

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - MESTRADO

Kinn Peduti de Araujo Balesteros da Silva

**FRAMEWORK PARA AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO
POLÍTICA NOS SÍTIOS DAS CASAS LEGISLATIVAS**

Florianópolis
2015

Kinn Peduti de Araujo Balesteros da Silva

**FRAMEWORK PARA AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO
POLÍTICA NOS SÍTIOS DAS CASAS LEGISLATIVAS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação *Stricto Sensu* Programa de Mestrado em Direito, área de concentração Direito, Estado e Sociedade – Direito da Sociedade de Informação, da Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientador: Prof. Dr. Aires José Rover

Florianópolis
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Silva, Kinn Peduti de Araujo Balesteros da
Framework para avaliação da participação política nos
sítios das casas legislativas / Kinn Peduti de Araujo
Balesteros da Silva ; orientador, Aires José Rover -
Florianópolis, SC, 2016.
198 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós
Graduação em Direito.

Inclui referências

1. Direito. 2. Democracia eletrônica. 3. Participação
política. 4. Processo legislativo. 5. Governo eletrônico. I.
Rover, Aires José. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

FRENTE

VERSO DA FOLHA DE APROVAÇÃO

RESUMO

O desenvolvimento da sociedade informacional e o surgimento de novas tecnologias de informação e comunicação, especialmente a internet, oferece a possibilidade de fortalecimento do processo democrático, em especial através da ampliação do espaço político e da facilitação do acesso dos cidadãos às informações de governo. No âmbito do processo legislativo, a inserção das ferramentas de governo eletrônico pode direcionar a estrutura democrática nacional para um modelo mais aberto à participação popular, melhorando a qualidade dos debates e os mecanismos de fiscalização e controle da atividade parlamentar por parte dos cidadãos, o que favorece a própria legitimidade política dentro do sistema representativo. Diante deste cenário, o objetivo da presente pesquisa é desenvolver um método de análise que permita verificar a condição atual dos sítios legislativos no que diz respeito à abertura para participação popular. Para tanto, optou-se por uma metodologia dedutiva, consistindo basicamente no uso de referenciais teóricos e de previsões legais para a elaboração de uma métrica de avaliação da possibilidade de participação política, estruturada sob a forma de um framework. Ao final foi realizado um estudo de caso, aplicando-se o framework a todos os sítios de Assembleias Legislativas e a todos os sítios de Câmara de Vereadores das capitais. À partir dos resultados obtidos, concluiu-se que, apesar da possibilidade de ampliação do espaço político e das ferramentas de informação, interação e participação trazidas pelo advento da sociedade informacional, a maior parte dos sítios pesquisados se limita ao fornecimento de informações de pouca utilidade ao público, inexistindo mecanismos de interação e participação relevantes. Por fim, acredita-se que a contribuição resultante deste trabalho pode servir de subsídio para novas pesquisas, não apenas no campo do Direito, mas também em outras áreas do saber.

Palavras-chave: Democracia eletrônica. Participação política. Processo legislativo. Sociedade informacional. Governo eletrônico.

ABSTRACT

The development of the information society and the emergence of new technologies of information and communication, especially the Internet, offer the possibility of strengthening the democratic process, in particular through the expansion of the political space and facilitating citizens' access to government information. In the legislative process, the integration of e-government tools can direct the national democratic structure to a more opened model of popular participation, enhancing the quality of debates and the supervisory and control mechanisms of the parliamentary activity by citizens, which favors the political legitimacy in a representative system. Against this background, the objective of this research is to develop a method of analysis to check the current condition of legislative sites with regard to the opening for popular participation. To this end, was adopted a deductive methodology, consisting basically in the use of theoretical references and legal predictions for the development of a metric for evaluating the possibility of political participation, structured in the form of a framework. At the end, a case study was conducted by applying the framework to all sites of Legislative Assemblies and all City Council sites of the Brazilian states capitals. On the basis of obtained results, it was concluded that, despite the possibility of expanding the political space and the use of information, interaction and participation tools brought about by the advent of information society, most of the surveyed sites is limited to the provision of useless information to the public, and so the absence of mechanisms of interaction and relevant participation. Finally, it is believed that the resulting contribution of this work can serve as a basis for further researches, not only in the juridical area, but also in other areas of knowledge.

Keywords: Eletronic democracy. Political participation. Legislative process. Informations society. Eletronic government.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Exemplo de página de Deputada do Mato Grosso, com informações de contato, gráficos de produção legislativa e propostas em tramitação.....	138
Figura 2 - Página com informações sobre Comissão de Constituição e Justiça no sítio da Assembléia do Acre.....	139
Figura 3 - Página sobre pautas de sessão no sítio da Assembléia de Tocantins, sem atualização desde 2008.....	140
Figura 4 - Página sobre presença em plenário do sítio da Assembléia do Paraná.....	141
Figura 5 - Página sobre estatísticas de acesso do sítio da Assembléia de São Paulo.....	143
Figura 6 - Página para cadastro do sítio da Assembléia de Minas Gerais.....	145
Figura 7 - Exemplo de enquete no sítio da Assembléia de Minas Gerais.....	149
Figura 8 - Página de acesso para participação em fóruns de discussão no sítio da Assembléia de Minas Gerais.....	150
Figura 9 - Página de acesso para discussões on-line no sítio da Assembléia de Santa Catarina.....	151
Figura 10 - Informações sobre vereadores da Câmara de São Luís do Maranhão.....	156
Figura 11 - Informação sobre proposições de parlamentar da Câmara de Vereadores de Fortaleza.....	157
Figura 12 - Gráficos de produção legislativa de vereador da cidade de São Paulo.....	157
Figura 13 - Página sobre pauta de sessão na Câmara de Rio Branco (AC).....	159
Figura 14 - Página do SAPL referente a agenda de pautas da Câmara de Boa Vista.....	160

Figura 15- Página de informações sobre remuneração e gastos dos vereadores de Macapá.....	162
Figura 16 - Página de transparência sobre as remunerações e gastos de gabinete dos vereadores de Cuiabá.....	162
Figura 17 - Página de Transparência da Câmara de Natal.....	163
Figura 18 - Página de dúvidas frequentes do sítio da Câmara de Belo Horizonte.....	165
Figura 19 - Canal do youtube da Câmara de Vereadores de Fortaleza.....	167
Figura 20 - Links para cadastro e participação disponíveis no menu lateral esquerdo da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.....	170
Figura 21 - Exemplo de enquete sobre proposta legislativa no sítio da Câmara de Manaus.....	171
Figura 22 - Página de acesso do sitio da Câmara de São Paulo para assistência e participação ao vivo em audiências públicas.....	172

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Média de Assembléias que cumprem as variáveis da Dimensão Informação.....	144
Gráfico 2 - Média de Assembléias que cumprem as variáveis da Dimensão Interação.....	147
Gráfico 3 - Média de Assembléias que cumprem as variáveis da Dimensão Participação.....	152
Gráfico 4 - Ranking geral das Assembléias Legislativas.....	153
Gráfico 5 - Desempenho geral das Assembléias.....	154
Gráfico 6 - Média de pontos por Região –Assembléias.....	155
Gráfico 7 - Média de Câmaras que cumprem as variáveis da Dimensão Informação.....	165
Gráfico 8 - Média de Câmaras que cumprem as variáveis da Dimensão Interação.....	169
Gráfico 9 - Média de Câmaras que cumprem as variáveis da Dimensão Participação.....	173
Gráfico 10 - Ranking geral das Câmaras de Vereadores.....	174
Gráfico 11 - Desempenho geral das Câmaras.....	175
Gráfico 12 - Média de pontos por Região – Câmaras.....	176
Gráfico 13 - Pontuação de cada região em comparação com o IDH-M regional.....	177

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Modelos de e-democracia.....	112
Tabela 2 – Ferramentas mais comuns na e-democracia liberal e suas aplicações práticas.....	113
Tabela 3 – Ferramentas mais comuns na e-democracia partidária e suas aplicações práticas.....	113
Tabela 4 - Ferramentas mais comuns na e-democracia deliberativa e suas aplicações práticas.....	114
Tabela 5 - Ferramentas mais comuns na e-democracia direta e suas aplicações práticas.....	116
Tabela 6 – Modelos de maturidade usado como referência.....	126
Tabela 7 – Dimensão Informação.....	131
Tabela 8 – Dimensão Interação.....	132
Tabela 9 – Dimensão Participação.....	133
Tabela 10 – Relação entre variáveis e previsões legais.....	134
Tabela 11 – Cumprimento das variáveis da Dimensão Informação – Als.....	143
Tabela 12 – Cumprimento das variáveis da Dimensão Interação – Als.....	147
Tabela 13 – Cumprimento das variáveis da Dimensão Participação – Al.....	151
Tabela 14 – Cumprimento das variáveis da Dimensão Informação – Câmaras.....	164
Tabela 15 – Cumprimento das variáveis da Dimensão Interação – Câmaras.....	168
Tabela 16 – Cumprimento das variáveis da Dimensão Participação- Câmaras.....	172

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 REFERENCIAIS TEÓRICOS	23
1.1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	23
1.1.1 Desenvolvimento histórico da Democracia moderna	26
1.1.2 Formas de governo e democracia na tradição aristotélica	27
1.1.3 Formas de governo e a democracia na tradição republicana moderna	29
1.1.4 A introdução do modelo democrático liberal	31
1.1.5 Democracia e modernidade: a construção do Estado Liberal 36	
1.1.6 Democracias contemporâneas	45
1.1.7 O modelo liberal hegemônico: democracia como procedimento	46
1.1.8 Modelos democráticos não hegemônicos: democracia participativa e democracia deliberativa	54
1.1.9 Democracias em crise: participação política e representatividade em questão	61
1.2 DA REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA À REVOLUÇÃO DEMOCRÁTICA	67
1.2.1 A emergência da sociedade informacional	67
1.2.2 Nova organização social, novos espaços, novas formas de relação entre Estado e Indivíduos	73
1.2.3 Espaços virtuais: ciberespaço e o caminho para a democracia eletrônica	74
1.2.4 Governo Eletrônico: características e possibilidades	77
1.2.5 Governo eletrônico e e-democracia: possibilidades para a participação popular nos processos de tomada de decisões governamentais	104
1.2.6 Modelos de democracia eletrônica	108

2	FRAMEWORK PARA AVALIAÇÃO DE SÍTIOS LEGISLATIVOS	119
2.1	JUSTIFICATIVA TEÓRICA	119
2.2	JUSTIFICATIVA METODOLÓGICA.....	122
2.3	DELINEANDO A ESTRUTURA METODOLÓGICA ADEQUADA.....	124
2.3.1	Estrutura do Framework.....	124
2.3.2	Fundamentação teórica dos Indicadores e Parâmetros	128
2.4	PROPOSTA DE FRAMEWORK	130
3	ANÁLISE DE DADOS	137
3.1	ANÁLISE DOS DADOS DAS ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS EM RAZÃO DAS DIMENSÕES.....	137
3.1.1	Dimensão Informação.....	137
3.1.2	Dimensão Interação.....	144
3.1.3	Dimensão Participação	148
3.1.4	Classificação geral das Assembléias Legislativas	152
3.2	ANÁLISE DOS DADOS DAS CÂMARAS DE VEREADORES DAS CAPITAIS EM RAZÃO DAS DIMENSÕES	155
3.2.1	Dimensão Informação.....	155
3.2.2	Dimensão Interação.....	165
3.2.3	Dimensão Participação	169
3.2.4	Classificação geral das Câmaras de Vereadores das Capitais.....	173
	CONCLUSÃO	179
	REFERÊNCIAS	184
	APÊNDICE - QUESTIONÁRIO DE COLETA DE DADOS APLICADO COMO TESTE DE VIABILIDADE DA PESQUISA	197

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa teve seu início em discussões sobre participação política e democracia eletrônica realizadas durante as reuniões do grupo de pesquisa em Governo Eletrônico e Democracia Digital da Universidade Federal de Santa Catarina (EGOV-UFSC).

Inicialmente acreditou-se possível o desenvolvimento de um projeto de lei que estabelecesse padrões e conteúdos mínimos para os sítios legislativos de modo a garantir aos cidadãos não apenas o acesso às informações acerca de seus representantes mas que também os permitisse interagir com estes e participar diretamente dos processos decisórios legislativos.

Todavia, a quase inexistência de pesquisas sobre governo eletrônico e participação política dentro dos sítios legislativos acabou redirecionando a pesquisa para criação de um modelo de análise que permitisse identificar as condições atuais acerca da prestação de informações, espaços para interação e para participação dentro dos respectivos sítios. Antes da proposição de um projeto de lei que delimitasse a participação política direta cidadã através da internet era preciso identificar o estado da arte e os principais problemas decorrentes da inserção tecnológica dentro do processo legislativo, assim como as ferramentas e soluções atualmente existentes para que o cidadão participe deste processo, fortalecendo a democracia.

Deste modo, questões elementares foram se desvelando: estes sítios utilizam as ferramentas e possibilidades oferecidas pelo meio virtual de maneira a permitir uma participação política mais ativa por parte dos cidadãos? São oferecidos subsídios informativos relevantes para o cidadão acerca da formação e atuação de seus representantes, bem como dos temas e projetos em debate? Os sítios seguem os preceitos da *accountability*, oferecendo prestação de contas, responsabilização e transparência em relação às votações, pautas e sessões legislativas? Qual o modelo de e-democracia predominante nos sítios legislativos? É possível direcionar o desenvolvimento destes sítios no sentido de um modelo democrático mais participativo?

A viabilidade de tal proposta foi então previamente verificada, com a formulação de um questionário simples constituído por 28 itens (Apêndice 01) submetido a um teste operacional no mês de Novembro de 2014, quando alunos da disciplina de Informática Jurídica (DIR5934 – Turma 2014/2) da Universidade Federal de Santa Catarina aplicaram-

no a todos os sítios das Assembléias Legislativas do Brasil, totalizando 27 portais, aqui compreendidos os portais das Assembléias Estaduais e o portal da Assembléia Distrital do Distrito Federal

A aplicação das questões nos sítios demonstrou ser viável uma pesquisa aprofundada, norteada pela adoção de uma metodologia dedutiva, consistindo basicamente na leitura dos referenciais teóricos e das previsões legais para a elaboração de uma métrica de avaliação da possibilidade de participação política, estruturada sob a forma de um framework, que permitisse verificar as atuais condições de participação através da internet, evidenciando as informações e ferramentas disponíveis e também desvelando as deficiências e as possibilidades de melhora. Optou-se, também, pela divisão da presente obra em três capítulos principais.

O primeiro capítulo representa a base teórica da discussão proposta, e se subdivide, por um lado, na concepção do modelo democrático, fundado na participação política e, por outro, nas possibilidades de ampliação do espaço político e das formas de participação em razão do surgimento das novas tecnologias de informação e comunicação.

Desta feita, dentro do capítulo inicial, temos que a idéia de democracia surge pela primeira vez na Grécia antiga, sendo um sistema de governo caracterizado pela participação ativa, direta ou indireta, dos membros de uma comunidade na tomada de decisões políticas. Desde então, muito foi escrito e discutido a respeito das vantagens e problemas decorrentes da implantação de modelos democráticos nas sociedades, e sendo vasto o universo de referenciais teóricos disponíveis, é preciso cautela na leitura e interpretação das diversas correntes de pensamento que abordam o tema.

Optou-se, portanto, pela leitura de fontes primárias acerca do tema, tais como Platão e Aristóteles em suas considerações sobre formas de governo, e a partir de então seguindo a evolução do tema pela História, em ordem cronológica, com o resgate dos ideais democráticos pelos pensadores do final da idade média e modernidade, tais como Jean Bodin, John Locke, Montesquieu, Rousseau, Constant, Alexis de Tocqueville e Stuart Mill, por exemplo.

A escolha destes referenciais se pautou não apenas pela ordem cronológica de seus respectivos pensamentos políticos mas também pela perspectiva sob a qual estes autores abordam o tema, principalmente devido às considerações acerca de formas de governo e de modelos representativos de democracia, bem como o impacto que tais

formulações tiveram sobre pensadores da Democracia contemporânea, como Kelsen, Schumpeter, Dahl, Habermas e Bobbio, por exemplo.

Como restará evidente, a preocupação dos principais teóricos da democracia moderna em relação a sistemas de democracia direta ou semidireta orbitou sempre em razão de questões como o acesso ao espaço deliberativo, o acesso à informação que fundamenta as decisões e a limitação da soberania popular de modo a evitar arbitrariedades.

Desta forma, o referido tópico busca resgatar as principais tradições democráticas e a forma como tais doutrinas foram apreendidas na modernidade, evidenciando a participação política como condição *sine qua non* deste modelo de governo, realizando ponderações acerca das vantagens e limitações dos modelos de democracia direta e indireta, e, por fim, analisando elementos que sugerem estar o principal modelo democrático atual – o sistema democrático representativo – em meio a uma crise.

O objetivo não é, porém, esgotar de maneira definitiva o tema Democracia, mas sim, através de sua construção histórica e das adaptações conceituais realizadas ao longo deste trajeto, delinear os principais modelos de democracia contemporâneos, cotejando suas vantagens e desvantagens, de modo a obter elementos que indiquem o melhor modelo a ser adotado em um sistema de participação política em ambientes virtuais.

Na sequência optou-se por uma abordagem do desenvolvimento histórico do conceito de democracia, as transformações políticas e sociais causadas pela implementação desta forma de governo nos Estados modernos, assim como os modelos de democracia contemporâneos. Buscou-se evidenciar também as limitações do modelo democrático liberal – centrado na representação política, onde a expressão da soberania popular se restringe ao momento do voto - realizando um cotejo entre suas características e as características de modelos democráticos mais permeáveis à participação popular, como o modelo de democracia deliberativa proposto e o modelo de democracia participativa (ou semidireta).

O tópico seguinte estatui que, paralelamente ao desenvolvimento político e social promovido pelo ideário democrático, uma outra revolução toma corpo: a revolução tecnológica. Com o advento do pensamento liberal e as transformações econômicas dele resultantes, iniciaram-se diversas alterações nos meios de produção, partindo do sistema de produção mecanizada com base nas máquinas à vapor da Revolução Industrial inglesa e seguindo, ao longo dos séculos XIX e XX, uma curva exponencial de desenvolvimento que alteraria não

apenas os processos de produção e troca de mercadorias mas também a própria forma como cidadãos, governos e empresas se relacionam entre si.

Esta nova forma de organização social, baseada em redes, permitiu o florescimento de uma série de recursos e ferramentas de comunicação, interação e participação que não se restringem apenas ao campo da economia ou das relações interpessoais, mas lança possibilidades também sobre as formas de organização política – principalmente no que tange aos modelos democráticos – por oferecer não apenas meios de informação e controle sobre a atividade política, mas também por representar um potencial de expansão do espaço político e promover a inclusão participativa dos cidadãos na tomada de decisões coletivas.

Assim, o objetivo de tópico é delinear brevemente a evolução histórica deste processo de revolução tecnológica, destacando seu impacto nas atuais formas de organização políticas, econômicas e sociais. Estabelecidas as características fundamentais dessa ‘sociedade em rede’, coadunando-se com a proposta do presente trabalho, dar-se-á ênfase ao conceito de Governo eletrônico e suas implicações, o que levará, por fim, a uma análise da questão democrática quando sobreposta a este novo modelo organizacional, colocando em relevo as possibilidades de participação política pelo meio digital.

Estabelecidas no primeiro capítulo as referências teóricas acerca de democracia, com ênfase na participação política como condição democrática, assim como a necessidade de acesso ao espaço político e à informação que qualifique o debate a pesquisa propõe, em seu segundo capítulo, uma avaliação sobre a aptidão dos portais das casas legislativas para atender minimamente aos anseios de informação, interação e participação política da população.

Assim sendo, o segundo capítulo trata da proposição de um método de análise dos sítios legislativos que permita classificá-los e identificar, dentro de suas estruturas, as principais ferramentas disponíveis para que o cidadão se informe, interaja e participe através de tais sítios. Para possibilitar tal análise foi desenvolvido um framework, estruturado em três dimensões e composto de 28 variáveis que permitissem avaliar e quantificar a disponibilidade de informações e de ferramentas para interação e participação dos cidadãos.

O terceiro capítulo, por fim, trata da análise dos dados obtidos com a aplicação do framework em todos os sítios de Assembléias Legislativas e também em todos os sítios de Câmaras de Vereadores das capitais de estados do Brasil.

1 REFERENCIAIS TEÓRICOS

1.1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A ideia de democracia surge do entendimento do homem como um ser social cujas relações com seus pares se dá através da política. Para Humberto Maturana (1995, p.45) a ‘natureza última’ dos humanos é justamente seu ser social, o ‘ser na linguagem’, isto é, uma ‘coordenação consensual’ realizada por meio da comunicação e visando a construção de uma sociedade através da cooperação recíproca.

Tal formulação pouco difere daquela feita por Aristóteles (2006, p.04) ao considerar que ‘o homem é naturalmente feito para a sociedade política’, sendo portanto um ‘animal cívico’ que ‘não pode bastar-se a si mesmo’, devendo recorrer à vida em sociedade para ver satisfeitas suas necessidades. Desta forma, Aristóteles define a ação humana como sendo uma ação política, mas não se trata aqui de evidenciar uma pré disposição natural à sociabilidade, fundamentada neste agir político.

De fato, a organização política estaria em oposição a esta idéia de associação natural. Para Aristóteles (2006, p.03), o surgimento da polis se deu justamente quando as sociedades formadas por associações naturais – ou seja, as sociedades familiares organizadas com base no parentesco – atingiram um grau de crescimento que levou as pequenas aldeias familiares a se aglutinarem com as demais aldeias vizinhas, dando origem à Cidade (2006, p.04).

