W.; SCHILLER, Dan. **The Political Economy of International Communications: Foundations of the Emerging Global Debate about Media Ownership and Regulation**. Switzerland: UNSTID, 2003. Disponível em <<http://www.unrisd.org/>>. Acesso em: 30 Jul. 2006.
- MIGUEL, Luis Felipe. Cidadania e Direito à Informação. **Revista Comunicação e Política**. Rio de Janeiro: Cebela – Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, vol VIII, nº 2, nova série, pp. 19 – 65, maio-agosto de 2001.
- MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 54, fev.2002. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2586>>. Acesso em: 20 fev. 2007.
- MORAES, Dênis de. **O Concreto e o Virtual: mídia, cultura e tecnologia**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. 149p.
- \_\_\_\_\_. (org.). **Por uma outra comunicação**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2005. 414p.
- MOREIRA, Kamila A. R. F. **Publicização e efetivação das consultas públicas do governo eletrônico**. 2006.106p. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Viçosa.
- MOSCO, Vincent. **The Digital Sublime**. Massachusetts: MIT Press, 2004. p. 17-84 e 117-140.
- MURDOCK, Graham; GOLDING, Peter. Dismantling the Digital Divide – Rethinking the Dynamics of Participation and Exclusion. In: CALABRESE, Andrew; SPARKS, Colin (orgs). **Toward a Political Economy of Culture**. Part IV New Media, the Information society, and Other Objects. Oxford: Rowan & Littlefield Pub, 2004. p. 245-260.

- NAZARENO, Cláudio ... [ et al.]. **Tecnologias da Informação e Sociedade: o panorama brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. 187p.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 162p.
- PEREIRA, Sivaldo. Graus de Participação Democrática no Uso da Internet Pelos Governos das Capitais Brasileiras: Análise dos Portais Governamentais. V **ENLEPICC – Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura**, Salvador, Nov. 2005. Disponível em <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/>>. Acesso em: 24 Jun. 2006.
- PERUZZOTTI, Enrique e SMULOVITZ, Catarina. *Accountability Social: la outra cara Del control*. In PERUZZOTTI, Enrique e SMULOVITZ, Catarina. **Controlando la Política: Ciudadanos y medios el las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires (Argentina): Temas Grupo Editorial, 2001. pp 23-52.
- RADFAHRER, Luli. **Design/Web/Design 2**. São Paulo: Market Press Editora, 2001. 218p.
- RIBEIRO, Gustavo Lins. **El espacio público-virtual**. UNB/Departamento de Antropologia, 2002.
- RUEDIGER, Marco Aurélio. Governança democrática na era da informação. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro: FGV, volume 37, número 6, p. 1257-80, nov./dez. 2003,. Disponível em [http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp\\_professor.asp?cd\\_pro=894](http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_professor.asp?cd_pro=894). Acesso em: 15 Mar. 2006
- \_\_\_\_\_. **Governo Eletrônico ou Governança Eletrônica – conselhos alternativos no uso das Tecnologias de Informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de Governo e da Reforma do Estado**. XVI Concurso de Ensayos e Monografias del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “Gobierno Electrónico”. Caracas, 2002. Disponível em [http://www.cnti.gob.ve/cnti\\_docmgr/sharedfiles/gobiernoelectronico7.pdf](http://www.cnti.gob.ve/cnti_docmgr/sharedfiles/gobiernoelectronico7.pdf). Acesso em: 15 Mar. 2006.
- RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. Petrópolis: Vozes, 1986. 144p.
- SACHETO, Raquel. **Governança eletrônica: a Internet e a comunicação de governo**. 2005. 22p. Trabalho de conclusão de curso (Pós-graduação *latu sensu* em Comunicação) – Instituto de Ensino Superior de Brasília - IESB.
- SANTAELLA, Lucia. **Comunicação e pesquisa: projetos para mestrado e doutorado**. São Paulo: Hacker Editores, 2001. 216p.

SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. **Diretrizes Gerais para o Governo Eletrônico**. Disponível em <<http://www.governoeletronico.gov.br>>. Acessado em 18 out. 2004.

SOUZA, Leandro; JAMBEIRO, Othon. **Cidades Digitais e Controle da Informação. V ENLEPICC – Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura**, Salvador, Nov. 2005. Disponível em <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/>>. Acesso em: 24 Jun. 2006.

TAKAHASHI, Tadao (org.). **Sociedade da Informação no Brasil – Livro Verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. 195p.

VALLES, Miguel S. **Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional**. Madrid: Síntesis Sociología, 2000. 430p.

VAZ, José Carlos. Desafios para a inclusão digital e a governança eletrônica. **Revista Polis (Instituto de Estudos, Assessoria e Formação em Políticas Sociais)**. Brasil, abril de 2002. Disponível em [http://www.lainsignia.org/2002/abril/cyt\\_003.htm](http://www.lainsignia.org/2002/abril/cyt_003.htm). Acessado em 08 jun. 2004.

\_\_\_\_\_. **Governança eletrônica: para onde é possível caminhar?** Instituto Polis. São Paulo, 2005. Disponível em [http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=96](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=96). Acesso em 10 de dezembro de 2005.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997. 142p.

ZÉMOR, Pierre. **La Communication Publique**. PUF, col. Que Sais-je? Paris, 1995. Tradução resumida do livro: Prof. Dra. Elizabeth Brandão. Disponível em [http://www.ucb.br/comsocial/mba/ComunicacaoPublicaPierreZemor\\_traducao.pdf](http://www.ucb.br/comsocial/mba/ComunicacaoPublicaPierreZemor_traducao.pdf). Acessado em 08 de junho de 2004.

YIN, Robert K. **Case Study Research: design and methods**. 2ª edition. United States of America: Sage Publications, 1994. 171 p.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)