Uma vez estabelecida a Cidade, a organização social não deveria tratar apenas da conservação da existência de determinada estirpe, mas sim da promoção do bem-estar para todos aqueles a compunham. Deixada de lado a associação natural de base familiar em prol da convivência nas cidades, tem-se a formação de um novo modelo de sociedade: a sociedade política.

Para Aristóteles, o surgimento deste novo modelo está condicionado a duas formas de atividade humana, a ação e o discurso (ou *práxis* e *lexis*, no vernáculo grego). Através destas duas atividades, o homem conseguiria se situar na *polis*, orientando sua conduta moral e estabelecendo leis de convivência.

Não se trata, todavia, de uma exclusão da dimensão familiar. De fato, esta continua presente, representando o lar, local de reprodução e abrigo, esfera livre da influência dos demais, em oposição a dimensão da *polis*, que representa, para o pensamento do autor, o local de debates, onde o homem se relaciona não por meio de uma relação natural de

poder, mas por meio de regras, acerca das quais pode fazer escolhas que podem levá-lo tanto à virtude quanto ao vício.

Tem-se, portanto, que uma sociedade política – cuja vida se desenvolve na *pólis* – é uma criação humana, desenhada por nossa vontade e capacidade intelectual e cujo objetivo é permitir o desenvolvimento de nosso potencial enquanto espécie. Em outras palavras, a sociedade política é fruto da própria natureza humana.

É através da participação política que os indivíduos de uma comunidade se organizam e moldam a própria estruturação da sociedade em que vivem. A participação dos indivíduos nas atividades políticas é o que garante o equilíbrio entre os anseios de diferentes grupos, evitando abusos ou decisões injustas. Sob esta ótica, Dallari ensina que

a participação política é um dever moral de todos os indivíduos e uma necessidade fundamental da natureza humana. A participação intensa e constante de muitos é necessária para impedir que alguns imponham uma ordem injusta, que sempre acaba sendo prejudicial para todos. (2004, p.36)

Quem melhor traduz esta relação entre a estruturação social e a participação ativa de seus membros é Arendt (1979), para quem a própria natureza humana se fundamenta, além de no labor e no trabalho¹, na ação política. É através desta ação política que se atinge a

¹ Para Arendt, três aspectos fundamentais compõem a ‘vida activa’: labor, trabalho e ação. Neste sentido, Labor é atividade assinalada pela necessidade e concomitante futilidade do processo biológico, do qual deriva, uma vez que é algo que se consome no próprio metabolismo, individual ou coletivo.

O trabalho, ao contrário do labor, não está necessariamente contido no repetitivo ciclo vital da espécie. É através do trabalho que o homo faber cria coisas extraídas da natureza, convertendo o mundo num espaço de objetos partilhados pelo homem. O habitat humano é, por isso mesmo, nitidamente diferente de qualquer ambiente natural. É um habitat cercado de objetos que se interpõem entre a natureza e o ser humano, unindo e separando os homens entre si.

Já a ação é a única atividade que se exerce diretamente entre os homens sem a mediação das coisas ou da matéria. Corresponde à condição humana de pluralidade, ao fato de que homens, e não o homem, vivem na Terra e habitam o mundo. Todos os aspectos da condição humana têm alguma relação

liberdade, pois, para a autora, a liberdade só pode ser exercida mediante a recuperação e a reafirmação do mundo público, que permite a identidade individual através da palavra viva e da ação vivida, no contexto de uma comunidade política criativa e criadora.

Retomando Maturana (1995, p. 258), temos que os próprios fenômenos sociais são fundados em ‘acoplamentos linguísticos’, dando origem à linguagem, através da qual não apenas podemos compreender a realidade na qual estamos inseridos, mas também modificá-la. Isto quer dizer que o homem não é um produto acabado e delimitado pela sociedade e pela linguagem na qual se insere, mas é também agente e criador destes mesmos elementos. Noutras palavras, o homem não só é fundado pela sociedade como dela é também fundador.

Tendo em vista todo este potencial criativo e a liberdade de ação decorrentes de uma existência social fundada na linguagem, o estabelecimento de normas de conduta se faz indispensável para a manutenção de uma convivência pacífica entre os membros da sociedade.

Neste sentido, é o que afirma Duguit (1996, p.25) ao condicionar a existência em sociedade a uma ‘solidariedade’ unificadora de seus indivíduos, mediada por ‘regras de conduta’, descrita como sendo, resumidamente, “não praticar nada que possa atentar contra a solidariedade social sob qualquer de suas formas e, a par com isso, realizar toda atividade propícia a desenvolvê-la organicamente”. Este princípio resume, segundo o autor, o direito objetivo, e “a lei positiva, para ser legítima, deve ser a expressão e o desenvolvimento deste princípio”.

Portanto, o estabelecimento de normas de conduta – que podem ser descritas aqui como regras de direito – são indispensáveis para a estruturação da vida em sociedade. Da mesma forma, a organização social exige a formulação de conceitos e regras de governo e administração.

De fato, o desenvolvimento histórico da democracia está intimamente atrelado a evolução teórica das formas de governo, iniciadas na Grécia antiga e cujas repercussões perpassam toda a evolução do pensamento político ocidental, atingindo seu ápice no

com a política; mas esta pluralidade é especificamente a condição de toda a vida política.

Iluminismo, com o resgate da ideia de República como forma de Estado e a Democracia como forma de governo correspondente.

É sobre esta evolução e suas consequências para os modelos de democracia contemporâneos que se tratará a partir de agora.

1.1.1 Desenvolvimento histórico da Democracia moderna

A experiência democrática não é nova, tendo sido avaliada e discutida ao longo dos séculos por representantes das mais diversas áreas do saber, como filósofos, historiadores, juristas, entre tantos outros.

Frequentemente se faz menção ao modelo democrático ateniense como sendo a base inspiradora das democracias contemporâneas. Contudo, conforme afirma Dahl (2001, p.17-32), experiências democráticas também se desenvolveram no norte da Europa e em Roma. Porém, inegável a influência que o modelo grego exerceu sobre o desenvolvimento político ocidental, afinal, dos gregos é oriundo não apenas o termo (*demos +kratos* = poder do povo) mas também todo o ‘ideário’ democrático (MIGUEL, 2005a, p.05).

Conforme afirma Held (2006), a emergência de Atenas como cidade-estado mais destacada se deve principalmente devido a este ideário democrático de liberdade, igualdade e respeito pelas leis e normas sociais de conduta. Para o autor (2006,p.20) o princípio de governo era um modelo de vida social, baseado na participação direta.

De se frisar, porém, que o sentido de liberdade e igualdade empregados em Atenas não guardam pertinência com a acepção moderna dos termos. Como evidencia Aristóteles (2006, p.41-42), a igualdade política e a liberdade de participação nos assuntos da pólis estavam condicionados à cidadania², sendo esta exclusividade do homem adulto e que ‘nasceu de pais cidadãos’ (2006, p.44).

Portanto, do conceito de cidadania ateniense estavam excluídos os escravos, os estrangeiros – ainda que, via de regra, fosse possível a naturalização – as mulheres, as crianças, ‘cidadãos em esperança’, e

² A cidadania pode ser interpretada como o vínculo jurídico entre a forma de governo (democracia) e a participação popular nos processos políticos. Para Aristóteles (2006, p.41), “o que constitui propriamente o cidadão é [...] o direito de voto nas Assembléias e de participação no exercício do poder público de sua pátria”..

mesmo os velhos, cidadãos ‘rejeitados por sua decrepitude’ (ARISTOTELES, 2006, p.42).

De fato, conforme afirma Dahl:

]....) até depois do século VIII, as idéias e as convicções democráticas não eram amplamente compartilhadas nem muito bem compreendidas. Em todos os países, a lógica da igualdade foi eficaz apenas entre poucos - poucos bastante privilegiados. Mesmo a compreensão do que exigiria uma república democrática como instituição política absolutamente não existia. (2001, p.34)

Em verdade, a discussão sobre as exigências de uma república democrática só seria retomada no Iluminismo. Todavia, para a compreensão de seus elementos e bases teóricas, é preciso delinear a evolução das formas de governo e as principais vertentes da tradição democrática, percorrendo seu caminho desde a democracia ateniense até os modelos de democracia contemporâneos. É o que se segue.

1.1.2 Formas de governo e democracia na tradição aristotélica

A necessária prescrição de direitos, deveres e limites para a atuação dos indivíduos dentro de uma sociedade, conforme abordada no tópico anterior, foi o mote para as primeiras discussões sobre possíveis formas de organização da vida social. Tem-se aqui o início das formulações doutrinárias acerca das formas de governo.

Segundo Abbagnano (2007, p.487), as primeiras considerações sobre a organização de um Estado – no caso, cidade-estado – remontam a Heródoto, que distinguia as formas de governo em um sistema básico organizado entre o ‘governo de poucos’, o ‘governo de muitos’ e o ‘governo de um só’.

Tal classificação foi retomada por Platão em A República (2000, p.360), para quem a organização ideal do Estado deveria ser a aristocracia, ou o ‘governo dos filósofos’. Todavia, esta organização ideal estava sujeita a degenerações, provocadas por razões diversas.

A primeira forma de degeneração listada é a Timocracia, forma de governo oriunda da apropriação de terras e casas pelos governantes, é, não por outro, o ‘governo da ambição’ (2000, p.361). A segunda, a Oligarquia, é fundada no patrimônio, sendo uma forma de governo regida pelos ricos (2000, p.368). A democracia é a terceira forma de

governo listada, descrita como aquela na qual a todo cidadão é facultado fazer o que lhe aprouver (2000, p.378). Por fim, tem-se a Tirania, descrita como a mais extrema degeneração política e oriunda, segundo Platão, do excesso de liberdade democrática (2000, p.385-386)³.

De maneira mais concisa, no diálogo ‘Político’, ao discorrer sobre as formas de constituição de governo, Platão (1991) retoma literalmente a divisão feita por Heródoto, estabelecendo que, o governo de um, o governo poucos e o governo de muitos, em razão da existência ou não de leis, podem assumir respectivamente a forma de ‘realeza’ ou tirania; aristocracia ou oligarquia e; democracia regida por leis ou democracia demagógica (1991, p. 239; 249-250).

Na visão de Platão, a democracia é, dentre as formas de governo, a menos boa das formas boas, e a menos má das formas más, pois

esta é a pior forma de constituição quando submetida à lei e a melhor quando estas são violadas. Estando todas elas fora das restrições da lei, é na democracia que se vive melhor; sendo, porém, todas bem ordenadas esta é a última que se deverá escolher (1991, p.251).

Este modelo de separação de formas de governo sistematizado por Platão foi repetido por Aristóteles (2006, p.106), que todavia estabeleceu que as formas fundamentais de governo eram apenas duas, democracia, quando os livres governam, e oligarquia, quando os ricos governam e, “em geral, os livres são muitos e os ricos poucos” (2006, p.107).

Em que pese a ressalva feita por Aristóteles acerca da existência de dois tipos fundamentais de governo, a classificação triádica foi aquela que prosperou, atravessando a Idade Média e produzindo efeitos no Renascimento e na Modernidade.

³ Para Platão, a Democracia seria a continuidade da degeneração oligárquica. Pressionados pela vontade ‘insaciável’ de enriquecer (2000, p.375), os pobres de um regime oligárquico se sublevam e, ‘vitoriosos, matam uns tantos adversários, exilam outros e dividem com os remanescentes os postos de comando e direção da cidade’ (2000, p.378). Da mesma forma, a Tirania seria decorrente do excesso de liberdade democrática. De fato, para o autor ‘o excesso de liberdade só pode terminar em excesso de escravidão’, promovida pelo aumento do desprezo do cidadão em relação às leis (2000, p.388)

Ao retomar os conceitos gregos sobre as formas de governo em seus ‘Seis Livros da República’, em 1576, Jean Bodin(1992) fez importante distinção entre o Estado e as formas de governo, que não devem ser confundidos.

Para o Bodin, o Estado se caracteriza pela posse da soberania, sendo esta una e indivisível, enquanto o Governo reside no aparato político através do qual se exerce a soberania. Desta forma, em uma monarquia, a soberania reside na figura do Rei (soberano), podendo todavia delegar seu poder de modo democrático, enquanto em uma Democracia a soberania reside no Povo, o que não impediria, contudo, um governo despótico perpetrado pela maioria sobre a minoria. Trata-se, portanto, de distinções evidentes entre a titularidade e o exercício da soberania.

Seguindo nesta linha distintiva entre soberania e formas de governo, para Hobbes (2002, p.119), a diferença entre as formas de governo reside meramente na diversidade das pessoas às quais é confiado o poder soberano. Desta forma, democracia, aristocracia ou monarquia, se constituem segundo o poder soberano seja confiado ao povo, aos nobres ou ao rei.

No relativo às degenerações das formas de governo, para Hobbes tal critério é dispensável, vez que as designações de demagogia, oligarquia e tiranias são apenas “três nomes dados a este por aqueles que estão descontentes com a forma atual de governo, ou com quem exerce o poder”(2002, p.120).

1.1.3 Formas de governo e a democracia na tradição republicana moderna

Foi Montesquieu quem veio a modificar a divisão tradicional, afirmando que o governo pode ser republicano, - composto entre um conjunto de democracia e aristocracia – monárquico ou despótico. Essas três formas são regidas por "princípios" que, desta forma, condicionam sua manutenção e seu funcionamento. Desta feita, para o autor, a república baseia-se na virtude cívica e no espírito público do povo; a monarquia no sentimento de honra da classe militar; o despotismo, no temor (1996, p.31-38).

Com base nesta distinção feita por Montesquieu, a antiga tripartição das formas de governo começa a perder importância. Montesquieu observou com precisão que a liberdade da qual os cidadãos desfrutam em um Estado não depende da forma de governo vigente no

Estado, mas sim das limitações dos poderes garantida pela ordenação jurídica do Estado.

Tal formulação é explicitada no célebre trecho

A democracia e a aristocracia não são Estados livres por natureza. A liberdade política encontra-se nos governos moderados. Mas nem sempre existe nos Estados moderados: permanece só quando não há abuso de poder. [...] Para que não seja possível abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder refreie o poder. Uma constituição pode ser de tal forma que ninguém seja obrigado a cumprir ações às quais a lei não obrigue nem a deixar de cumprir as que a lei permite (1996, p.166-167).

A partir da constatação da necessidade de que ‘o poder refreie o poder’, Montesquieu então introduz o ideal republicano acerca da divisão dos poderes, estabelecendo a clássica divisão entre Legislativo, Executivo e Judiciário (1996, p.167) e condicionando o bom funcionamento da república à manutenção do equilíbrio entre os poderes.

A preocupação do autor com o sistema de contrapesos de poder tem como objeto a manutenção da liberdade, vez que caso houvesse a concentração de poderes executivos, legislativos e judiciários em um único indivíduo ou grupo político “tudo estaria perdido” (1996, p.168).

Na verdade, a descrição teórica do autor visava precisamente assegurar a liberdade através da existência de um poder que fosse capaz de se opor a outro poder. Ou seja, tratava-se de localizar uma instância independente, com poder suficiente para moderar o poder do executivo.

Tem-se, portanto um problema de natureza política, de correlação e equilíbrio de forças, e não um problema jurídico-administrativo, de organização de funções administrativas. Para que a moderação fosse possível, era necessário que a instância moderadora encontrasse sua força política em outra base social. Em outras palavras, era preciso que a nobreza, de um lado, e o restante do povo, do outro, tivessem poderes independentes e capazes de se contrapor.

A concentração ou divisão de poderes, de fato, é o que dá corpo aos conceitos definidos por Montesquieu. Segundo o autor, àquela época a maior parte das monarquias européias era ‘moderada’, vez que o príncipe concentrava para si os poderes legislativo e executivo, mas deixava para os súditos a resolução das querelas entre particulares,

enquanto nas repúblicas italianas – em especial a República de Veneza – a reunião de poderes na figura dos magistrados reduzia as liberdades, vez que possuíam poderes legislativos, executivos e judiciários (1996, p.168-169).

1.1.4 A introdução do modelo democrático liberal

Identificado o problema da concentração de poderes de governo que dava corpo às repúblicas italianas, Montesquieu relaciona esta aglutinação de funções com a dificuldade de gestão da coisa pública em uma sociedade de homens livres, pois

como em um estado livre, todo homem que supostamente tem alma livre deve ser governado por si mesmo, seria necessário que o povo em conjunto tivesse o Poder Legislativo. Mas como isso é impossível nos grandes Estados e sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça através de representantes tudo o que não pode fazer por si mesmo (1996, p.170).

A dificuldade em conferir ao povo o poder Legislativo de maneira direta, para Montesquieu se dá em razão do acesso limitado à informação e a dificuldade de reunião deliberativa de todos os membros da sociedade em um mesmo espaço. Assim, para o autor, a grande vantagem da escolha de representantes para a tomada de decisões legislativas em uma república é que “os representantes são capazes de discutir os assuntos”, enquanto o povo enquanto coletivo “não é nem um pouco capaz disto”, sendo este um dos “grandes inconvenientes da democracia” (1996, p.171)

Temos em Montesquieu, então, distinções acerca de um modelo de democracia direta e um modelo de democracia representativa, sendo esta última a forma através da qual o autor conseguiu, dadas as limitações da época, congregar o ideal republicano com o ideal democrático⁴.

⁴ Sobretudo, em Montesquieu se notam os primeiros indícios do modelo liberal de democracia, fundado na representatividade política e na preocupação de que o Estado, embora deva ter a prerrogativa do poder coercitivo afim de

Contudo, foi em Rousseau (1996) que o ideal democrático coincidiu perfeitamente com o ideal republicano. No *Contrato Social* caminham juntas, até se fundirem, as doutrinas clássicas de soberania popular, a doutrina contratualista dos Estados fundados sobre o consenso e sobre a participação de todos nas decisões políticas, bem como o ideário da igualdade nisto inscrito, assim como também a admiração pela idéia republicana, haja vista a desigualdade constatada pelo autor nos regimes monárquicos e despóticos.

Em sua obra, Rousseau descreve o dever-ser de toda ação política, buscando estabelecer as condições de possibilidade de um acordo – um contrato – pelo qual os homens, depois de abdicarem de sua liberdade natural, obtém, em troca, a liberdade civil. Neste processo de legitimação do contrato social, é imprescindível que as partes contratantes estejam em condição de igualdade, pois ‘os compromissos

garantir a lei e também sua segurança e de seus cidadãos, tal poder deve estar sujeito a limites de atuação, de modo a garantir que seus agentes não criem obstáculos a liberdade política e social dos indivíduos. (MONTESQUIEU, 1996, p.170) (HELD, 2006, p. 32)

Entretanto, para Bobbio (1997a) foi John Locke o grande precursor do Estado Liberal, ao estabelecer, através dos princípios de um direito natural preexistente ao Estado, o modelo de um Estado baseado no consenso, na subordinação do poder executivo ao poder legislativo, de um poder limitado, bem como lançou as bases para a fundamentação da propriedade privada como expressão da liberdade.

Para Locke (1994, p.139-141; 154-159), de maneira resumida, os principais elementos do estado civil são: o livre consentimento dos indivíduos para a formação da sociedade; o livre consentimento da comunidade para a formação do governo; a proteção dos direitos de propriedade pelo governo, pois é a propriedade que liga o indivíduo ao Estado (p.154); a sujeição do poder executivo ao estabelecido em lei (p.159); o controle do governo pela sociedade, vez que este governo é justamente fruto do acordo consensual dos membros da comunidade. Isto posto, fica evidente a influência que seu pensamento político teve sobre pensadores como Rousseau e Montesquieu, por exemplo. Optou-se pela inclusão das idéias lockeanas nesta nota explicativa pois o autor não tece grandes considerações a sistemas democráticos de governo, focando sua argumentação nos elementos que caracterizam a formação de um governo civil fundado no consenso, cuja finalidade máxima é a preservação da propriedade (p.159), independente do modelo de administração que este governo venha a tomar após estabelecido.

que nos ligam ao corpo social só são obrigatórios por serem recíprocos’ (1996, p.39).

Uma vez estabelecida esta igualdade, o contrato firmado pelos membros da sociedade expressaria a ‘vontade geral’, sendo esta ‘sempre reta’. Sobre este aspecto, Rousseau esclarece:

Por que é sempre certa a vontade geral e porque desejam todos constantemente a felicidade de cada um, senão por não haver ninguém que não se aproprie da expressão *cada um* então pense em si mesmo ao votar por todos?(1996, p.41).

Tal colocação pode afirmar que a única política a ser aceita por todos é aquela em que os benefícios e encargos são igualmente compartilhados. O processo de participação garante que a igualdade política seja efetivada nas assembleias em que as decisões são tomadas.

Nas palavras de Pateman (1992, p.37) “o principal resultado político é que a vontade geral é, tautologicamente, sempre justa [...] de forma que os direitos e interesses individuais são protegidos, ao mesmo tempo que se cumpre o interesse público”.

Este mesmo processo de legitimação estende-se também para o sistema de administração política em funcionamento. Para o desenvolvimento do corpo político pactuado, o mero ato de vontade fundador de uma associação não é suficiente, também os fins da constituição da comunidade política precisam ser realizados. Tal encargo recai sobre o corpo administrativo do Estado, o governo, ao qual Rousseau credita o poder executivo (1996, p.72).

O poder deste corpo administrativo, encarregado da realização da vontade expressa no contrato social, está, todavia, limitado pelo poder do povo, vez que só se constituiu em razão dele. Sob este aspecto, Rousseau é claro ao afirmar que o poder executivo é ‘a força’ necessária para implementação da ‘vontade’, enquanto esta é manifesta pelo poder legislativo, que ‘pertence ao povo e só a ele pode pertencer’ (1996, p.71).

Como visto, a realização do contrato social, manifestador da vontade geral, deve ser, por definição, realizado de forma direta, ou seja, cada cidadão precisa participar ativamente no processo legislativo, garantindo assim a igualdade e justiça na imposição das normas de condutas vigentes em um Estado.

Para Pateman (1992, p.38), a análise do modelo participativo de Rousseau evidencia dois aspectos. Primeiramente, em Rousseau a

participação política se dá no processo de tomada de decisões, e este processo visa proteger os interesses privados (já que todos podem se manifestar) e garantir um bom governo.

Conforme esclarece a autora

Como resultado de sua participação na tomada de decisões, o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo a ser tanto um cidadão público quanto privado. Rousseau também acredita que, por meio desse processo de aprendizagem o indivíduo acaba por não sentir quase nenhum conflito entre as exigências das esferas públicas e privadas. Uma vez estabelecido o sistema participativo (e este é um ponto da maior importância), ele se torna autossustentável porque as qualidades exigidas de cada cidadão para que o sistema seja bem-sucedido são aquelas que o próprio processo de participação desenvolve e estimula; quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo. (1992, p.39).

Ademais, o modelo participativo proposto por Rousseau favorece também a integração dos membros de uma comunidade, pois o “dever e o interesse obrigam igualmente as partes contratantes a se ajudarem mutuamente”, além de tornar mais fácil que as decisões coletivas sejam aceitas pelos indivíduos. (ROUSSEAU, 1996, p. 24)

Esta construção de um modelo participativo direto, que garantiria a legitimidade das decisões tomadas e do corpo administrativo estabelecido se funda em uma visão de soberania popular inalienável e indivisível, onde, segundo Rousseau (1996, p.33) é possível ‘transmitir-se o poder – não, porém, a vontade’. Ou seja, para o autor, as funções executivas poderiam ser delegadas a um corpo de governo, porém, a função legislativa, expressão da vontade, não poderia ser transmitida a representantes.

A explicação para tal afirmação reside na impossibilidade de um representante em saber qual será a vontade futura do representado. Ademais, em tendo representantes de sua vontade, caberia ao povo tão somente o dever de obediência àquilo definido por seus representantes. Como esclarece Rousseau, “se, pois, o povo promete simplesmente obedecer, por esse mesmo ato ele se dissolve e perde sua qualidade de

povo. No momento em que há um senhor, já não há soberano e, desde então, destrói-se o corpo político.” (1996, p.34)

A partir deste pressuposto, Rousseau retoma então a distinção feita por Bodin acerca das diferenças entre formas de governo e formas de Estado. Ao corpo político – ou Estado – Rousseau chama República, vez que tal corpo político se originaria do acordo de vontades do povo, e considera a Democracia uma das formas possíveis de governo e que, enquanto tal, ou é uma República, ou não é sequer um Estado, pois considera a Monarquia e o Aristocracia como o domínio particular de um ou outro poderoso que dele toma conta e governa com o uso da força (ROUSSEAU, 1996, p. 84-95).

Mais relevante nesta distinção é que dela se extrai o conceito de liberdade rousseauiano, uma liberdade entendida como participação no processo de formação das leis e do corpo político, cuja expressão máxima está na assembléia de cidadãos.

Contudo, mesmo defendendo a participação democrática direta no processo de formação da vontade geral, Rousseau identificou limitações a um modelo democrático ‘puro’, chegando a dizer que não existiu e jamais existirá uma ‘verdadeira democracia’, pois não podia ‘imaginar que o povo permaneça constantemente reunido para ocupar-se dos negócios públicos’ (1996, p. 83)⁵.

A questão da liberdade e os problemas consistentes em sereunir permanentemente o povo para assembléias deliberativas foram o ponto de partida para a concepção do atual modelo hegemônico de democracia, o modelo democrático liberal, pautado pela representatividade.

⁵ Assim como em Montesquieu (1996, p.170), também Rousseau vê as limitações de um modelo direto de democracia em razão das dificuldades de acesso ao espaço político onde são tomadas as decisões. Para os autores, as demandas de informação e reunião do povo em assembléias decisórias seriam inviáveis. Todavia, conforme os objetivos do presente trabalho, mais adiante afirmaremos que a revolução tecnológica oferece ferramentas que podem ser direcionadas para a superação dos problemas do acesso ao espaço e do acesso à informação, favorecendo a implementação de um modelo de democracia semidireta (ou participativa).

1.1.5 Democracia e modernidade: a construção do Estado Liberal

Conquanto as primeiras formulações a respeito de um Estado liberal tenham sido feitas por John Locke (1994) e a idéia de uma democracia representativa tenha sido formulada, ainda que de maneira simples e pouco aprofundada por Montesquieu (1996, p.170), pode-se considerar o ensaio “A Liberdade dos antigos comparada com a dos modernos”, escrito por Benjamin Constant (1985), a guinada definitiva da teoria do Estado para uma concepção liberal.

O ponto central, aqui, é o conceito de Liberdade. Como visto, em Locke (1994, p.159) a liberdade era a liberdade de propriedade, enquanto para Rousseau (1996, p.34; 84-95) a liberdade é entendida como a participação direta dos indivíduos na criação de leis através do corpo político, expresso sob a forma de assembléia de cidadãos. Para Constant, entretanto, ambos os conceitos se vinculavam a idéias antigas de liberdade.

Para Constant, o conceito de liberdade antigo se vincula precisamente a ‘participação ativa e constante no poder coletivo’, donde resta evidente o vínculo entre tal idéia e os conceitos expressos por Locke e Rousseau. Por outro lado, a liberdade moderna, que deve ser semeada e desenvolvida é a liberdade individual na relação com o Estado, garantindo não apenas o direito de propriedade e de participação, mas também todo um conjunto de liberdade civis, além da liberdade política. A liberdade moderna, portanto, ‘deve compor-se do exercício pacífico da independência privada’ (1985, p.06).

Assim é, pois, para o autor, a expansão das relações tornou inviável, quando não danosa, a idéia de liberdade vinculada a participação ativa na formação das leis, pois o indivíduo, ‘perdido na multidão, quase não percebe a influência que exerce’ (1985, p.07).

De fato, para Constant,

o objetivo dos antigos era a partilha do poder social entre todos os cidadãos de uma mesma pátria. Era isso o que eles denominavam liberdade. O objetivo dos modernos é a segurança dos privilégios privados; e eles chamam liberdade as garantias concedidas pelas instituições a esses privilégios.(1985, p.07).

Em razão dessa diferença substancial identificada, Constant então tece considerações a respeito do modelo político propriamente dito,

pois, como a liberdade moderna difere da antiga, também diversa deve ser a organização política do Estado. Esclarece então que, na concepção antiga de liberdade

quanto mais tempo e forças o homem consagrava ao exercício de seus direitos políticos, mais ele se considerava livre; na espécie de liberdade a qual somos suscetíveis, quanto mais o exercício de nossos direitos políticos nos deixar tempo para nossos interesses privados, mais a liberdade nos será preciosa. Daí a necessidade do sistema representativo (1985, p.13-14).

Segundo o autor, o modelo do sistema representativo é comparável a ‘uma procuração dada a um certo número de homens pela massa do povo que deseja ter seus interesses defendidos e não tem, no entanto, tempo para defendê-los sozinho’ (1985, p.14).

A vantagem deste sistema, conforme esclarece Constant no livro “Curso de Política Constitucional” é a manutenção da liberdade individual, evitando a tirania da maioria, pois em uma assembléia do povo ‘não é certo que todos os associados adquirem os mesmos direitos que cedem, posto que não ganham todos o equivalente do que perdem, e o resultado [...] pode ser o restabelecimento’ da tirania.⁶ (1979, p.06-07)

Tal possibilidade é descrita por Constant de forma precisa ao considerar que, mesmo pertencendo ao povo,

a soberania não existe, senão de maneira limitada e relativa. No ponto que começa a independência da existência individual, cessa a jurisdição da dita soberania. Se a sociedade ultrapassa esta linha, chega a fazer-se tão culpada como o déspota [...] e assim não pode exceder sua competência sem ser usurpadora, nem a maioria sem ser facciosa. [...] Rousseau desconheceu esta verdade, e seu erro fez de seu *Contrato Social*, tantas vezes invocado em

⁶ Tradução do autor. No original: “No és cierto que todos los asociados adquieran los mismos derechos que ceden, puesto que no ganan todos el equivalente de lo que pierden y el resultado de lo que sacrifican es, o puede ser, el restablecimiento de una fuerza que les arrebatara lo que tienen.”

favor da liberdade, o auxiliar mais terrível de todo gênero de despotismo.⁷ (1979, p.05-06).

Segundo o autor, mesmo Rousseau acabou atemorizado pela monstruosidade do poder social que havia acabado de criar, e desta forma, ‘não encontrou melhor preservativo contra o perigo inseparável de uma tal soberania senão um expediente que fazia impossível seu exercício, o de declarar que não podia ser alienada, nem delega e nem mesmo representada’⁸, o que tornava praticamente impossível que se fosse exercida (1979, p.07)

A preocupação era tal que Constant afirmava que ‘os atentados mais monstruosos do despotismo de um só se deveram muitas vezes a doutrina do poder ilimitado de todos’⁹ (1979, p.12), razão pela qual era necessária uma limitação da soberania popular, através da representação política em uma monarquia constitucional (1979, p. 16-17), objetivando com isso salvaguardar as liberdades dos cidadãos, descritas por ele como ‘liberdade individual, liberdade de opinião [...], liberdade religiosa, garantias judiciais, o desfrute da propriedade e a proteção contra todo o arbitrário’¹⁰ (1979, p.08)

⁷ Tradução do autor. No original: “la soberania no existe, sino de manera limitada y relativa. Enelpunto em que comienzalaindependencia de laexistencia individual, cesalajusridicción de dicha soberania. Si lasociedadtraspasa esta línea, llega a hacersetanculpable como el déspota [...] y así no puede exceder sucompetenciasin ser usurpadora, nila maioria sin ser facciosa. [...] Rousseau há desconocidoestaverdad; y suerror há hecho de su*Contrato Social*, tantas veces invocado en favor de lalibertad, el auxiliar más terrible de todo género de despotismo”.

⁸ Tradução do autor. No original: “no encontrómejor preservativo contra elpeligroinseparable de una tal soberania sino um expediente que haceimposiblesuejercicio, el de declarar que no podia ser nienajenada, ni delegada, nisequiera representada; que era lomismo que imposibilitarel que se se ejerza(...)”

⁹ Tradução do autor. No original: “Los atentados más monstruosos del despotismo de uno solo se debieronmuchasvecez a ladoctrinadel poder ilimitado de todos”.

¹⁰ Tradução do autor. No original: “Los derechosdelciudadanosonlalibertad individual, lalibertad religiosa, lalibertad de opinión [...], el disfrute de lapropiedad, lagarantía contra todo loarbitrario.”

O pensamento de Constant a respeito desta nova concepção de liberdade e a proposição de um sistema representativo¹¹— ainda que inserido em uma monarquia constitucional - como único capaz de garanti-la, exerceu influência direta no pensamento de Alexis de Tocqueville e de John Stuart Mill.

Para Tocqueville, o problema reside fundamentalmente em saber se o avanço da igualdade, que considera a marca distintiva dos ‘últimos setecentos anos’ é compatível com a ‘liberdade democrática’ (2005, p.11). Para o autor, a resposta pode ser encontrada apenas na análise das diferentes sociedades e seus respectivos costumes e tradições.

Observando aquilo que ocorria nos Estados Unidos na década de 1830, Tocqueville conclui que não há ali contradição alguma entre a igualdade e a liberdade democrática. De fato, após a análise do modelo social americano, conclui como uma premissa geral ser

impossível compreender que a igualdade não acabe penetrando no mundo político como em outras partes. Não se poderia conceber os homens eternamente desiguais, entre si e com outros; portanto eles chegarão, num tempo dado, a tê-lo em todos. Ora, só conheço duas maneiras de fazer reinar a igualdade no mundo político: dar direitos a cada cidadão ou não dar a ninguém. (2005, p.63)

Desta forma, o processo democrático é definido pelo constante aumento da igualdade de condições, e não pela da liberdade política. Não que esta seja dispensável, mas ‘a liberdade não é o objeto principal e contínuo do desejo’ democrático (2005, p.63). Contudo, ainda que considere que o sentido histórico da política é o aumento da igualdade (2005, p.11), isto não quer dizer que o processo igualitário ocorrerá da mesma forma em outros lugares. Cada nação terá seu próprio

¹¹ Constant não faz referência propriamente a uma democracia representativa e sim a uma monarquia constitucional cuja representatividade do povo seria realizada pelo Parlamento, com o poder soberano investido na figura do monarca, mas limitado pelo aparato político, no qual implementa a divisão dos poderes trazida por Montesquieu. A preocupação do autor era criar um modelo de soberania limitada pela representação política do povo através do Parlamento, e não propriamente criar um modelo de democracia representativa.

desenvolvimento democrático e, nesta miríade de possibilidades que as nações podem trilhar no processo político, o fator determinante é a ação política do seu povo (2005, p.63-64).

Tocqueville segue então tecendo considerações a respeito da melhor forma de administração política para realização desta busca pela igualdade, e considera novamente a questão do espaço e do acesso (2005, p.79) e também a questão da possível tirania da maioria, caso possuidora de soberania ilimitada (2005, p.223; 227) para estabelecer a impossibilidade de uma democracia direta dentro de um Estado moderno.

A solução encontrada pelos americanos, prossegue o autor, foi a mesma de Constant, ou seja, a adoção de um sistema representativo para limitar a soberania, mas desta vez, dentro de uma democracia.

Isto, todavia, não prejudica o poder do povo, pois, conforme Tocqueville

o povo nomeia aquele que faz a lei e aquele que a executa; ele mesmo constitui o júri que pune as infrações à lei. Não apenas as instituições são democráticas em seu princípio, mas também em todos os seus desdobramentos. Assim, o povo nomeia *diretamente* seus representantes e escolhe em geral todos os anos, a fim de mantê-los mais ou menos em sua dependência. É, pois, realmente o povo que dirige e, muito embora a forma do governo seja representativa, e evidente que as opiniões, os preconceitos, os interesses, até as paixões do povo não podem encontrar obstáculos duradouros que os impeçam de produzir-se na direção cotidiana da sociedade. Nos Estados Unidos, como em todos os países em que o povo reina, é a maioria que governa em nome do povo. (2005, p.197, grifo do autor).

De se notar, ainda, que esta busca pela igualdade descrita por Tocqueville pressupunha também o alargamento do direito de voto, devendo este ser universal, de forma a garantir ao máximo a representatividade popular, bem como garantindo a liberdade política de cada cidadão, independente de sexo, idade ou posição social (2005, p.229-230). Tocqueville chega mesmo a afirmar que, ‘nos países em que o voto é universal, a maioria nunca é duvidosa’ (2005, p.223).

Também Stuart Mill se debruçou sobre a questão da liberdade – na acepção moderna definida por Constant - em razão das formas de governo. Para ele, primeiramente era necessário estabelecer qual o tipo de governo mais adequado para um determinado Estado.

Tal qual Tocqueville, Mill acreditava que tal resposta só seria encontrada caso se observasse separadamente cada Estado, resguardando suas peculiaridades históricas e sociais. De fato, para Mill, ‘o governo de um país é aquilo que as forças sociais o obrigam a ser’, contanto que tal obrigação se traduza na busca da forma de governo ‘mais racional possível’ (1981, p.12).

A partir desta premissa, observando aquilo que ocorria na Europa da década de 1850, Mill considera como modelo ideal aquele que preserve a liberdade individual ao mesmo tempo que garanta ao povo a soberania política (1981, p.08). O sistema mais estável e adequado à realidade que se apresentava foi o modelo representativo de democracia¹², chegando a considerar que

a forma ideal de governo é aquela em que a soberania, o poder supremo de controle, em última instância, pertence a massa reunida da comunidade; aquela em que todo o cidadão não apenas tem uma voz no exercício do poder supremo, mas também é chamado, pelo menos ocasionalmente, a tomar parte ativa no governo pelo exercício de alguma função pública (1981, p.31).

Porém, conforme o autor, para que tal sistema funcionasse de forma adequada, era imprescindível o interesse dos cidadãos pelos assuntos de governo. A desatenção para com a coisa pública é fator limitante de um bom governo, podendo levar inclusive conduzir o Estado novamente à tirania. Conforme esclarece Mill,

¹² Porém Mill faz a ressalva de que, uma vez instituído o sistema democrático representativo, este ‘deve ser organizado de modo a que [...] não possam conseguir o que nenhum grupo de pessoas deve ser capaz de obter – uma legislação de classe em seu próprio benefício’ (1981, p.122). Aqui facilmente nota-se a preocupação do autor em evitar a formação de uma maioria tirânica através da composição plural do corpo político, garantindo representatividade a todos os grupos, de forma a que estes se auto limitem.

mesmo as instituições representativas são de pouco valor, e podem ser mero instrumento da tirania ou da intriga, quando a generalidade dos eleitores não está suficientemente interessada em seu próprio governo para dar-lhe seu voto, ou quando a maioria dos eleitores, quando votam, não o fazem segundo os interesses do bem público [...]. A eleição popular praticada desta maneira, ao invés de ser uma garantia contra o mau governo, representa uma engrenagem adicional no seu mecanismo (1981, p.08).

Para além destes ‘obstáculos morais’, a implementação das formas de governo depende, afirma o autor, de ‘condições físicas para a formação e propagação de uma opinião pública’, exceto quando os cidadãos podiam ainda serem agrupados em uma ágora para discutirem os assuntos políticos da cidade. A preocupação de Mill, aqui, também diz respeito ao espaço de reunião e ao acesso à informação.

O autor considerava possível a democracia direta na antiguidade devido a possibilidade de reunião do povo para deliberações políticas em um mesmo espaço, onde poderia se propagar também a opinião pública. E ainda assim, conforme esclarece Mill, tal forma de governo só era plausível dentro dos muros das cidades-estados. Contudo, a mera adoção do sistema representativo não solucionaria o problema de maneira completa, pois ainda que a delegação do poder decisório a representantes eleitos solucionasse a questão do espaço, ainda havia o impeditivo da disseminação de afirmação.

É o que afirma textualmente o autor ao dizer que

No mundo antigo, embora possa ter e realmente tenha havido uma grande independência individual e local, não poderia nunca haver existir um governo popular regular fora dos muros da cidade; **porque não havia condições físicas para a formação e propagação de uma opinião pública, a não ser entre aqueles que podiam ser reunidos para discutir os assuntos públicos em uma mesma ágora. Acredita-se geralmente que esse obstáculo desapareceu depois da adoção do sistema representativo. Mas para transpô-lo completamente, faltou a imprensa [...]** equivalente real do *pnvx* e do *Fórum*(1981, p.08) (grifo nosso).

A preocupação com a possibilidade de congregação do povo em um espaço decisório, mas principalmente em relação ao acesso à informação é evidente no trecho supracitado. Em verdade, a preocupação de Mill com o acesso à informação que garantisse uma boa escolha política era tanta que considerava a opinião política bem fundamentada como ‘uma das maiores forças sociais ativas. Uma pessoa com uma crença política é um poder social igual a noventa e nove outras pessoas que possuem apenas interesses’ (1981, p.12).

Estabelecendo esta distinção, Mill então faz ressalvas ao poder econômico e ao poder físico, dizendo que muitas das grandes alterações sociais não se deram ‘por mudança na distribuição dos interesses materiais, mas sim pela propagação de convicções morais’, afinal, conforme conclui ‘é o que os homens pensam que determina sua forma de agir’ (1981, p.12).

Sob este aspecto, a informação e a discussão política são fundamentais para o desenvolvimento social, pois

é através da discussão política [...] que se aprende que causas remotas e acontecimentos em lugares distantes exercem uma influência imediata e sensível sobre os interesses pessoais e reais; e é através da discussão política, e da ação política coletiva, que um homem, cujos interesses são limitados por suas ocupações diárias a um círculo estreito, aprende a simpatizar com seus concidadãos e se torna um membro consciente da grande comunidade. (1981, p.89)

Partindo então deste princípio da tomada de consciência através da ação política, Mill estabelece que o direito a voto deve ser universal¹³, pois alguém que não tem direito a voto ou ‘estará permanentemente descontente’, ou não terá interesse algum pelos

¹³ Mill foi o pioneiro da defesa da concessão do direito de voto às mulheres, porém, ainda que defendesse a universalização deste direito, Mill propõe ‘exclusões motivadas por razões positivas’ deste direito, considerando que não devem ter direito a voto os analfabetos, os dependentes, os falidos e os que não pagam impostos. Todavia, Mill diz que tais exclusões ‘impõem condição que todos são capazes de preencher, se assim desejarem’, razão pela qual obviamente ‘não são permanentes’. (1981, p.89-91)

assuntos gerais da sociedade, podendo ser compelido inclusive a desrespeitar as leis (1981, p.89).

O que resta claro após esta revisão histórica, especialmente no que tange aos pensadores liberais elencados no presente tópico é a preocupação em se estabelecer um modelo de democracia que reconhece e garante alguns direitos fundamentais, tais como liberdade opinião, liberdade religiosa, liberdade de reunião, de imprensa, dentre outros. Constant, Tocqueville e Mill não questionam em momento algum a soberania popular, preocupando-se apenas em impor-lhe limitações de modo a evitar um retorno da tirania.

A soberania popular está, a esta altura, estabelecida, sendo expressa na capacidade – e no dever – de fazer leis. Porém, a investidura desta soberania não é mais vista como pertencente a todo o povo, reunido em assembléia, e sim a um corpo político restrito, expresso na figura de representantes, eleitos, como sublinhou Tocqueville (2005, p.197), de forma direta pelo povo.

Esta concepção liberal de democracia realoca a participação política, designando-a como uma dentre as muitas liberdades individuais, indo, porém, além do direito de expressão, de reunião e de associação, compreendendo também a capacidade de eleger de forma direta representantes e também de ser eleito.

Trata-se portanto de uma concepção diversa entre as liberdades civis e a liberdade de participação propriamente dita. Enquanto as liberdades civis se resumem basicamente a faculdades de fazer ou de não fazer, a liberdade de participação pressupõe a atribuição de uma capacidade jurídica, onde as liberdades civis são designadas como liberdades negativas, e a liberdade de participação é tomada como uma liberdade positiva.

Como se vê, a liberdade de participação - ainda que de maneira indireta - na formação do governo, está compreendida na classe das liberdades individuais, o que demonstra que, nesta concepção liberal de democracia, a importância recai mais pesadamente sobre a participação, devendo esta ser livre, de forma a representar em um único conceito a expressão e o resultado de todas as outras liberdades.

Como resultado, tem-se que nesta concepção de Estado, não pode haver democracia senão nos Estados em que forem reconhecidos determinados direitos fundamentais de liberdade, como os descritos por Constant, que possibilitem uma participação política movida pela autonomia da vontade dos indivíduos que compõe o corpo social. Nota-se também que a concepção liberal de democracia provocou uma

dilatação gradativa do direito de voto, bem como promoveu a multiplicação de instâncias representativas da soberania popular.

Conforme o exposto, percebe-se que o processo de democratização, fundado no estabelecimento do princípio e do limite da soberania popular, aloca-se na estrutura do Estado liberal compreendendo este, sobretudo, como um Estado de garantias individuais.

Por fim, avaliando toda a construção histórica, depreende-se que a evolução do conceito de democracia foi sendo lapidada no sentido de interpretá-la como uma forma, um método ou mesmo um conjunto de procedimentos para a formação de governos e para a tomada de decisões políticas, e é sob esta perspectiva procedimental que alguns dos principais teóricos contemporâneos abordam a democracia.

1.1.6 Democracias contemporâneas

Como visto, a formulação do conceito moderno de democracia está associado diretamente a preocupação da limitação da soberania, de modo que, mesmo está pertencendo ao povo, sua construção não prejudique as liberdades individuais, cuja expressão são os direitos individuais, nos moldes dos citados por Constant (1979, p.06-08).

Desta forma o modelo democrático estabelecido no século XIX consiste em um regime de governo cujo objetivo é a preservação da liberdade política, da qual decorrem as demais liberdades, e sua expressão máxima é a possibilidade de participação dos cidadãos no exercício do poder como forma de evitar arbitrariedades em seu uso.

Ao longo do século XX o tema ganhou relevância, especialmente após a ascensão de regimes totalitários na Europa, cujo ápice se traduz na eclosão de dois conflitos de proporções mundiais. Como recordam Santos e Avritzer (2002, p.39), na primeira metade do século XX a questão se focou acerca da desejabilidade da democracia como forma de governo, sendo esta questão nitidamente derivada das preocupações dos teóricos anteriores acerca das limitações deste modelo.

A problemática sofre ainda um aumento da complexidade devido à associação do ideário democrático à teoria marxista, dando origem ao conceito de socialdemocracia (PATEMAN, 1992, p.34). Essa concepção compreendia a autodeterminação no mundo do trabalho como parte central do exercício da soberania popular, realizado por 'indivíduos-produtores'. (SOUZA E AVRITZER, 2002, p.44)

De fato, conforme Pateman:

A esta altura também notamos que existe outra dimensão para essa teoria da participação [...] a participação no local de trabalho – um sistema político – pode ser encarada como a participação política por excelência[...]onde o indivíduo pode participar na tomada de decisões sobre assuntos dos quais ele tem experiência direta. (1992, p.51-52)

Como se nota, esta divisão contemporânea de modelos de democracia está centrada no modelo de democracia liberal fundado no sistema representativo, conforme a teoria política construída ao longo dos séculos anteriores e a proposta de uma socialdemocracia, com características de uma democracia semidireta, englobando outras esferas de participação.

Conforme recordam Souza e Avritzer, o cerne da questão é o entendimento liberal da democracia como um conjunto de procedimentos que visam estabelecer regras sobre como se deve chegar a uma decisão política e não sobre o que decidir, em oposição ao entendimento socialdemocrata, centrado na democracia ‘como um conjunto de valores específicos de uma forma única de organização política’ (2002, p.44). Noutras palavras, o debate democrático contemporâneo trata fundamentalmente da oposição entre a democracia como forma e a democracia como substância.

1.1.7 O modelo liberal hegemônico: democracia como procedimento

Motivado pela ascensão da visão socialista de democracia compreendida como um conjunto de valores específicos dentro de uma forma singular e única de organização política, Hans Kelsen foi o primeiro a buscar fundamentar a idéia de democracia como um conjunto de procedimentos racionais.

Ao abordar o tema, Kelsen (2000, p.99) define o modelo socialista como sendo ‘uma ordem social que garantiria aos indivíduos não só uma participação formalmente igual na formação da vontade da coletividade mas também uma quantidade igual de riquezas’.

Para o autor, esta visão deve ser ‘rejeitada da forma mais absoluta’ pois o elemento caracterizador da democracia contemporânea seria a manutenção da liberdade, e não a promoção da igualdade. Não se trata aqui de negar a importância da igualdade, mas sim encará-la em um aspecto meramente formal, pois, conforme prossegue Kelsen, a

igualdade democrática é a ‘igualdade de direitos políticos’, e não uma igualdade material, sendo esta mais fácil de se obter em ‘regimes ditatoriais, autocráticos, do que em regime democrático’ (2000, p.99).

Kelsen pondera que

é claramente um abuso adotar a palavra ‘democracia’, que representa certo método de criação da ordem social, para indicar um conteúdo dessa ordem social que não tem qualquer relação essencial com seu método de criação (2000, p.100).

Evidente neste trecho a inclinação do autor para a compreensão da democracia como ‘apenas uma forma’ (2000, p.103), um método de decisão, e não como um sistema de imposição de algum fim social específico. De fato, para Kelsen, a democracia encarada como processo busca garantir que

aqueles para quem o conhecimento humano estabelece os fins sociais, podem justificar o uso inevitável da coerção para realização desses objetivos apenas depois do consenso, pelo menos da maioria, daqueles cuja felicidade a ordem coercitiva deverá garantir. E essa ordem coercitiva deve ser organizada de tal modo que mesmo a minoria, que não está completamente equivocada nem absolutamente privada de direitos, possa tornar-se maioria a qualquer momento. Este é o sentido exato do sistema político que denominamos democracia e que pode ser oposto ao absolutismo político apenas porque é a expressão do relativismo político (2000, p.106-107).

Todavia, conforme advertem Souza e Avritzer (2002, p.44), essa formulação procedimentalistakelseniana buscava congregar o relativismo moral com formas de solução de divergências políticas¹⁴, o

¹⁴ Para maiores informações a respeito oposição kelseniana entre absolutismo e relativismo na filosofia e na política, cf. KELSEN, H. A democracia. 2ª. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 345-357.

que fatalmente reduz a questão da legitimidade democrática a uma questão de legalidade do processo democrático em si¹⁵.

Porém, embora a distinção kelseniana tenha sido pioneira na formulação do conceito de democracia como procedimento, foi Schumpeter quem delineou de forma mais precisa os elementos de uma teoria procedimentalista da democracia.

Schumpeter (1961) inicia sua argumentação em favor do procedimentalismo com a contraposição da doutrina democrática clássica – que consiste na realização do bem comum expresso através da vontade geral, ainda que não perfeitamente identificável – e uma nova formulação, que considera a democracia em razão do resultado real obtido através de um conjunto específico de procedimentos que garantam sua legitimidade. Sob esta ótica, para o autor, ‘burocracia não constitui um obstáculo à democracia, mas é seu complemento inevitável’ (1961, p.253)

De fato, Schumpeter reconhece a complexidade de um sistema democrático que pretenda levar em conta a vontade geral, mas preocupa-se principalmente com a forma pela qual essa vontade geral será articulada e expressa, traduzindo sua preocupação em uma questão fundamental: afinal ‘de que maneira será tecnicamente possível ao *povo* governar?’ (1961, p.300).

Segundo o autor, a democracia surge onde existem vários grupos ‘em concorrência livre pelo voto livre’ (1961, p.329), o que colocaria em evidência a liderança de qualquer destes grupos políticos, permitindo inclusive a distinção entre os grupos baseada na forma como as diferentes lideranças disputam o poder, disputa que se resolveria em favor daquele grupo que conseguir obter, em uma eleição livre, o maior número de votos (1961, p.330-331)

Sob esta ótica, um modelo democrático que pretenda levar em conta a inescapável presença de diversas classes ou grupos políticos em concorrência necessita abarcar a compreensão de três aspectos: recrutamento, extensão e fonte de poder de determinado grupo político.

¹⁵ A visão de uma legitimidade – democrática e/ou jurídica – advinda dos procedimentos é também partilhada por Niklas Luhmann, para quem o aumento da complexidade nos sistemas políticos e jurídicos cria a necessidade de estruturas procedimentais específicas, que preservem as características fundamentais destes sistemas e reduzam a complexidade política ou jurídica não programada, elevando assim o grau de segurança jurídica e institucional. (1980, p.127-130)

Quanto ao primeiro item, um grupo é democrático caso selecione seu pessoal através de eleições livres, e não através da transmissão hereditária. Já a extensão refere-se ao tamanho dos grupos políticos, que se dividiram em governo e oposição, não permitindo uma concentração de poder a apenas um grupo. A fonte de poder, por fim, deve ser fundada em uma declaração de confiança, inserida em um ambiente com regras estabelecidas (constituídas), sem recorrer a uma tomada violenta do poder(1961, p.340-347).

O que se apresenta em Schumpeter, portanto, é, conforme definido pelo próprio autor, é um ‘arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam obem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade’ (1961, p.306).

Por consequência, o que se extrai do arcabouço teórico apresentado é que é impossível que o povo governe, consistindo todo o sistema eleitoral representativo do modelo liberal de democracia em um processo de seleção das lideranças. De acordo com Souza e Avritzer (2002, p.45), Schumpeter ‘toma uma preocupação procedimental com as regras para tomada de decisão e a transforma em um método para a constituição de governo’. Tal visão pode ser denominada como ‘teoria do elitismo democrático’¹⁶, conforme delineada por Bachrach (1967)

Seguindo na linha inaugurada por Kelsen e Schumpeter, Dahl (2001) passa a defender a tese de que a democracia não consiste propriamente em um processo de seleção de líderes político, mas sim de um conjunto de regras que deve garantir a liberdade de competição pelo poder político. Para caracterizar o processo, o autor lança mão do conceito de ‘democracia poliárquica’ (2001, p.104), compreendida como ‘um sistema político dotado das seis instituições democráticas’ que se seguem:

¹⁶ Para Habermas(1995, p.39), tal teoria acerca do processo democrático “cumprir a tarefa de programar o Estado no interesse de sociedade, entendendo-se o Estado como o aparato de administração pública e a sociedade como o sistema, estruturado em termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e do seu trabalho social. A política (no sentido de formação política da vontade dos cidadãos) tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins lucrativos”

Funcionários eleitos. O controle das decisões do governo sobre política é investido constitucionalmente a funcionários eleitos pelos cidadãos.

Eleições livres, justas e frequentes. Funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes e justas em que a coerção é relativamente incomum.

Liberdade de expressão. Os cidadãos tem o direito de se expressarem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários, ao governo, ao regime, à ordem socioeconômica e à ideologia prevalente.

Fontes de informação diversificadas. Os cidadãos tem o direito de buscar fontes de informação diversificadas e independentes de outros cidadãos, especialistas, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins.

Autonomia para as associações. Para obter seus vários direitos, até mesmo os necessários para o funcionamento eficaz das instituições políticas democráticas, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, como também partidos políticos e grupos de interesses.

Cidadania inclusiva. A nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito à suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listadas [...] e de ter direitos a outras liberdades e oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala. (2001, p.99-100)

Tendo este rol como referência Dahl então conceitua o regime poliárquico como sendo um ‘regime relativamente (mas incompletamente) democratizado’, ou ainda, como ‘regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública’ (1997, p.31)

A visão procedimental de democracia é também partilhada por Norberto Bobbio, para quem ‘a democracia se constitui de um conjunto

de regras para a formação da maioria' (SOUZA E AVRITZER, 2002, p.45). Contudo, a adesão de Bobbio a uma visão procedimental de democracia é explícita no título de sua obra 'O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo' (1997b).

Em sua 'definição mínima de democracia', Bobbio considera que

o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos* (1997b, p.17).

Tal condicionamento, como logo explica o autor, é o que garante a legitimidade de tudo o que for decidido, afinal

[...] para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos. (1997b, p.17)

E de fato, a preocupação de Bobbio na referida obra é tornar viável um sistema de formação de maiorias pautado por determinadas regras que permitam ao povo escolher seus representantes dentre um seleto grupo de líderes. Resta evidente a preferência do autor pelo formato de democracia enunciado na Teoria das Elites de Schumpeter, como facilmente se denota:

Tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer. A democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo. A tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos específicos. (BOBBIO, 1997b, p.33)

Partindo desta premissa, de que o corpo decisório seja formado por representantes que possuam conhecimentos específicos através de um sistema mínimo de regras que garantam a formação de uma maioria, passa então a delinear as características fundamentais do processo democrático, elencando um conjunto de nove ‘procedimentos universais’ da democracia.

Primeiro, o órgão político ao qual compete a função legislativa deve ser composto por membros eleitos de maneira direta ou indireta pelo povo; junto a este órgão legislativo deve existir outros órgãos, também com dirigentes eleitos, como instituições de administração local ou o chefe de Estado; os cidadãos maiores de idade devem todos serem eleitores, sem qualquer tipo de distinção em razão de gênero, etnia, religião e etc.; todo voto deve ter o mesmo peso; todos os eleitores devem ser livres para votar segundo as próprias crenças e opiniões políticas; devem ser livres também no sentido de opções diversas que representem alternativas reais de escolha do corpo político¹⁷; para qualquer decisão tomada, tanto na formação do corpo político quanto as emanadas por este, vale a regra da maioria; porém, nenhuma decisão tomada pela maioria deve impor restrições ao direito da minoria; por fim, o órgão de Governo deve possuir a confiança do chefe do poder executivo, eleito pelo povo, ou do parlamento, se for o caso (1997b, p.18-19).

Ademais, para Bobbio, as normas constitucionais que definem e atribuem todos estes direitos podem ser consideradas meta-regras, ou, nas palavras do autor, ‘regras preliminares do jogo’. Através desta construção teórica, o autor localiza o vínculo jurídico entre o Estado Liberal e o Estado Democrático. Nas palavras de Bobbio:

[...]o estado liberal é o pressuposto não só históricomas jurídico do estado democrático. Estado liberal e estadodemocrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certasliberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direçãooposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para

¹⁷ Donde exclui-se da classificação ‘democrática’ uma eleição que possua lista única ou bloqueada.

garantir a existência e apersistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é poucoprovável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. (1997b, p.19)

Contudo, inserida neste sistema procedimentalista, a participação política encontra fatores condicionantes, representados, por um lado, pela estrutura ou ocasiões de participação política – isto é, na disponibilização de espaços e momentos para participação – e, por outro, pelo estímulo à participação, despertando o interesse da sociedade civil pelo debate.

Estes obstáculos limitam ou mesmo inviabilizam os debates, de forma que, para Bobbio, o termo ‘participação’, quando tomado em sentido estrito, deve ser reservado “para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política” (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO 2004, p.888), pois na maioria dos casos a contribuição cidadã se dá em contextos muito restritos, normalmente se limitando apenas a escolha dos representantes políticos, sem acesso ao processo decisório em si, no qual se vê apenas como representado.

Pateman (1992, p.25) traduz a situação ao considerar que, dentro deste sistema de procedimentos e cuja marca é a regra da maioria, a função da participação se restringe a escolha dos que tomarão as decisões, sendo mera medida de proteção dos interesses privados e contra o arbítrio dos líderes eleitos. ‘É na realização desse objetivo que reside a justificação do método democrático’, aqui compreendido, literalmente, como procedimento.

Em verdade, o que se tem na teoria da democracia como procedimento são regras que procuram estabelecer *com* deve ser tomada a decisão política, sem contudo estabelecer *o que* decidir. Sob o aspecto substancial do processo democrático, ou seja, sobre o que decidir, esses conjuntos de regras elencados até o presente momento nada esclarecem, colocando como única limitação a impossibilidade de se tomar decisões que, de qualquer forma, tornem inválidas uma ou mais destas regras.

Nota-se, ademais, que em razão tanto das limitações procedimentais quanto das limitações relativas ao espaço de reunião e ao acesso – tanto ao espaço quanto a informação – e também ao momento da participação, os autores partidários do modelo democrático liberal acabam por subestimar o potencial da participação popular nas

democracias contemporâneas e a possibilidade de deliberações públicas efetivas, condicionando tal participação apenas ao momento de escolha dos representantes¹⁸.

1.1.8 Modelos democráticos não hegemônicos: democracia participativa e democracia deliberativa

As limitações óbvias à participação política efetiva, impostas por esta interpretação procedimental de democracia, são objeto de crítica por parte de duas vertentes democráticas não alinhadas com o modelo de democracia liberal predominante.

Como visto no tópico anterior, a base para a contestação do sistema democrático liberal se dá pelo viés da substancialidade da democracia, compreendida aqui não apenas como um conjunto de regras que legitimem o corpo político mas como meio efetivo para a realização do bem comum e do bem-estar social.

Para Santos e Avritzer (2002, p.51), o objetivo da crítica ao modelo hegemônico é ‘negar as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade’, levando em conta ‘a pluralidade humana’ para a formação do sistema e do corpo político. A ênfase, segundo os autores, passa a se dar não apenas sobre os procedimentos formais da democracia, mas na criação de ‘uma nova gramática social e cultural’, assim como no ‘entendimento da inovação social’, vinculando-o com a inovação institucional.

Dentre as correntes não hegemônicas, pode-se identificar dois sentidos distintos de proposições para a superação do modelo

¹⁸ A questão das limitações para participação popular dentro do sistema de governo democrático liberal é explicitada por Bobbio (1997b, p.52-53) ao afirmar que “ninguém pode imaginar um estado capaz de ser governado através do contínuo apelo ao povo: levando-se em conta as leis promulgadas a cada ano na Itália, por exemplo, seria necessário prever em média uma convocação por dia. Salvo na hipótese, por ora de ficção científica, de que cada cidadão possa transmitir seu voto a um cérebro eletrônico sem sair de casa e apenas apertando um botão.”

De fato, à época em que foi escrito tal texto, a solução imaginada pelo autor, de um cérebro eletrônico que computasse os votos feitos pelos cidadãos sem que esses saíssem de casa poderia ser classificada como ‘de ficção científica’. Todavia, levando em conta o avanço das tecnologias de informação e comunicação, tal possibilidade é, atualmente, perfeitamente plausível, como se verá no capítulo seguinte.

democrático liberal. Por um lado há o enfoque direcionado para a inclusão deliberativa dos cidadãos, através de diálogos e discussões coletivas que visem fornecer subsídios informativos e respaldo político aos representantes para que tomem suas decisões. Por outro lado, temos o enfoque na inclusão participativa, que busca a inserção dos cidadãos no centro do processo decisório, garantindo-lhes voz ativa.

Convém, portanto, delinear os elementos básicos destas duas vertentes, evidenciando os pontos onde se distanciam do modelo predominante e os pontos de convergência entre ambos. É o que se segue.

a) Democracia Deliberativa

O procedimentalismo e a visão do Estado Liberal como pressuposto do Estado democrático pode ser encontrado, ainda que de forma suavizada, em Habermas (1997, v.II), que condiciona a legitimação do processo democrático aos procedimentos e pressupostos comunicativos da formação da vontade e da opinião, que funcionam como elementos para a racionalização discursiva das ações do governo e da administração pública, possibilitando ao cidadão monitorar o exercício do poder político.

Para tanto, o autor delimita os requisitos essenciais para o chamado ‘debate democrático’, estatuidando que tais debates devem ser realizados de forma argumentativa, em deliberações inclusivas e públicas, sem qualquer tipo de coerção externa, onde os participantes são soberanos, devendo se ater apenas aos pressupostos de comunicação e às regras argumentativas, com posições fundamentadas, não podendo haver discriminação interna entre os participantes e devendo ser garantido a todos o direito de se expressar livremente. É fundamental a transparência na obtenção e uso das informações pertinentes ao debate. As deliberações políticas devem levar em conta, ainda, todos os assuntos passíveis de regulação, haja vista o interesse igual de todos, e devem, também, objetivar um acordo racionalmente motivado, cuja aplicação levará em conta a regra da maioria (1997, v.II, p. 29-30).

Assim, Habermas oferece um modelo discursivo de democracia, que pode ser definida como uma democracia deliberativa, cujo foco não se dá apenas em um pólo, seja ele o eixo político-administrativo ou a sociedade civil. A democracia e suas condições discursivas de possibilidade, devem levar em conta ambos os pólos, e a legitimidade das políticas públicas está condicionada à sua capacidade de refletir os anseios da vontade coletiva organizada, manifesta através da participação política em fóruns públicos de debate.

Analisando de forma crítica os pressupostos enunciados por Habermas, temos que a opinião pública pode criticar e influenciar as decisões institucionais sem contudo poder ter autoria sobre tais decisões. O limite de participação efetiva dos cidadãos, para o autor, consiste em identificar os problemas, “devendo, além disso, problematizá-los de forma convincente e eficaz a ponto de serem assumidos e tratados pelos complexos parlamentares” (1997, v.II, p.91)

Trata-se, aqui, de reconhecer a capacidade dos grupos sociais em apontar problemas e propor soluções, usando os procedimentos e regras de argumentação elencados para influenciar o corpo político na tomada de decisões. Contudo, a teoria habermasiana limita-se a isto, sem conceder aos cidadãos a capacidade ativa de deliberação, estando estes sujeitos ao convencimento ou não convencimento do corpo político em aderir à proposta formulada. Em outras palavras, o êxito deste modelo democrático depende fundamentalmente da criação de arranjos sociais e institucionais que favoreçam a racionalidade na tomada decisões.

Em suma, o modelo limita-se a uma expectativa de racionalidade na tomada de decisões, racionalidade esta que se funda no processo de convencimento argumentativo dos representantes eleitos, que, todavia, nem sempre orientam suas decisões pela hipótese mais racional e benéfica para o público.

b) Democracia participativa

O escopo deste modelo democrático é um alargamento das esferas de participação popular na tomada de decisões políticas, não de forma a negar a representatividade, mas sim complementá-la, agregando questionamentos e avaliações que evidenciem suas limitações.

As bases deste modelo remontam a Rousseau (1999, p.11), que defendia uma educação voltada para a participação política e social, afirmando ainda que é através da participação que se formam verdadeiros cidadãos, cientes de seus direitos e deveres.

Também Stuart Mill (1981, p.88-89) considerava a participação política como uma educação para a democracia, sendo através da ‘discussão política e da ação política coletiva que um homem aprende a simpatizar com seus concidadãos e se torna um membro consciente da grande comunidade’. Para Mill, é participando das questões locais que os indivíduos adquirem uma maior consciência social, tendo oportunidade de vir a participar de discussões mais amplas.

Na teoria democrática contemporânea, é Pateman (1992) quem retoma a discussão acerca da participação política como fundamento de uma educação para a cidadania, mesclando elementos de Rousseau e Mill. Segundo a autora (1992, p.38), a análise do modelo participativo de

Rousseau evidencia dois aspectos. Primeiramente, em Rousseau a participação política se dá no processo de tomada de decisões, e este processo visa proteger os interesses privados (já que todos podem se manifestar) e garantir um bom governo¹⁹.

Conforme esclarece a autora,

Como resultado de sua participação na tomada de decisões, o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo a ser tanto um cidadão público quanto privado. Rousseau também acredita que, por meio desse processo de aprendizagem o indivíduo acaba por não sentir quase nenhum conflito entre as exigências das esferas públicas e privadas. Uma vez estabelecido o sistema participativo (e este é um ponto da maior importância), ele se torna autossustentável porque as qualidades exigidas de cada cidadão para que o sistema seja bem-sucedido são aquelas que o próprio processo de participação desenvolve e estimula; quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo (1992, p.39).

Ademais, o modelo participativo proposto por Rousseau favorece também a integração dos membros de uma comunidade, pois o “dever e o interesse obrigam igualmente as partes contratantes a se ajudarem mutuamente”, além de tornar mais fácil que as decisões coletivas sejam aceitas pelos indivíduos. (ROUSSEAU, 1996, p. 24)

De acordo com Bernardes (2011, p.89), a estrutura argumentativa de Pateman ‘postula que um sistema de democracia participativa está atrelado aos resultados humanos que decorrem do processo participativo’, sendo os atores sociais ‘elementos-chave nesse modelo’.

De fato, para Pateman,

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de

¹⁹ Ainda no mesmo sentido, Mill considera o interesse popular pela política e a participação na tomada de decisões ‘uma garantia contra o mau governo’ (1981, p.08)

instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou ‘treinamento social’ precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos [...] quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. (1992, p.60-61)

Em consequência desta definição, esclarece ainda a autora que

Para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação possam ocorrer em todas as áreas. (1992, p.61)

Assim, portanto, o que se extrai dos modelos de democracia não hegemônicos é que não se tratam de iniciativas teóricas que visem suplantam o modelo de democracia liberal fundado na representatividade, mas sim proporcionar uma expansão das esferas de participação popular para além do mero direito de voto.

O que fica evidente nestes modelos é, portanto, que a democracia não deve ser restrita a uma interpretação meramente procedimental, mas também deve levar em conta seu poder transformador da realidade através da troca de experiências, práticas e habilidades dos cidadãos que compõe uma determinada sociedade. A democracia é, nas palavras de Bernardes (2011, p.91) ‘uma forma de viver em sociedade’, cujo progresso depende fundamentalmente da ampliação dos espaços de participação popular nas decisões.

Mesmo Robert Dahl, em seu livro mais recente – intitulado *A Democracia e seus críticos* (2012) – reconhece que a visão liberal de democracia como mero procedimento deve ser colocada sob uma perspectiva de maior complexidade, lembrando que os procedimentos

defendidos por esta corrente são, em verdade, um método de tomada de decisões que representa, em si mesmo, um valor a ser defendido e que também possibilita o acesso a direitos, bens e interesses substantivos.

Sob este aspecto, coadunando-se com a proposta dos modelos não hegemônicos, Dahl(2012, p.276) propõe a rejeição da ‘contraposição entre a substância e o processo’, vez que considera serem ‘partes intrínsecas do processo democrático os direitos, bens e interesses substantivos que tantas vezes, e de forma equivocada, parecem ser ameaçados por ele’.

Trata-se de uma visão holística da democracia, congregando seus aspectos formais com a busca de transformações substantivas, permitindo o alargamento dos espaços de decisão política para uma maior inclusão do povo, sem, entretanto, refutar a necessidade de procedimentos formais que legitimem as decisões tomadas.

Em suma, fazendo considerações a este respeito – com as quais concordamos, frise-se – Dahl entende que

o processo democrático não é ‘meramente processo’ porque é também um tipo importante de justiça distributiva, uma vez que ajuda a determinar a distribuição dos recursos cruciais do poder e da autoridade.[...]O direito ao processo democrático não é ‘meramente formal’ porque, para que esse direito exista, também deve existir todos os recursos e instituições necessários a ele.[...] Tampouco o direito ao processo democrático é ‘meramente uma pretensão abstrata’. Ele é na verdade, uma pretensão a todos os direitos gerais e específicos – morais, legais, constitucionais – que são necessários a ele. O fato de que os governantes autoritários não medem esforços para destruir todas as instituições necessárias para o processo democrático demonstra o quanto eles têm consciência de que o processo democrático não é ‘meramente formal’, e sim algo que levaria a uma transformação estrutural de seus regimes.

Visto dessa forma, o processo democrático confere aos cidadãos um leque abrangente de direitos, liberdades e recursos suficientes para lhes permitir participar de maneira plena, como cidadãos iguais, da tomada de decisões coletivas às quais estão obrigados.[...] Sob esse ângulo, o

processo democrático não somente é essencial para um dos bens políticos mais importantes de todos – o direito das pessoas a se governar – mas é, ele próprio, um rico pacote de bens substantivos. (2012, p. 276-277)

Analisado sob a ótica proposta por Dahl, entendemos que a oposição entre processo e substância, mote principal de tantas críticas, é infrutífera, devendo a democracia, seus processos e valores, serem apreendidos em sua complexidade. Não há que se falar em democracia sem um processo formal de tomada de decisões que a legitime, nem tampouco há que se pensar a democracia como mero processo, ignorando os valores e direitos intrínsecos à teoria democrática, bem como seu potencial transformador de estruturas sociais e políticas.

Porém, como visto, a reaproximação entre processo e substância não soluciona o impasse das democracias modernas. A mera consideração da democracia e do processo democrático como valores intrínsecos e portadores de bens e interesses substantivos em nada acrescenta ao já exposto se o acesso do povo ao espaço político²⁰ se limitar apenas a escolha de seus representantes por meio do voto.

É preciso superar não apenas a dicotomia entre processo e substância da democracia, mas também a oposição entre a representação política e a participação política direta, traçando o caminho para um modelo de democracia semidireta. Contudo, antes de adentrar no universo de possibilidades de acesso e participação oferecidos pela revolução tecnológica, restam ainda considerações acerca do esgotamento do modelo representativo puro e simples

Desta forma, tendo restado claras as limitações do modelo democrático liberal predominante, bem como evidenciada a condição *sinequa non* exercida pela participação política no processo democrático - seja esta participação restrita ao voto como no modelo hegemônico, ou

²⁰“Por espaço político se entende a área de conflito que constitui a base da relação entre eleitores, representantes e partidos, num dado sistema político e num certo momento histórico. [...] Na medida em que tais conflitos ou linhas de divisão são fatores de mobilização do eleitorado, eles influem no comportamento político dos eleitores e na estratégia dos partidos, e consequentemente, no desenrolar da disputa eleitoral. A área de conformação desses conflitos representa a área do espaço político.” (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2004, p.392)

ampliada para a efetiva tomada de decisões políticas, como nos modelos não hegemônicos – parte-se agora para uma descrição pormenorizada dos principais entraves presentes nas democracias contemporâneas, responsáveis pelo que se convencionou denominar ‘crise de representatividade’.

1.1.9 Democracias em crise: participação política e representatividade em questão

Para uma real compreensão da crise de representatividade, a mesma tem que ser encarada sob a ótica da participação política. A crise de representatividade é uma crise de participação, quer seja pelo desinteresse em votar na escolha dos representantes – pelo distanciamento destes com o povo ou pela falta de confiança nos políticos – quer seja pela falta de acesso do povo ao processo de tomada de decisões. Não se trata, portanto, de uma oposição ambas as crises, nem convém falar, como recorda Bobbio (1997a, p.22-23), em uma crise de representação motivada pelo aumento da participação. Ambas caminham juntas.

De maneira geral, conforme a análise histórica do conceito de democracia feita nos tópicos anteriores, temos que a expressão ‘participação política’ comporta uma série de diversas atividades, como o ato do voto, a militância política, a participação em manifestações, as contribuições para determinado grupo ou agremiação política, o apoio a determinado candidato, dentre outras tantas formas que poderiam ser descritas como participação nos processos políticos.

Conforme Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004, p.888), há pelo menos três formas de participação política. A *presença*, primeira e mais discreta forma de participação, engloba comportamentos ‘receptivos ou passivos, como a presença em reuniões, exposição voluntária a mensagens políticas’ e outras atividades nas quais o indivíduo não oferece nenhuma contribuição pessoal. Por outro lado, a *ativação* é onde o cidadão desenvolve ‘uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando, ou que ele mesmo pode promover’. Nesta definição se encaixam a participação em manifestações, o envolvimento em campanhas eleitorais, dentre outras. Por fim, o termo *participação*, quando tomado em sentido estrito, deve ser reservado para situações em que o indivíduo contribui de forma direta ou indireta para uma decisão política.

Tendo esta descrição em conta, inicialmente, dentre os elementos que colocam em xeque as democracias contemporâneas, podemos

destacar as limitações quanto as estruturas ou ocasiões de participação. Como já citado, grande parte dos teóricos da democracia considera inviável a participação direta na solução das questões políticas, pelas dificuldades de acesso ao espaço político e também às informações que qualificariam e legitimariam substancialmente a tomada de decisões. Em razão disto, os sistemas democráticos ocidentais, em sua maioria, restringem o momento da participação cidadã ao voto para escolha de representantes.

De fato, nos modelos democráticos descritos anteriormente, as estruturas de participação estão ligadas fundamentalmente aos mecanismos de competição entre as forças políticas, sendo estes geralmente institucionalizados através de normas que delimitam o processo de escolha e renovação dos titulares de cargos públicos, em nada versando sobre escolhas de valores substantivos que favoreçam o ‘bem comum’.

Ademais, como já explanado, o ideal democrático pressupõe cidadãos interessados no desenvolvimento da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, capazes de escolher entre diversas alternativas que lhes são apresentadas e interessados em formas indiretas ou diretas de participação na tomada de decisões.

Todavia, de acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004, p.890), ‘a realidade é bem diferente’, pois o que se verifica em pesquisas que versam sobre o assunto é que ‘o interesse pela política é circunscrito a um círculo bem limitado de pessoas, não obstante o relevo dado pela comunicação de massa aos acontecimentos políticos’. Mesmo a filiação a partidos ou grupos organizados não garante uma alteração substancial no interesse e na informação política, vez que a mera inscrição a alguma dessas agremiações ‘não se traduz em participação autêntica’, pois é reduzido o número de militantes efetivamente ativos, e mais reduzido ainda quando se tomam os participantes em sentido estrito, isto é, os dirigentes de base, candidatos e intermediários.

Considerando ainda as ‘formas menos pacíficas de participação’, ou seja, manifestações, protestos, marchas, ocupações, dentre outras, os autores afirmam que, apesar de terem ganhado certa notoriedade e relevância nos últimos anos, estas são ‘modalidades esporádicas de participação que não levam quase nunca à criação de instrumentos organizativos, isto é, à institucionalização da participação política’ (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p.889).

Não obstante as limitações impostas pelas estruturas de participação e também pelas insuficiências derivadas dos próprios cidadãos, como a falta de interesse pela coisa pública, o baixo grau de

organização e mobilização em agremiações e partidos e a efemeridade de protestos e manifestações, é certo que ao longo do desenvolvimento histórico da teoria democrática houve não só o aumento no grau de organização dos processos democráticos mas também o crescimento das possibilidades de participação política²¹.

De maneira geral, resgatando o viés procedimentalista, temos que uma democracia torna-se mais sólida em razão direta de seu nível organizacional. Quanto melhor organizados os processos, mais forte a democracia, sendo que o crescimento da participação política caminha junto com a institucionalização dos processos e das organizações políticas.

Porém, conforme recordam Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004, p. 551), a diminuição da autoridade política frente ao avanço da participação popular e de seu intento de participar das decisões políticas era costumeiramente respondida com a concessão ou a ampliação de direitos e garantias já existentes. Porém, com o processo democrático e seu extenso rol de direitos e garantias consolidados, não houve uma diminuição da pressão por participação popular, e sim uma mudança no seu escopo, não mais visando apenas a efetivação de direitos e garantias, mas buscando uma efetiva participação nos atos de governo, em busca de melhoras substantivas para o bem comum.

Ocorre que a diminuição da autoridade política para deliberação de atos de governo gera problemas para a democracia. A resposta à diminuição da autoridade política ante a participação popular é frequentemente um aumento da intervenção do governo – seja para a concessão de direitos, como anteriormente, seja para a ordenação da administração. Porém, o aumento da intervenção do governo em um momento de contração de sua autoridade provoca um ‘desequilíbrio

²¹ De fato, desde as primeiras discussões modernas sobre a democracia verifica-se a tendência para a expansão da participação política, mesmo nos sistemas de democracia liberal clássicos, onde nota-se, por exemplo, a evolução do direito de voto, inicialmente restrito e posteriormente universalizado, bem como uma expansão dos direitos políticos e sociais vinculados ao ideal democrático. Para mais informações, cf. COMPARATO, F. K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999; WOLKMER, A. C. Introdução a uma teoria geral dos novos direitos. In: WOLKMER, A.C.; LEITE, F.R. M. (orgs). *Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.15-48

democrático’, ao qual se segue a diminuição da confiança dos cidadãos nas instituições e nos governantes eleitos, o que ocasiona uma redução da capacidade do governo para enfrentar os problemas. É, nas palavras de Bobbio, Matteucci e Pasquino, ‘um círculo vicioso [...] que pode ser definido como a espiral da não-governabilidade’ (2004, p. 551)

Toffler(2007, p. 390) oferece uma boa descrição do problema, afirmando que a ‘sobrecarga da maquinaria política’ – notadamente pelo aumento da intervenção de governo na expectativa de corresponder a todos os anseios políticos demonstrados pelos grupos de participação organizada – produz políticos incapazes de decidir o que é prioridade para o povo, o que leva os cidadãos a terem ‘repulsa e desprezo’ pelos representantes e líderes de governo.

Para Romagnoli e Melo (2011), a tradução deste aspecto da crise é a aferição de que frequentemente o representado tem uma visão divergente e conflitante da própria estrutura regimental de instituição dos representantes, donde advém uma ‘discrepância dialógica’ entre a vontade do representado e a ação política do representante, configurando assim a crise da democracia representativa.

Outros fatores são apontados ainda por Delgado (1998) que inclui no rol de problemas da democracia representativa não apenas a descrença nos representantes, mas também a exclusão social, creditada frequentemente à classe política, assim como a corrupção. Bonat (2004) cita ainda os meios de mídia – que como visto, para Stuart Mill deveriam ser livres – mas que como recorda a autora, acabam servindo como instrumentos legitimadores das ações daqueles que detém o poder.

Sobre o assunto, ainda, Manain (1995) propõe a divisão da democracia representativa em dois momentos, afirmando que o modelo típico de democracia de partido, surgida no bojo do sistema representativo, no qual o eleitor vota no partido e não em candidatos, foi aos poucos sofrendo uma ‘personalização’, que transformou-a em uma ‘democracia de público’, onde o eleitor vota no candidato, fazendo dos partidos políticos mero instrumento para eleição destes candidatos.

Ademais, a democracia de público é segundo o autor, ‘o reinado do comunicador’ (1995, p.23), onde destacam-se os políticos que dominam as técnicas de propaganda midiática, cuja estratégia de eleição é centrada na exposição midiática, no marketing e em pesquisas de opinião, o que corrobora a visão de Bonat acerca dos meios de mídia como construtores e legitimadores dos representantes políticos.

Temos, por fim, a influência do dinheiro no processo eleitoral²², onde o apoio de empresários a determinados partidos ou candidatos, irrigando as campanhas com dinheiro privado leva a uma distorção da representatividade popular.

Sobre o assunto, Bobbio (2002, p. 98) é enfático ao afirmar que ‘os votos, como qualquer outra mercadoria, podem ser comprados (...) quem tem mais dinheiro, tem mais votos’, colocação que ganha proporções ainda mais dramáticas no formato de democracia de público citada por Mainan, onde a exposição midiática e o marketing político são fatores determinantes das eleições.

Quem melhor sintetiza a profusão de problemas no seio democrático contemporâneo é Castells(2000, p. 402):

Capturado na arena da mídia, reduzido a lideranças personalizadas, dependente de sofisticados recursos de manipulação tecnológica, induzido à práticas ilícitas para obtenção de fundos de campanha, conduzido pela política do escândalo, o sistema representativo partidário vem perdendo seu apelo e confiabilidade e, para todos os efeitos, é considerado um resquício burocrático destituído de fé pública.

Tendo em vista toda esta teia complexa de problemas nos sistemas democráticos contemporâneos, desde a crise de participação e

²² No Brasil, a influência do poder econômico nas eleições rendeu já vasta bibliografia - cujas análises partem desde o período da República Velha até a atual conjuntura política – tendo sido recentemente objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 4650/STF) que em seu julgamento definiu o veto ao financiamento empresarial de campanhas políticas.

Para maiores informações sobre a estruturação política do Brasil sob influência do poder econômico, cf. LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro. Nova Fronteira, 1997; DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1982; FREYRE, Gilberto. *Casa grande e senzala*. São Paulo, Ed. Círculo do Livro. 1990. HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed, São Paulo, Companhia das Letras, 2002; NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil. clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro, Zahar, 1999.FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. São Paulo: Globo, 2008

os problemas de governabilidade até a crise de representação e a influência do poder econômico nas eleições, quais as perspectivas de melhoria e/ou respostas do sistema democrático aos anseios dos cidadãos? É certo que a democracia é um bem inquestionável, mas a democracia representativa deve ser contestada. Nas palavras de Hirst (1992, p.30) “a democracia representativa como democracia - serve de fato para legitimar o grande governo moderno e para livrá-lo de praticamente todo controle”.

E é justamente sob a ótica do controle dos representantes que uma potencial solução para a crise de representatividade se apresenta. Não apenas o controle direto exercido pelo voto, mas o controle das funções representadas e das decisões tomadas pelos agentes políticos, informados ao público de forma transparente.

De fato, para Miguel (2005b) uma parte da resposta se encontra na prestação de contas e na responsabilização dos agentes e instituições políticas. Para tanto o autor apresenta os conceitos de *accountability* horizontal e vertical, sendo o primeiro relacionado ao ‘controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros’, enquanto o segundo diz respeito à ‘necessidade que representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população’ (2005b, p.27). O ápice do *accountability* vertical seria, para o autor, o momento da eleição, onde o titular da soberania (o povo) exerce diretamente o controle sobre os representantes, reelegendo os que atenderam as expectativas e substituindo os que não o fizeram.

Tais proposições estão diretamente vinculadas com as exigências de transparência e com os princípios da administração pública, quais sejam: a eficiência, economia, moralidade, impessoalidade. Ou seja, não basta que se preste contas da atividade política através da mera obediência aos procedimentos formais, é preciso que tanto os procedimentos quanto as decisões se adequem a padrões econômicos e éticos, que devem ser apresentados ao público de maneira transparente.

Para Bernardes (2011, p.110),

num cenário onde o principal fator responsável pelo enfraquecimento dos ideais democráticos de governo do povo é a inexistência de controle efetivo e de penalidade sobre os representantes ativos dos cidadãos, a *accountability*, que se caracteriza pela transparência, prestação de contas e engajamento dos governantes pelos seus atos,

passa a ser entendida como uma questão de democracia.

Não só para Miguel e para Bernardes, mas também para Campos (1990), o progresso do accountability governamental caminha junto com os valores do modelo democrático, sendo o primeiro cada vez mais importante à medida em que o segundo se desenvolve.

Por fim, quer seja através da ampliação dos espaços de participação, quer seja através de mecanismos de transparência e de prestação de contas governamentais, o certo é que, como afirma Comparato (1999, p.413), ‘a salvação da democracia é mais democracia, não menos democracia’.

Sob esta perspectiva, o avanço das tecnologias de informação e comunicação fornece não apenas meios para obtenção e disseminação de subsídios informativos para as decisões políticas mas também disponibiliza instrumentos que facilitam a transparência e a prestação de contas dos agentes políticos, e também proporcionam o alargamento do espaço político, levando a reivindicações pela ampliação da participação política dentro dos debates democráticos através do uso das ferramentas virtuais. É o que se define por e-democracia.

Em um momento histórico no qual se vislumbra um esgotamento do modelo de democracia representativa, as novas tecnologias oferecem um caminho possível para uma democracia eletrônica participativa. Este novo modelo democrático é uma possibilidade concreta de transformação política, garantindo o acesso, a inclusão e a participação dos cidadãos ao cotidiano político.

É sobre a revolução digital e as possibilidades aperfeiçoamento da democracia através das novas tecnologias o tópico que se segue.

1.2 DA REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA À REVOLUÇÃO DEMOCRÁTICA

1.2.1 A emergência da sociedade informacional

Dentre as grandes revoluções experimentadas pela humanidade, principalmente no que tange à organização social e econômica, podemos referir, em primeiro lugar, à Revolução Agrícola. Em linhas gerais, tal revolução se desencadeou quando os primeiros grupos humanos deixaram de ser nômades e se estabeleceram em comunidades fixas, deixando de viver da caça e da coleta de alimentos para iniciar um modelo de produção de alimentos baseado no cultivo da terra.

Como recorda Pinheiro (2012, p.364), ‘o principal instrumento de riqueza e poder era a propriedade da terra’. Em razão disto, todo o arcabouço jurídico e político surgido no bojo deste modelo social foi estruturado para proteger e garantir a propriedade. Pode-se novamente fazer referência a Locke (1994) como expressão máxima desta visão, ao afirmar que o objetivo maior do Estado era a proteção da propriedade privada, sendo esta a principal ligação entre o Estado e os indivíduos (1994, p. 154).

Tal modelo de produção²³ - focado na propriedade – e suas respectivas tecnologias passaram por transformações profundas em meados do século XVIII, com a Revolução Industrial. Esta revolução, por sua vez, foi ocasionada pelo desenvolvimento da tecnologia de motores à vapor, dando origem a um modelo de produção em larga escala, cuja expressão mais visível foi a proliferação das fábricas e o início da concentração populacional nas cidades, abandonando o antigo modelo de produção baseado na atividade rural.

Para Rifkin (2001, p.44), a Era Industrial ‘foi um modelo de força bruta, de corpo e energia física’, marcado pelo desenvolvimento de ‘ferramentas gigantes para arrancar, expropriar e transformar o mundo físico em bens materiais’. Houve, de fato, uma derivação na própria forma de riqueza, que deixou de ser centrada exclusivamente na propriedade de terras para dar lugar aos bens de produção: o capital e o trabalho (MARX, 1996).

Castells (2005) propõe ainda a divisão desta revolução em duas etapas. A primeira, já descrita, implica na troca do uso de ferramentas manuais por um sistema de maquinário, que proporcionou um salto produtivo e ocasionou a reestruturação da organização econômica em

²³Castells afirma que ‘a produção é organizada em relações de classe que definem o processo pelo qual alguns sujeitos humanos, com base em sua posição no processo produtivo, decidem a divisão e os empregos do produto em relação ao consumo e ao investimento’, sendo, portanto, ‘um processo social complexo, porque cada um de seus elementos é diferenciado internamente. Assim, a humanidade como produtora coletiva inclui tanto o trabalho como os organizadores da produção, e o trabalho é muito diferenciado e estratificado de acordo com o papel de cada trabalhador no processo produtivo. [...] A relação entre a mão de obra e a matéria no processo de trabalho envolve o uso de meios de produção para agir sobre a matéria com base em energia, conhecimentos e informação. A tecnologia é a forma específica dessa relação.’ (2005, p.52)

um modelo de mercados²⁴. O segundo momento – costumeiramente chamado de revolução pós-industrial – teve início mais de um século depois, com a invenção dos grandes veículos de comunicação – telégrafo, telefone, rádio – que permitiram o tráfego de volumes cada vez maiores de informação.

As transformações derivadas destas duas etapas da Revolução Industrial promoveram não apenas o aumento da capacidade produtiva, das aglomerações urbanas e da velocidade de transmissão das informações. Como nos recorda McLuhan (1964, p.124), o processo de desenvolvimento tecnológico iniciado na revolução industrial gerou novos modais de transporte de pessoas e também de informação, tornando a própria delimitação fronteiriça das cidades uma coisa obsoleta. Para o autor, a tecnologia de maquinário à vapor e, posteriormente, o advento da eletricidade, acabaram por se tornar

uma das mais revolucionárias extensões de nosso corpo físico, criando um novo centralismo político e novas proporções e formas urbanas. É à estrada de ferro que a cidade deve sua configuração abstrata de treliça e a sua separação inorgânica entre a produção, o consumo e o domicílio. O automóvel aglutinou a forma abstrata da cidade industrial, misturando suas funções separadas a ponto de deixar perplexos tanto o cidadão quanto o urbanista. O avião viria completar a confusão, aumentando a mobilidade da cidade a ponto de tornar irrelevante o espaço urbano. O espaço urbano é igualmente irrelevante para o telefone, o telégrafo, o rádio e a televisão (1964, p.124-125).

Levando tal afirmação em conta, o desenvolvimento tecnológico após a revolução industrial impactou de tal forma sobre as sociedades humanas que mesmo a limitação territorial e o vínculo físico entre o cidadão e a cidade se tornaram obsoletos. Não mais circunscritos a uma localidade específica, os indivíduos começaram a ampliar cada vez mais

²⁴ A necessidade de criação de um mercado consumidor teve grande impacto na teoria política, pois era necessário garantir a liberdade de propriedade e todo um extenso rol de direitos e garantias individuais que permitissem aos cidadãos serem incluídos não apenas no sistema político mas, fundamentalmente, no sistema econômico.

seus interesses pelo mundo ao redor, promovendo um acelerado processo de acúmulo de conhecimento e tecnologia.

Com o desenvolvimento dos computadores e a Internet, na década de 1960, este segundo momento da revolução industrial – baseado nas tecnologias de comunicação – se destaca, ganhando contornos próprios. A velocidade de transmissão de informações toma proporções antes inimagináveis, acontecendo praticamente em tempo real e com fontes descentralizadas, a alimentar uma sociedade interconectada, fortemente dependente de eletricidade, telecomunicações e tecnologia.

Como resultado, não apenas as relações interpessoais experimentaram uma expansão considerável, mas mesmo as organizações políticas e econômicas deixaram de ter e sofrer influências meramente locais, dando início a um processo de interconexão de pessoas, fronteiras e mercados. Para McLuhan, tal aceleração nestes processos não deve ser vista como

uma lenta explosão centrífuga do centro para as margens, mas uma implosão imediata e uma inter fusão do espaço e das funções. Nossa civilização especializada e fragmentada, baseada na estrutura centro-margem, subitamente está experimentando uma reunificação instantânea de todas as suas partes mecanizadas num todo orgânico. Este é o mundo novo da aldeia global. (1964, p.111)

As transformações, por consequência, se alastraram também pela própria forma de aferição e acúmulo de riqueza. A nova dinâmica da interdependência humana, ocasionada pelo desenvolvimento da tecnologia, põe em xeque o próprio conceito de dinheiro, à medida em que as sociedades, antes fragmentárias, se deslocam no sentido da unificação de fronteiras e de mercados, nesta nova configuração social denominada por McLuhan como ‘aldeia global’.

Como recorda Bell (1997, p.34), em razão destas transformações, a medida de produção e riqueza centrada no valor-trabalho é substituída pelo ‘valor saber’, uma vez que, em um período de intensas transformações, é decisiva ‘a centralidade do conhecimento teórico’, havendo uma ‘primazia da teoria sobre o empirismo’ e a consequente ‘codificação do conhecimento em sistemas abstratos de símbolos’. Assim, enquanto o modelo industrial era centrado na produção expressa

pela relação valor-trabalho, na sociedade informacional há uma ‘desmaterialização’ da produção, colocando o conhecimento como base do novo sistema produtivo.

Tal avanço provocou mudanças nos hábitos e condutas humanas, dando origem a novas formas de estruturas laborais, com a valorização de profissionais técnicos, capazes de administrar o grande volume de informações e, sobre elas, produzir mais conhecimento. Na visão de Domenico De Masi (2000, p.59), há uma alteração nas próprias diretrizes do progresso social, pois ‘se o princípio da sociedade industrial era colocar o trabalho à disposição do capital, o princípio da sociedade pós-industrial é colocar o presente à disposição do futuro’.

O mesmo entendimento é partilhado por Castells (2005), que afirma que a característica principal da revolução tecnológica reside não na centralização de informações e de conhecimento, mas sim em sua aplicação prática para a produção de mais conhecimentos, em um ciclo de *feedback* amplificador movido pela inovação e pelo uso. É a consolidação da terceira revolução²⁵, a Revolução da Informação e do Conhecimento.

Sob este aspecto e levando em conta as transformações sociais, econômicas e tecnológicas alimentadas por este novo paradigma societário, Castells (2005) afirma que a revolução tecnológica alterou a própria forma de estruturação social, movendo-a de um modelo de sociedade industrial para um modelo de sociedade em rede, perpassada e caracterizada pelo acesso à informação, que o autor define como ‘sociedade informacional’²⁶²⁷, conceito que será doravante utilizado para se referir ao conjunto de transformações que engloba.

²⁵ Há divergências semânticas na descrição do momento histórico da ascensão dos meios de informação e comunicação e da primazia da teoria sobre o empirismo. Castells se refere à ‘Revolução da Tecnologia da Informação’, enquanto Rifkin a caracteriza como ‘Era do Acesso’, já para Toffler, trata-se da ‘terceira onda’. Há ainda outras nomenclaturas possíveis, mas de qualquer forma, todas se referem ao período pós-industrial, cuja expansão se inicia após a primeira metade do século XX.

²⁶ Convém aqui explicitar a distinção feita por Castells entre sociedade informacional e sociedade da informação. Para o autor, “uma sociedade industrial não é apenas uma sociedade em que há indústrias, mas uma sociedade em que as formas sociais e tecnológicas de organização industrial permeiam todas as esferas de atividade, começando com as atividades predominantes localizadas no sistema econômico e na tecnologia militar e

Trata-se de um mundo novo de possibilidades e espaços. É o que afirma Castells:

Caracterizada pela globalização das atividades econômicas decisivas do ponto de vista estratégico; por sua forma de organização em redes; pela flexibilidade e instabilidade do emprego e a individualização da mão-de-obra. Por uma cultura de virtualidade real construída a partir de um sistema de mídia onipresente, interligado e altamente diversificado. E pela transformação das bases materiais da vida – o tempo e o espaço – mediante a criação de um espaço de fluxos e de um tempo intemporal como expressão das atividades e elites dominantes. Essa nova forma de organização social, dentro de sua globalidade que penetra em todos os níveis da sociedade, está sendo difundida em todo o mundo, do mesmo modo que o capitalismo industrial e seu inimigo univitelino, o estatismo industrial, foram disseminados no século XX, abalando instituições, incitando a ganância, a inovação e a esperança, e ao mesmo tempo impondo o rigor e instilando o desespero. Admirável ou não, trata-se na verdade de um mundo novo. (CASTELLS, 2000, p. 17)

alcançando os objetos e hábitos da vida cotidiana. Meu emprego dos termos sociedade informacional e economia informacional tenta uma caracterização mais precisa das transformações atuais, além da sensata observação de que a informação e os conhecimentos são importantes para nossas sociedades. Porém, o conteúdo real de ‘sociedade informacional’ tem de ser determinado pela observação e análise.” (2005, p. 57, nota 30)

²⁷ A nomenclatura caracterizadora deste novo modelo de sociedade comporta variações, dependendo dos referenciais utilizados. Para Mattelart (2002) trata-se de sociedade da informação. Negroponte (1999) fala em era da pós-informação, enquanto Drucker (1994) prefere a expressão ‘sociedade do conhecimento’. Seja como for, como recorda Cardoso (2007), não há que se falar em um único padrão para delimitação destas sociedades, vez que estas continuam se desenvolvendo, sendo possível referir a múltiplas sociedades em rede, algumas já estabelecidas, outras em transição, algumas buscando afirmar seu modelo informacional. Conforme disse Castells, o conteúdo real do conceito deve ser determinado pela observação e análise das características específicas de cada sociedade.

Não obstante, como afirma o autor (2005, p. 47), ‘o Estado pode ser e sempre foi [...] a principal força de inovação tecnológica. Exatamente por isso, quando o Estado afasta totalmente seus interesses do desenvolvimento tecnológico, ou se torna incapaz de promovê-lo sob novas condições’, há uma ‘esterilização da energia inovadora autônoma da sociedade para criar e aplicar tecnologia.’

De se questionar, portanto, qual o papel do Estado e dos indivíduos na transformação das formas de governo e das possibilidades de participação democrática através do meio digital. Assim, seguindo com a proposta do capítulo, passa-se agora a analisar como se dá a relação entre Estado e indivíduos dentro deste novo paradigma societário, especialmente no que diz respeito as formas de governo eletrônico e democracia eletrônica.

1.2.2 Nova organização social, novos espaços, novas formas de relação entre Estado e Indivíduos

Como visto no tópico anterior, ao longo das últimas décadas, o desenvolvimento das tecnologias da informação afetou radicalmente a forma como as pessoas interagem, se comunicam e se relacionam, não apenas entre si, mas também com as empresas, governos, instituições públicas e privadas. Para Castells (2005, p. 43) a própria ‘tecnologia é a sociedade, e a sociedade não pode ser entendida ou representada sem suas ferramentas tecnológicas’.

Conforme ensina Rover (2008, p.12), “as tecnologias da informação e comunicação transformam radicalmente tudo, desde processos de trabalho e produção até as formas de sociabilidade”, e de fato, o impacto do avanço tecnológico não se limita apenas a esferas sociais e econômicas, causando também transformações significativas nas relações políticas.

A tecnologia favorece a transformação e a criação de novos ambientes humanos, com os indivíduos e suas relações sendo alterados por suas técnicas de comunicação. É por isso que, para McLuhan, as formas de comunicação determinam a “modelagem da sociedade” (1964, p.10). Sob a ótica habermasiana (1984), pode-se dizer que as tecnologias comunicativas transformam estruturalmente a esfera pública, proporcionando, através do encurtamento das distâncias e do aumento na velocidade da informação, um verdadeiro alargamento dos espaços políticos.

1.2.3 Espaços virtuais: ciberespaço e o caminho para a democracia eletrônica

Para Castells (2005), a internet²⁸ de maneira geral e o ciberespaço^{29,30}, enquanto ambiente virtual formado pelo conjunto de redes conectadas, são recursos que potencializam a socialização entre as teias relacionamentais já existentes nos ambientes presenciais e favorecem o surgimento de novas relações, ainda que possivelmente mais frágeis, devido a velocidade e pontualidade com que se desenvolvem no ambiente virtual.

Ademais, por se tratar de um ambiente cuja construção é coletiva –fomentado por diversas redes de comunicação interativas – Levy (2003) atenta para seus impactos na organização política, uma vez que a

espantosa disponibilidade das informações, de toda a espécie, respeitantes à vida política, assim como o frequentar de fóruns de discussão civilizados e bem organizados, **tornam o debate político cada vez mais ‘transparente’ e preparam uma nova era do diálogo político que conduz a democracia a um estágio superior: a ciberdemocracia** (2003, p. 123-124, grifo nosso).

Tendo em conta tal afirmação, de se imaginar o potencial transformador que o ambiente virtual pode promover na relação entre

²⁸ Internet é compreendida aqui conforme a definição de Levy (2008, p.126), que a compara como um grande oceano informacional, alimentado por diversas redes – governamentais, comerciais, privadas, acadêmicas, dentre outras. O conjunto desta ‘rede hidrográfica’ é o que constitui o ciberespaço.

²⁹ Levy define ‘ciberespaço’ como ‘o *espaço de comunicação aberto pela interconexão mundial dos computadores e das memórias dos computadores*. Essa definição inclui o conjunto dos sistemas de comunicação eletrônicos (af incluídos os conjuntos de redes hertzianas e telefônicas clássicas), na medida em que transmitem informações provenientes de fontes digitais ou destinadas a digitalização. (2008, p.92, grifo do autor)

³⁰ Para Rover e Mezzaroba (2010, p.27) “ciberespaço tem o significado de espaço no quais interesses diferentes passam a interagir e converter no processo de construção de decisões comuns que possibilitem a convivência harmoniosa e participativa entre todos que optam por viver sob determinado sistema social, político, econômico ou outro qualquer”.

representantes e representados, diminuindo a distância entre ambos e favorecendo não apenas o diálogo e a troca de informações entre estes, mas possibilitando também um maior controle sobre o desempenho da função parlamentar ao aumentar a transparência e oferecer ferramentas que facilitam a prestação de contas e sua divulgação.

Sob esta ótica, a ciberdemocracia compele o Estado a tornar a administração pública e o corpo político mais transparentes para o cidadão, aumentando o potencial de desenvolvimento democrático. De fato, a criação de espaços virtuais pode renovar as formas de deliberação e de tomada de decisões políticas, aperfeiçoando os mecanismos democráticos.

Não se trata, portanto, de propor a abolição do Estado. Levy (2003, p.124) considera que a hipótese de abolição do Estado configura um modelo anárquico ‘demasiadamente tosco’. Para o autor, trata-se de usar a criação de espaços virtuais para repensar a forma do Estado, e não para suprimi-lo. Conforme afirma:

É tendo em mente os novos avanços da emancipação humana que devemos tentar pensar, não ‘o fim do Estado’, mas ‘outro Estado’, um que admita plenamente os seus outros, um que emerja da sociedade, embora esteja ao seu serviço, em vez de estar sobranceira a ela, como se transcendência autoritária e burocrática(2003, p.174).

Porém, não se deve esquecer que estes novos espaços muitas vezes contrastam com a organização arcaica das instituições. Rover (2008, p.17) faz um diagnóstico preciso ao sustentar que “o aumento de complexidade” do Estado moderno causa “situações paradoxais”, em que “velhas estruturas de poder e procedimentos convivem com novas formas ainda jovens de gerir a coisa pública”.

Ademais, para além destes descompassos, existem focos de resistência quanto à utilização de espaços criados em ambientes virtuais e também quanto à própria natureza da comunicação e da troca de informações desenvolvidas nestes espaços.

A primeira resistência costumeiramente apresentada é quanto ao próprio conceito de virtualidade. Afinal, aquilo que é virtual pode ter consequências reais? Poderia algo do universo virtual produzir efeitos no plano do real? A dificuldade tem por base o uso do conceito vulgar do termo virtual, que designa algo falso, ilusório, imaginário. Contudo,

como esclarece Pierre Levy, o termo ‘virtual’ deve ser compreendido em seu sentido filosófico, que se refere a uma existência em potência, e não em ato (2008, p.74). Trata-se de algo que existe sem estar presente, como uma árvore na semente, ou uma palavra na língua³¹.

Uma vez estabelecida linha que permite ao virtual imprimir seus efeitos na realidade, é preciso compreender como se dão as novas interações, sejam elas no campo social, político ou econômico.

O primeiro passo é uma interpretação histórica do acúmulo e uso da informação. Quanto mais as informações se acumulam, circulam e proliferam, melhor são exploradas (naquilo que Levy designou como ‘a ascensão do Virtual’) e mais cresce a variedade de objetos e lugares físicos com os quais estamos em contato (o que seria, por sua vez, a ascensão do Real). Assim, a ascensão do virtual provoca a do real, mas como faz lembrar o autor, a primeira desenvolve-se mais rápida que a segunda (LEVY, 2008, p. 215).

O segundo aspecto, como nos lembra Bobbio, é a interpretação de toda comunicação desenvolvida no ambiente virtual como sendo uma comunicação política³², capaz de organizar e dar sentido prático às informações disponíveis, transportando para o plano do Real esse movimento histórico capitaneado pelo virtual.

Superado o estranhamento inicial e os aparentes paradoxos causados pelo deslocamento dos espaços públicos para o plano virtual, temos a emergência de uma nova forma de relação entre o Estado e os cidadãos – a ciberdemocracia – construída através de meios eletrônicos.

Esta nova roupagem na relação entre Estado e indivíduos necessita, porém, de um modelo organizacional que a permita se desenvolver, pois, conforme advertem Rover e Mezzaroba (2010, p.28),

³¹ De fato, para Levy (2008, p.26) a virtualização é um processo inerente ao desenvolvimento social e tecnológico que sempre esteve presente. Assim, a escrita pode ser vista como uma virtualização da palavra falada, e o hipertexto – texto em formato digital, reconfigurável e fluido, composto por links que englobam imagens e sons – corresponde, por sua vez, à virtualização do texto.

³² “A comunicação política é, pois, para a cibernética, o conjunto de mensagens capaz de gerar decisões políticas. À luz do conceito de comunicação, qualquer sistema dotado de um considerável grau de organização, de comunicação e de controle, independentemente da diversidade dos processos particulares de transmissão das mensagens e dos modos de desempenho de suas funções é concebido como uma rede de comunicação, ou melhor, como uma rede de conhecimento.”(BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2004, p.201)

o ‘ciberespaço não têm a característica de informar’, sendo, antes, ‘apenas um meio para a democratização da informação e a construção coletiva de decisões’, e não um ‘fim e si mesmo’.

Por esta razão, ‘o ambiente do ciberespaço se concretiza na medida em que são institucionalizados os mecanismos adequados para que haja a interação ente todas as partes de um sistema’ (ROVER; MEZZAROBÀ, 2010, p. 28), devendo haver, portanto, um modelo de governança e organização que possibilitem tal interação.

É o que afirmam Rover e Mezzaroba (2010, p.28):

A boa governança, portanto, pressupõe a existência do ciberespaço. E este, para se materializar necessita que exista um universo de comunicação e linguagem acessível para todas as partes envolvidas. Esta característica é uma das garantias fundamentais para que cada parte envolvida tenha segurança que poderá usufruir plenamente a sua liberdade de expressão, comunicação e participação.

A esta forma de governança nos ambientes virtuais dá-se o nome de ‘Governo eletrônico’, de sorte que, antes de adentrar no universo de possibilidades da democracia eletrônica, se faz necessária uma abordagem sobre a organização dos ambientes virtuais que a possibilitam. É o que se segue.

1.2.4 Governo Eletrônico: características e possibilidades

a) Conceito de governo eletrônico

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2003a) define Governo Eletrônico como sendo o “uso das tecnologias de informação e comunicação, em particular a Internet, enquanto ferramenta para levar a um melhor governo”. De maneira geral, o impacto de tal tecnologia objetiva, simplesmente, em melhor governo, dando margem a melhores resultados políticos, aumento na qualidade de serviços, aumento do comprometimento com o cidadão, ampliando espaços para sua participação.

Para Rover (2008, p.19), “em termos gerais e otimistas”, por governo eletrônico devemos compreender “uma infraestrutura de rede compartilhada por diferentes órgãos públicos a partir da qual a gestão

dos serviços públicos é realizada”, possibilitando um aumento na proximidade entre governantes e governados, com otimização no atendimento ao cidadão e ampliação da transparência dos atos de governo.

Já para Pomar et al (2003, p.02):

O governo eletrônico não se restringe à incorporação de novas tecnologias para ampliar a capacidade de conexão entre governo e cidadão. As relações dentro do próprio governo também se reinventam. O governo, nas suas mais diferentes instâncias, passa a atuar em rede. Cada poder, cada esfera, e seus respectivos desdobramentos, trabalham como extensões, atuando como nós desta rede de governo. O advento do e-governo é resultado da aproximação dos nós entre todos os atores: governo eletrônico, cidadãos, empresas, terceiro setor.

Tem-se, portanto, uma via de mão dupla no modelo de governança eletrônica. Por um lado, sob a ótica estatal, trata-se de um instrumento para a administração das funções de Estado e a prestação de serviços públicos. Por outro, como afirmam Rover e Mezzaroba (2010, p.31), o governo eletrônico, ‘sob o ponto de vista da sociedade é uma das formas de realização dos fins estabelecidos pelo Estado Democrático de Direita, utilizando as novas tecnologias como instrumento de interação com os cidadãos’.

Em razão das formas de interação advindas deste modelo, convencionou-se dividir o governo eletrônico em três categorias: A primeira, designada ‘G2G³³’, engloba as relações de compra e transações entre governos; a segunda, ‘G2B³⁴’, se refere à relação entre governos e fornecedores; por fim, a terceira, nomeada ‘G2C³⁵’, designa a relação entre o governo e os cidadãos (TAKAHASHI, 2000, p.69); (BUSQUETS, 2006); (ROVER; MEZZAROBA, 2010, p.31).

Estabelecida esta distinção entre as formas de interação dentro do conceito de governo eletrônico, resta claro que seu objetivo maior é a

³³ G2G. Do ingles: ‘Government to Government’.

³⁴ G2B. Do ingles: ‘Government to Business’

³⁵ G2C. Do ingles: ‘Government to Citizen’

universalização dos serviços e funções do Estado. De fato, conforme Rover e Mezzaroba (2010, p.31), a maior parte dos investimentos realizados e governo eletrônico são centrados nas interações entre governos (G2G) e entre governo e fornecedores (G2B), negligenciando as possibilidades de interação entre governos e cidadãos. Por este motivo, conforme adverte Takahashi (2000), o acesso aos ambientes virtuais deve ser universalizado, promovendo a chamada inclusão digital e permitindo ao cidadão participar das discussões e decisões de governo.

Isto visa ampliar o poder de interação social em ambientes virtuais por parte dos cidadãos, permitindo ao governo cumprir sua função de informar acerca dos projetos em andamento, investimentos realizados e decisões tomadas, enquanto, por outro lado, oferece ao cidadão a possibilidade de acompanhamento dos trâmites políticos, o acesso a documentos, espaços para reclamação e discussão com os representantes, dentre outras formas de acesso a informação, interação e participação.

Como bem coloca Dziekaniak (2010, p.44), quando se pensa em governo eletrônico, especialmente no que tange ao modelo G2C, deve-se incluir na discussão uma série de ‘boas práticas’ na interação, aplicando-se a ‘filosofia da transparência, da confiabilidade, do direito a privacidade, além da comunicação *real time*’, onde a relação entre governo e cidadãos seja priorizada e torne-se capaz de fluir ‘sem que o governo caia no descrédito por ausência de respostas em tempo hábil às demandas da sociedade’.

b) Governo eletrônico e Administração Pública

Os princípios enunciados por Dziekaniak se coadunam com princípios inerentes à administração pública, especialmente no modelo de gestão pública denominado ‘Nova Administração Pública’, que consiste na transferência de práticas gerenciais típicas do setor privado para os órgãos do setor público, objetivando a redução de custos e a maximização do desempenho através do estabelecimento de metas e do foco nos resultados pretendidos.

Conforme Dias e Reinhard (2008, p.180), entram na categoria de objetivos deste modelo de gestão a busca pela otimização de recursos, responsabilização e transparência (accountability) no que tange a quantidade, qualidade e custo dos projetos e também o oferecimento de serviços que facilitem o acesso do cidadão aos seus direitos, reduzindo o ônus de cumprir com seus deveres ante ao Estado.

Trata-se, portanto, da aplicação de uma lógica formal, que vise um comprometimento com a eficiência, eficácia e a efetividade da prestação de serviços públicos. Dias e Reinhard (2008, p.186-187) afirmam ainda que a implementação destes princípios de administração, quando congregados com o modelo de gestão pública do Governo eletrônico, transformam a estrutura organizacional do Estado, afetando as operações internas de governo.

Picanyol (2008, p.29) afirma ainda que este modelo de governança pública deve reconhecer e aceitar ‘a participação da complexidade como um elemento intrínseco ao processo político’, estruturando um sistema de governo que abra espaço para a participação de ‘diversos atores no marco de redes plurais’, donde surge uma ‘nova posição dos poderes públicos nos processos de governo’, com adoção de novos parâmetros e a ‘utilização de novos instrumentos’.

Desta forma, temos que, se anteriormente havia uma hierarquização verticalizada da estrutura de governo, com departamentos e seções administrativas com baixa interação e um Estado centralizador, cujas operações eram marcadas por processos não otimizados, burocracia e tarefas realizadas de acordo com cada setor ou com base na legislação, o advento do governo eletrônico e a incorporação de princípios da administração privada promovem uma horizontalização da hierarquia, aumentando a integração entre os diversos setores e departamentos de governo através de um Estado-gestor que apenas monitora e regulamenta o setor privado.

Como consequência, mesmo as operações internas de governo experimentam a revisão e a documentação de processos, evitando burocracias desnecessárias e pautando o desenlace de suas atividades pelo uso de metodologias específicas que garantem a eficiência, eficácia e efetividade dos processos e políticas públicas.

Para Rezende (2004) o que se tem é uma remodelagem do aparato burocrático estatal, oferecendo ‘maior capacidade administrativa, maior eficiência dos processos de formulação e implementação de políticas e programas sociais, e a redução do volume de gastos com a máquina administrativa’.

Nas palavras de Bernardes (2011, p. 56), a partir destas mudanças, ‘o Estado se legitima não apenas pelos resultados, senão também pelos métodos, e os cidadãos passam a demandar agora, além da eficiência, eficácia e economia, por uma maior transparência, participação, equidade e qualidade nos serviços prestados.’

Desta forma, pode-se encarar a emergência do governo eletrônico como o surgimento de ferramentas administrativas que possibilitam uma

ruptura com o modelo de administração pública burocrática, utilizando a internet para ampliar os espaços de diálogo, interação e centralização de serviços, aumentando as possibilidades de participação

Tem-se, portanto, ao menos três esferas de aplicação do governo eletrônico no que tange às interrelações do tipo G2C, separados, de acordo com Barbosa et al (2007, p.520), em: a) e-administração pública, vinculada a melhoria dos processos de governo e do trabalho interno do setor público; b) e-serviços públicos, relativo ao aperfeiçoamento da prestação de serviços ao cidadão, bem como o oferecimento de novas formas de acesso e entrega destes serviços e; c) e-democracia, onde se aplicam as ferramentas de governo eletrônico para promover a participação ativa dos cidadãos nos processos de tomada de decisões políticas.

Convém destacar que, conforme afirma Rover (2008, p.20), a categoria de e-serviços é relativamente bem desenvolvida pela maior parte dos governos que desenvolveram ambientes e interfaces eletrônicas, porém, as duas categorias restantes não experimentaram tal avanço. De fato, para o autor, a e-democracia ‘de tão particular que é, nem deveria ser tratada como governo eletrônico’, uma vez que, na trilha do desenvolvimento deste, a democracia eletrônica corresponderia ao último estágio de implementação.

O desenvolvimento dos estágios de governo eletrônico, as características de cada estágio e as dificuldades de implementação de um modelo que permita efetivamente a democracia eletrônica são os temas do tópico que se segue.

c) Governo Eletrônico: desafios da implementação e método de avaliação de seu desenvolvimento

Conforme o exposto, temos que a função das ferramentas de governo eletrônico devem priorizar a integração dos serviços e funções da administração pública, permitindo o acesso a informações, documentos, formas de interação com os agente públicos e mesmo mecanismos de colaboração e participação cidadão direta no processo de decisões. Porém, como recordam Chain et al. (2004), podem ocorrer dificuldades devido a forma de organização dos dados em meio eletrônico, aos sistemas de informação utilizados, à arquitetura tecnológica presente em cada portal de governo eletrônico, conforme a instituição a qual é vinculado.

De fato, atualmente é notória a existência das ferramentas de governo eletrônico, porém, como afirmam Chain et al.(2004, p. 48-49)

Identificam-se problemas quanto à atualização das informações e quanto a aspectos relacionados com a privacidade e a garantia de segurança. Não há preocupação dos governos em garantir segurança ao usuário dos seus serviços, tampouco especificar o uso que será feito dos seus dados, a fim de propiciar a garantia de privacidade. Poucos sites de governos brasileiros explicitam as políticas de segurança e privacidade, mesmo que as tenham e que haja aparato tecnológico para assegurá-las.

Não obstante os problemas descritos acima, relativos ao armazenamento de dados dos cidadãos e a disponibilização de informações atualizadas, tem-se ainda a questão da acessibilidade e da usabilidade das ferramentas disponíveis, que nem sempre são agradáveis de navegar, ou tampouco possuem uma interface amigável, que facilite ao cidadão localizar as informações, documentos ou serviços que necessite.

Chain et al (2004, p. 49) resumem a situação afirmando que ‘ainda é reduzida a preocupação com a forma, o conteúdo e a atualização de muitas páginas governamentais na Web, o que constitui um tratamento leviano de um poderoso canal de comunicação com o cidadão’.

Avaliando os principais desafios relativos ao desenvolvimento do governo eletrônico e as recomendações para sua superação, Almarabeh e AbuAli (2010) realizaram amplo estudo delimitando os desafios mais comuns à implementação das ferramentas de governo eletrônico e suas possíveis soluções, compilando 17 problemas comuns e recomendações para contorná-los.

Dentre os desafios comuns listados pelos autores, podemos mencionar o desenvolvimento da infraestrutura, a exclusão digital, a acessibilidade a confiabilidade, a privacidade, a transparência e a segurança, assim como a interoperabilidade dos sistemas, sua estrutura de custos e a necessidade de constantes avaliações para correções e aprimoramentos que favoreçam o desenvolvimento das ferramentas de governo eletrônico.

Neste sentido, a criação de ferramentas de avaliação da implementação de ferramentas de governo eletrônico cumpre não apenas com a função de delimitar o estágio de desenvolvimento na qual se encontram, mas também servem para impulsionar os órgãos de governo

e agentes públicos a oferecerem mecanismos eficientes, eficazes e relevantes, com acesso facilitado a documentos, informações e serviços relevantes para o cidadão.

Para Dias (2005), a implementação de métodos para avaliação das ferramentas e portais de governo eletrônico pode fornecer subsídios informativos que permitam avaliar se os projetos, objetivos e metas estabelecidos estão sendo seguidos, bem como seu grau de desenvolvimento, problemas e dificuldades concernentes à sua implementação.

Avaliar o desenvolvimento e a implementação das ferramentas de governo eletrônico, requer, portanto, conforme o referido por Almarabeh e AbuAli (2010, p. 32), quadros metodológicos que permitam estabelecer, logo no início do processo, um sistema de avaliação que permita racionalizar e coordenar os investimentos ao longo da implementação. Tendo em vista tal necessidade, vários autores desenvolveram metodologias próprias para mensurar os estágios de maturidade de governo eletrônico.

De acordo com Fath-Allah et al (2014), atualmente os principais modelos de maturidade existentes são estruturados em 4 ou 5 estágios de desenvolvimento, havendo algumas metodologias que comportam até 6 estágios. De modo geral, a ordenação mais comum destes modelos se dá através dos seguintes estágios: Informação (ou presença online), Interação, Transação, Integração e Participação Política.

O primeiro estágio diz respeito à mera existência online do site, com informações disponíveis e frequentemente atualizadas. No segundo estágio é permitido ao cidadão baixar conteúdos e interagir com funcionários/representantes de governo. O terceiro estágio diz respeito à possibilidade pagamento de taxas e serviços de governo online, enquanto o quarto estágio avalia a integração do portal com demais portais de governo eletrônico. O último estágio mais comum às métricas de maturidade diz respeito à participação política, avalia a possibilidade do cidadão votar e participar ativamente da tomada de decisões.

Como frisa Bernardes (2011, p. 66), a ‘categorização de fases de maturidade de e-gov não é necessariamente um indicativo de uma cadeia evolutiva, mas serve para identificar características importantes’ de sua utilização por parte dos governos. Trata-se de ‘um guia para orientar a atuação de consultorias e órgãos governamentais que financiam projetos de e-gov’.

A questão sobre modelos de maturidade será retomada no próximo capítulo, porém, o que deve restar claro é que a identificação

dos progressos, desafios e soluções da implementação do governo eletrônico pressupõem a criação de modelos de maturidade ou quadros teóricos que permitam uma avaliação detalhada de seu desenvolvimento.

É somente através deste tipo de análise que podem ser obtidos subsídios informativos, teóricos e práticos que permitam aos órgãos de governo estruturar de maneira adequada o oferecimento de ferramentas e serviços de governo eletrônico, levando em conta o desenvolvimento tecnológico, os custos, os desafios e adequando-se às necessidades e anseios dos cidadãos.

Tendo isto em mente, o objetivo do tópico subsequente é delimitar as previsões legais de implementação e desenvolvimento do governo eletrônico no Brasil.

d) Governo Eletrônico no Brasil: previsões legais de implementação e desenvolvimento

Dentro do contexto brasileiro, a preocupação com a melhoria na dinâmica organizacional da administração pública, com a redução da burocracia e a busca por um aumento na qualidade dos serviços oferecidos remonta a meados da década de 90. Com a abertura econômica e a introdução do Plano Real, o Estado passou a atuar de forma mais intensa tanto no setor econômico quanto nas políticas sociais, o que logo evidenciou a necessidade de uma reforma administrativa que viabilizasse ao Estado responder as novas demandas que surgiam³⁶.

Procurando oferecer soluções que destravassem o gargalo burocrático da administração pública brasileira, foi lançado em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. A justificativa para sua introdução era calcada sobre a ineficiência do Estado em administrar os desafios impostos pela globalização, afirmando que

³⁶ Porém, o papel estatal na promoção e desenvolvimento de novas tecnologias é reconhecido na Constituição Federal (art. como recordam Santos et al (2011) “O novo paradigma social criado pela sociedade da informação é também objeto de reconhecimento e preocupação pelo constituinte originário, de modo que o texto constitucional promulgado em 1988 contém capítulo especificamente relacionado ao desenvolvimento científico-tecnológico, determinando-se seja o Estado promotor e incentivador do desenvolvimento científico e da pesquisa e capacitação tecnológica.”

No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica (BRASIL, 1995, p. 06).

Como forma de enfrentar a complexidade crescente de tais desafios, o objetivo central do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado consistia em:

reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão (BRASIL, 1995, p.13).

Com esta proposta de reforma administrativa, começa a ganhar destaque no país a proposta de um modelo de governança pautada pela eficiência e eficácia, seguindo parâmetros da administração empresarial. Aliás, evidente, pelo termo ‘administração pública gerencial’, na delimitação dos objetivos de tal reforma, sua vinculação com o modelo de ‘nova administração pública’ anteriormente explanado.

Resta claro, também, a vinculação de tal reforma com o ideário do governo eletrônico, especialmente no que diz respeito a implementação de um sistema administrativo ‘flexível, eficiente e voltado para o cidadão’, porém, conforme advertem Chain et al. (2004), à época, a disseminação do uso das TIC’s no cenário governamental era restrito a algumas poucas agências estabelecidas em sítios na internet, sem grandes destaques que inserissem a perspectiva da governança eletrônica na discussão da Reforma do Aparelho de Estado.

De fato, a busca pela inserção do governo brasileiro no ambiente digital através de iniciativas de governo eletrônico só se daria em 15 de dezembro de 1999, com a promulgação do Decreto 3.294/99, que

instituiu no país o ‘Programa Sociedade da Informação’, sob responsabilidade do Ministério da Ciência e Tecnologia, conforme expresso no art. 2º do referido decreto.

Segundo Takahashi (2000), o programa se articulava em sete linhas de atuação – mercado; trabalho e oportunidades; universalização dos serviços e formação para a cidadania; conteúdos e identidade cultural; educação na sociedade da informação; governo ao alcance de todos; P&D, tecnologias-chave e aplicações e infraestrutura avançada e novos serviços – onde cada uma possuía seu próprio cronograma de implementação, consolidados com a edição do Livro Verde, compêndio de possíveis usos das TIC para orientação do governo e da sociedade civil.

Estabelecido o programa Sociedade da Informação, o desenvolvimento das diversas linhas em que se articulava revelou a necessidade do estabelecimento de diretrizes de governo eletrônico. Como recordam Santos et al (2011, p. 43), a oficialização do governo eletrônico no Brasil deu-se, de fato, com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial(GTTI) em abril de 2000³⁷, ‘cujo escopo se traduz em examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação’.

O GTTI tinha por objetivo examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as formas eletrônicas de interação e governo, tendo concentrado sua atuação em três das linhas de desenvolvimento, a saber: Governo ao alcance de todos; universalização dos serviços e formação para a cidadania; infraestrutura avançada.

Como resultado de suas avaliações, o GTTI apresentou, em 20 de setembro de 2000, um documento intitulado ‘Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal³⁸’, cujas principais proposta e metas versavam sobre estabelecer um novo paradigma cultural de inclusão digital, focado no cidadão, com a redução de custos, a melhoria na gestão e qualidade dos serviços públicos, a transparência e a simplificação de processos. Para tanto, propunha uma série de diretrizes, dentre as quais o compartilhamento de recursos e integração

³⁷ O Grupo de Trabalho Interministerial teve como marco legal a promulgação de Decreto sem número, em 03 de Abril de 2000.

³⁸ Disponível em:

http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/E15_90proposta_de_politica_de_governo_eletronico.pdf. Acesso em: 11 set 2015.

de sistemas, a racionalização dos gastos e interiorização, a gestão descentralizada e integrada e a identificação das fontes de recursos.

O documento resgatava também diversas iniciativas relevantes de governo eletrônico – dando especial enfoque para a área de serviços ao cidadão – que já se encontravam em avançado estado de implementação, permitindo que o delineamento de um programa Governo Eletrônico partisse de um patamar já mais evoluído. Como se nota, àquela volta o Governo Federal possuía um amplo conjunto de serviços eletrônicos, tendo inclusive estabelecido um portal único de serviços e informações ao cidadão – o Rede Governo (www.redegoverno.com.br).

Diversos serviços estavam já disponíveis ao cidadão na Internet, dentre os quais pode-se destacar: a entrega de declarações do Imposto de Renda; a emissão de certidões de pagamentos de impostos; a divulgação de editais de compras governamentais; o cadastramento de fornecedores governamentais; a matrícula escolar no ensino básico; o acompanhamento de processos judiciais; o acesso a indicadores econômicos e sociais e a dados dos censos; a prestação de informações sobre aposentadorias e benefícios da previdência social; o envio de mensagens pelos Correios, por meio de quiosques públicos, e informações sobre programas do Governo Federal.

Entretanto, conforme apontava o documento:

Com relação à infraestrutura de serviços informatizados, o diagnóstico apontou a existência de uma malha de múltiplas e diversas redes administradas de forma isolada. Assim, os serviços não obedecem a padrões de desempenho e de interatividade, as interfaces com o usuário nem sempre são amigáveis e constata-se um descompasso entre os diversos órgãos governamentais no ritmo de assimilação das tecnologias da informação. A capacidade de intercomunicação entre os sistemas é ainda muito limitada, uma vez que foram concebidos sob um paradigma tecnológico que se tornou obsoleto. Dessa forma, os sistemas corporativos da administração pública federal são pouco integrados entre si e estão estruturados com o foco na gestão de funções e não de processos. Outro aspecto apontado refere-se à necessidade de regulamentação legal da autenticação de documentos eletrônicos e, em especial, dos

pagamentos eletrônicos ao governo (GTTI, 2000, p.06).

Além das dificuldades técnicas apontadas acima, o documento levantava também preocupações com relação ao acesso do público aos serviços de governo eletrônico, vez que os preços elevados dos produtos de informática e dos serviços de telefonia representavam grande barreira ao acesso, somando-se a isto o fato de que a difusão dos provedores de internet era limitada aos grandes centros, excluindo as pequenas localidades.

Tendo em conta os avanços e problemas listados, logo após a divulgação da Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo, em 18 de outubro de 2000, novo decreto presidencial estabelece a criação do Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), cujo objetivo, expresso em seu primeiro artigo, era formular de políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informação ao cidadão.

Coube a este comitê coordenar, articular e implantar os primeiros programas e projetos de governo eletrônico de abrangência nacional, estabelecendo também diretrizes e estratégias para criação e integração de sistemas, o planejamento das ofertas de serviço, padrões de qualidade, dentre outros, deixando nítido que o objetivo era a superação dos problemas listados no Plano de Política de e-Gov para o Poder Executivo.

A previsão legal de atuação e competência do CEGE encontra-se insculpida no art. 3º do referido decreto:

Art. 3º Compete ao Comitê:

I - coordenar e articular a implantação de programas e projetos para a racionalização da aquisição e da utilização da infraestrutura, dos serviços e das aplicações de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública Federal;

II - estabelecer as diretrizes para a formulação, pelos Ministérios, de plano anual de tecnologia da informação e comunicações;

III - estabelecer diretrizes e estratégias para o planejamento da oferta de serviços e de

informações por meio eletrônico, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal;

IV - definir padrões de qualidade para as formas eletrônicas de interação;

V - coordenar a implantação de mecanismos de racionalização de gastos e de apropriação de custos na aplicação de recursos em tecnologia da informação e comunicações, no âmbito da Administração Pública Federal;

VI - estabelecer níveis de serviço para a prestação de serviços e informações por meio eletrônico; e

VII - estabelecer diretrizes e orientações e manifestar-se, para fins de proposição e revisão dos projetos de lei do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, sobre as propostas orçamentárias dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal, relacionadas com a aplicação de recursos em investimento e custeio na área de tecnologia da informação e comunicações.

Os esforços do CEGE no sentido de cumprir com suas atribuições e objetivos culminou com a divulgação, em 02 de dezembro 2002³⁹⁴⁰, de

³⁹ Anteriormente, em 2001, foram publicados decretos e resoluções que versavam sobre governo eletrônico, dentre os quais destacam-se: Decreto de 04 de Dezembro de 2001 que criava no âmbito do CEGE, o Subcomitê da Rede Brasil.gov. Também por ele foram definidas as competências desse subcomitê; Resolução nº 01, de 8 de Março de 2001 – tratava da implantação ou aperfeiçoamento de sistemas de gestão destinados ao uso compartilhado por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal; Resolução nº 02, de 30 de Julho de 2001 – abordava modificações nos sistemas de informação gerenciados no âmbito do Sistema de Serviços Gerais (SISG); e Resolução nº 03, de 20 de Dezembro de 2001 – autorizava a implantação da Autoridade Certificadora AC-Correios.

Já em 2002, em 17 de julho, foi instituída, pela Lei nº 10.520/02 a modalidade licitatória de pregão, prevendo inclusive a possibilidade de sua realização por meio eletrônico. Trata-se da primeira lei a admitir a possibilidade de licitação por meio virtual, sem contudo especificar como tal modalidade seria estabelecida. De fato, o pregão eletrônico viria a ser regulamentado apenas 3 anos depois, com a promulgação do Decreto nº 5.450 de 31 de Maio de 2005.

um balanço do biênio da implantação dos projetos de governo eletrônico no Brasil. O documento, intitulado ‘2 anos de Governo Eletrônico’, foi dividido em quatro partes: Política de implementação do Governo

⁴⁰ Ainda em 2002 foram publicadas diversas normativas sobre serviços de governo eletrônico, dentre as quais destacam-se:

Decreto de 15 de Março de 2002 que altera o Decreto de criação do CEGE; Resolução nº 05-a, de 15 de Julho de 2002 que torna obrigatória a autorização do CEGE para prestar ou contratar serviços de certificação digital. Ela condiciona esse tipo de contratação de serviços por parte das entidades da APF à infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil; Resolução nº 05, de 27 de Março de 2002 que autoriza a implantação da Autoridade Certificadora do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO); Resolução nº 06, de 22 de Julho de 2002 que cria, define competências e a composição no âmbito do CEGE do subcomitê de Certificação Digital com o objetivo de gerenciar as ações de implantação, manutenção e normatização do uso de certificação digital no Governo Federal; Resolução nº 07, de 29 de Julho de 2002 que estabelece regras e diretrizes para os sítios na Internet da APF tais como: a forma de estruturação, elaboração, os elementos obrigatórios de usabilidade, arquitetura da informação e acessibilidade, elementos de interação, modelo organizacional dos sítios, diretrizes para adoção de nomes de domínio, o prazo para adoção de tais recomendações, entre outras regras; Resolução nº 08, de 4 de Setembro de 2002 que cria o Subcomitê de Integração de Sistemas Administrativos (SISA) no âmbito do CEGE, e define seu objetivo e competências, sua composição e seu órgão coordenador; Resolução nº 09, de 4 de Outubro de 2002 que institui o Portal Governo como ambiente virtual de interação interna dos órgãos da APF; Resolução nº 10, de 11 de Outubro de 2002 que autoriza a Caixa Econômica Federal a realizar contratações e tomar as medidas necessárias para que aquela instituição se torne autoridade Certificadora; Resolução nº 11, de 14 de Outubro de 2002 que autoriza a contratação de serviços de Certificação Digital para órgãos do Ministério das Minas e Energia por intermédio da Autoridade Certificadora do SERPRO; Resolução nº 12, de 14 de Novembro de 2002 que institui o Portal de Serviços e Informações de Governo e-Gov; Resolução nº 13, de 25 de Novembro de 2002 que institui e aborda a gestão operacional e as ações necessárias para implantação do Sistema de Acompanhamento de Processos do Governo Federal - PROTOCOLO.NET que condensará informações comuns a todos os sistemas de protocolo de processos administrativos dos órgãos da APF; e Resolução nº 14, de 6 de Dezembro de 2002 que institui o Inventário de Recursos de Tecnologia da Informação e de Comunicação (INVENTIC).

eletrônico; avaliação da implementação e resultados; principais avanços e limitações; desafios futuros.

O documento apresentava uma lista de avanços e limitações em cada uma das áreas de implementação. Estas áreas foram divididas em Liderança e Coordenação; Formulação e avaliação das políticas de implementação; ambiente cultural e motivacional e; infraestrutura e padrões tecnológicos.

Como evidenciam estes relatórios e diretrizes, especialmente no que tange aos avanços e limitações, tem-se que, ao longo do primeiro biênio de implantação, o modelo de governo eletrônico brasileiro foi marcado pela oferta de serviços, onde o cidadão era considerado um cliente/consumidor dos produtos e serviços ofertados pelo governo, e não propriamente um partícipe na formulação de políticas públicas e tomada de decisões políticas.

Em verdade, como afirmam Freire e Feitosa (2007, p.10), o que houve neste primeiro momento foi a padronização e exposição dos órgãos da administração federal na internet, ampliando sua visibilidade e facilitando seu acesso. Tem-se, portanto, levando em conta o padrão dos modelos de maturidade descritos anteriormente, o primeiro estágio de desenvolvimento do e-gov, que diz respeito à mera existência online do site, com informações disponíveis e frequentemente atualizadas.

Porém, como recorda Bernardes (2011, p. 70), com o início do governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 1º de janeiro de 2003, houve uma alteração no escopo dos serviços de governo eletrônico, deixando de lado a compreensão do cidadão como um cliente/usuário de serviços públicos e adotando a visão do cidadão como partícipe no desenvolvimento dos serviços de governo eletrônico.

Houve, de fato, uma alteração das diretrizes para realinhar a política de Governo Eletrônico no País considerando como prioridade do governo eletrônico a promoção da cidadania e inclusão digital. Como afirmam as novas diretrizes:

- A prioridade do governo eletrônico é a promoção da cidadania: a nova diretriz reformula a visão que vinha sendo adotada e que apresentava o cidadão usuário como “cliente” dos serviços públicos para incorporar a promoção da participação e do controle social, além da indissociabilidade entre a prestação de serviços e sua afirmação como direito dos indivíduos e da sociedade;

- A inclusão digital é indissociável do governo eletrônico: a inclusão digital deve ser tratada como um elemento constituinte da política de governo eletrônico para que esta possa configurar-se como uma política universal. Nesse contexto, a inclusão digital é entendida como direito de cidadania e, portanto, objeto de políticas públicas para a sua promoção;

- O software livre é um recurso estratégico para a implementação do governo eletrônico: devem-se priorizar soluções, programas e serviços baseados em software livre que promovam a otimização de recursos e investimentos em tecnologia da informação, além de garantir ao cidadão o direito de acesso aos serviços público sem obrigá-lo ao uso de plataformas específicas;

- A gestão do conhecimento é um instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas do governo eletrônico: conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de assegurar a habilidade de criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar conhecimentos estratégicos que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo;

- O governo eletrônico deve racionalizar o uso de recursos: a implementação das políticas de promoção do governo eletrônico não deve significar aumento dos dispêndios do Governo Federal na prestação de serviços e em tecnologia da informação;

- O governo eletrônico deve contar com um arcabouço integrado de políticas, sistemas, padrões e normas: o sucesso da política de governo eletrônico depende da definição e publicação de políticas, padrões, normas e métodos para sustentar as ações de implantação e operação do governo eletrônico que contemplem uma série de fatores críticos para o sucesso das ações; e

- Integração das ações de governo eletrônico com outros níveis de governo e outros poderes: a

implantação do governo eletrônico não pode ser vista como um conjunto de ações de diferentes atores governamentais que podem manter-se isoladas entre si. Por sua própria natureza, o governo eletrônico não pode prescindir da integração de ações e de informações.” (BRASIL, Princípios e diretrizes de governo eletrônico - *online*)

A vinculação jurídica destas novas diretrizes de governo eletrônico seria realizada no Decreto presidencial de 29 de Outubro de 2003, que, em seu primeiro artigo, previa a criação de Comitês Técnicos dentro do Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), que deveriam ‘coordenar e articular o planejamento e a implementação de projetos’ nas áreas de software livre; inclusão digital; integração de sistemas; sistemas legados e licenças de softwares; gestão de sítios e serviços on-line; infraestrutura de rede; governo para governo (G2G) e; gestão de conhecimentos e informação estratégica.

Já no ano de 2004, o Decreto 5.134 de 07 de julho determinou a criação do Departamento de Governo Eletrônico, cujo objetivo é a coordenação e articulação da implantação de ‘ações unificadas e integradas de governo eletrônico, as atividades relacionadas à prestação de serviços públicos por meios eletrônicos’, bem como efetuar a normatização, a disseminação e o desenvolvimento destas ações na administração federal.

Em razão da atuação deste novo departamento, ainda em 2004⁴¹ o governo brasileiro notou a inexistência de instrumentos de avaliação ou formas de mensurar e avaliar a inserção e o desenvolvimento das práticas de governo eletrônico no que diz respeito à conveniência dos serviços prestados à sociedade.

⁴¹ Em 2004 foi lançada também a primeira versão do Padrão de Interoperabilidade em Governo Eletrônico (e-PING), atualmente na versão 2015, que define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação no governo federal, estabelecendo as condições de interação com os demais Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral. Do mesmo ano, ainda, o Guia Livre – Referência de migração para software livre, que reúne um conjunto ferramentas livres de governo eletrônico livres de direitos autorais.

De fato, como aventado no tópico anterior durante a análise dos desafios e soluções de implementação de governo eletrônico descritos por Almarabeh e AbuAli (2010), logo no primeiro momento deve-se estabelecer uma metodologia de avaliação que permita racionalizar e coordenar os investimentos ao longo da implementação. Neste sentido, coadunando-se com o notado pelo governo brasileiro em 2004, a inexistência de mecanismos de avaliação da implementação das iniciativas de governo eletrônico torna inviável que o poder público perceba se as iniciativas de governo eletrônico estão se desenvolvendo de acordo com as necessidades reais de cidadãos, empresas e de outros segmentos sociais.

Da mesma forma, a ausência de métodos estruturados de avaliação impossibilita o registro de informações *defeedback* que permitam melhorar e facilitar a vida do cidadão no que diz respeito à obtenção de serviços por meios eletrônicos, assim como também oblitera a realização de comparações que permitam evidenciar a evolução das práticas de governo eletrônico.

Para suprir a deficiência metodológica na avaliação das práticas de governo eletrônico, o governo brasileiro fomentou então o projeto 'Indicadores e Métricas de Avaliação de e-Serviços'⁴², que foi desenvolvido com o objetivo de estabelecer parâmetros que permitissem avaliar a qualidade dos serviços públicos eletrônicos prestados pelas diversas esferas de governo, tendo como foco principal a prestação de serviços pela Internet, vez que esse ainda é o principal meio de entrega das soluções de governo eletrônico ao cidadão.

⁴² Em sua versão atual, publicada em 2007, o projeto *Indicadores e Métricas para Avaliação de e-Serviços* conta com 8 indicadores e 19 critérios que verificam a maturidade, comunicabilidade, confiabilidade, multiplicidade de acesso, disponibilidade, acessibilidade, facilidade de uso e nível de transparência do serviço prestado.

A aplicação desses indicadores procura evidenciar um conjunto de oportunidades de melhoria e qualificação dos serviços. Assim, a avaliação pode sinalizar, por exemplo, a necessidade de melhorar o nível de resposta no atendimento ou de simplificar a apresentação dos conteúdos segundo critérios de usabilidade, acessibilidade e arquitetura de conteúdo orientados ao usuário final, bem como de uma maior transparência e capacidade de comunicação do usuário para com o governo ou de incremento do nível de confiabilidade do serviço. (BRASIL, 2007)

Na sequência, em 2005⁴³,houve a apresentação do Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG) que tem por objetivo a normatização e disseminação de mecanismos que garantam a acessibilidade de pessoas com necessidades especiais aos sítios e serviços de governo eletrônico.

Em um comparativo com a lista de desafios e soluções de implementação de Governo eletrônico de Almarabeh e AbuAli (2010), mais uma vez nota-se o atraso do governo brasileiro no que diz respeito à implementação das ferramentas de governo eletrônico, visto que a acessibilidade voltada para portadores de necessidades especiais é listada como quinto item na sequência de boas práticas, mas apareceu na política de implementação do governo eletrônico nacional mais de seis anos após as primeiras diretrizes nacionais sobre o assunto. Digno de menção, ainda, que tal preocupação não fora manifestada sequer no documento ‘2 anos de Governo Eletrônico’, que trouxe extenso rol de avanços e desafios notados desde a implementação dos primeiros serviços de e-governo, conforme o já descrito anteriormente.

Seguindo com o desenvolvimento das políticas de implementação de governo eletrônico e suas respectivas previsões legais, em 2006 surge o Portal de Inclusão Digital, com ações voltadas para as comunidades mais carentes e que reúne informações sobre diferentes iniciativas governamentais nessa área. Verifica-se aqui, novamente, o descompasso e a fragmentação das iniciativas de implementação dos serviços de e-governo nacionais, pois a preocupação com o acesso dos excluídos digitalmente, ainda que listada como um dos principais aspectos da boa implementação do serviço, só se tornou relevante mais de meia década após as primeiras incursões governamentais no mundo digital.

Também no mesmo ano foi realizada a primeira pesquisa de avaliação dos serviços de e-Gov considerando os parâmetros da Metodologia de Indicadores e Métricas de Serviços de Governo

⁴³ Ainda em 2005, no âmbito legislativo das práticas de governo eletrônico, podemos destacar o Decreto nº 5.450 de 31 de maio, que regulou as compras governamentais, tornando obrigatório na Administração Pública Federal o uso do pregão nas compras de bens e serviços comuns e determinando que a forma eletrônica deverá ser preferencialmente adotada; e a Portaria normativa nº 05 de 14 de Julho de 2005 que institucionaliza os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-PING), no âmbito SISP, cria sua Coordenação, define as competências dessa última e a forma de atualização das versões do Documento.

Eletrônico. Os resultados foram publicados no ano seguinte, em 2007, mesmo ano no qual houve a institucionalização e obrigatoriedade doMAG. no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), conforme estabelecido pela Portaria nº 03, de 07 maio de 2007.

No ano de 2008⁴⁴, o governo, ciente de que a adoção de meios eletrônicos para a prestação dos serviços governamentais exige que sítios e portais desenvolvidos e mantidos pela administração pública sejam fáceis de usar, relevantes e efetivos, publica a primeira cartilha de Padrões Web em Governo Eletrônico (ePWG)⁴⁵, contendo recomendações de boas práticas nas áreas de codificação, administração, usabilidade, redação, desenho e arquitetura de conteúdos, com o objetivo de aprimorar e uniformizar a comunicação e o fornecimento de informações e serviços prestados por meios eletrônicos pelos órgãos do Governo Federal.

Na mesma época, o governo federal lançou também o Portal de Convênios⁴⁶, cujo objetivo é automatizar os atos de credenciamento, celebração, alteração, liberação de recursos, acompanhamento da execução do projeto e a prestação de contas nos convênios e contratos de repasse com recursos voluntários da União, iniciando um novo modelo de gestão das relações entre a Administração Pública Federal e os demais entes federativos.

Mais adiante no tempo, entre as iniciativas de governo eletrônico ocorridas em 2010, destaca-se o e-Nota, programa disponibilizado no Portal Software Público Brasileiro pela Secretaria de Logística e

⁴⁴ Dentre as previsões legais de implementação de serviços de e-governo, temos, ainda em 2008, a Instrução Normativa nº 02 de 30 de Abril de 2008, que aborda as regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não; Instrução Normativa nº 04 de 19 de Maio de 2008, que dispõe sobre o processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; e Portaria de 30 de dezembro de 2008 que aprova a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI) no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática na versão de 2008.

⁴⁵ Para descrições detalhadas e acesso às cartilhas atualizadas do ePWG, cf. <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/padroes-brasil-e-gov>>

⁴⁶ O Portal de Convênios pode ser acessado pelo seguinte endereço: <<https://www.convenios.gov.br/portal/>>

Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP).O desenvolvimento de tal programa foi realizado em conjunto pelo governo federal e a iniciativa privada e, ao final, sua implementação permitiu a emissão da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) proporcionando mais agilidade principalmente para as pessoas físicas e jurídicas firmarem contratos de prestação de serviços com o poder executivo municipal.

No mesmo ano o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP) divulgaram a primeirapesquisa feita no Brasil sobre o uso das tecnologias da informação em serviços de governo, cujo objetivo central era responder à questão: os brasileiros estão satisfeitos com serviços de e-Gov?⁴⁷ A pesquisa abordoutemas como o uso dos serviços públicos na internet por parte dos cidadãos, a visão sobre o e-Gov propagada por estes, bem como as dificuldades encontradas no seu acesso e comunicação com o governo.

Destacam-se também, ainda em 2010⁴⁸, a publicação da Resolução nº 7/2010 (Estratégia Geral de TI) e da Portaria nº 39/2010 (Planejamento Estratégico), ambas da SLTI/MP, que iniciaram o movimento de dados abertos na esfera pública federal.

Durante o ano de 2011, registrou vários avanços na área de governo eletrônico, como o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Siscaf), a Licença Pública de Marca (LPM), o Catálogo de Serviços de Consultoria e o Guia de Gestão de Processos, além da realização e divulgação de várias pesquisas sobre o tema. Merece abordagem mais detida, porém, o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto.

⁴⁷ Os dados e conclusões da pesquisa podem ser acessados em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/noticias-e-eventos/noticias/pesquisa-brasileiros-estao-satisfeitos-com-servicos-de-e-gov>>

⁴⁸ Ainda em 2010 temos também a Instrução Normativa 01, de 19 de Janeiro de 2010, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências; e a Instrução Normativa 04 de 12 de novembro de 2010, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal.

Criado pelo Decreto de 15 de setembro de 2011, o Plano de Ação Nacional sobre Governo aberto tinha por objetivo, de acordo com seu artigo 1º, ‘promover ações e medidas que visem ao incremento da transparência e do acesso à informação pública, à melhoria na prestação de serviços públicos e ao fortalecimento da integridade pública’. Para tanto, propunha o aumento da disponibilidade de informações acerca de atividades governamentais, incluindo dados sobre gastos e desempenho das ações e programas; o fomento à participação social nos processos decisórios; o estímulo ao uso de novas tecnologias na gestão e prestação de serviços públicos, que devem fomentar a inovação, fortalecer a governança pública e aumentar a transparência e a participação social; e o incremento dos processos de transparência e de acesso a informações públicas, e da utilização de tecnologias que apoiem esses processos. Para promover e divulgar as iniciativas, o decreto previa ainda a criação do Comitê Interministerial Governo Aberto - CIGA composto por diversos órgãos do governo.

Em razão do novo Plano de Ação, com o objetivo de promover a participação da sociedade e tornar mais transparentes as ações de Governo Eletrônico, no mesmo ano foi criado o Portal Governo Eletrônico, portal pioneiro na realização de consultas públicas, forma de interação e participação social que serve como incentivo à democracia por meios eletrônicos.

O acesso ao sistema de consulta pública do programa governo eletrônico se dá mediante a exigência de um cadastro prévio, após o qual o usuário pode apresentar contribuições para as consultas abertas, acompanhar o andamento; enviar comentários, receber informações por e-mail dos novos comentários postados na consulta e também receber feedback dos gestores após a versão final ser divulgada. O sistema oferece ainda a possibilidade de consulta sem identificação, mas nestes casos, o acesso às contribuições e comentários postados pelos participantes cadastrados é limitado.

Ainda que sua criação objetivasse realizar consultas apenas sobre projetos e iniciativas de governo eletrônico, de acordo com o Portal,

O ambiente está pronto para hospedar documentos de qualquer órgão/instituição, ente ou esfera do poder público, de maneira gratuita, e com a garantia de segurança. Novas funcionalidades foram implementadas para atender as demandas dos órgãos, sendo elas: identificação nas páginas da consulta (imagem ou logotipo do órgão); solicitação de informações adicionais de

identificação do participante, como cor/raça, renda, escolaridade e pessoa com deficiência; disponibilização dos arquivos da consulta em formato aberto; e solicitação do cadastro de questões norteadoras à consulta, com escolha para respostas ou não dos participantes. A partir dos relatórios estatísticos/gerenciais desta nova versão, as instituições governamentais poderão analisar também, as contribuições com base nos indicadores sociais fornecidos pelos participantes.

Entre as perspectivas futuras, estarão novas funcionalidades como o cadastro de consultas públicas realizadas por outros sistemas, o qual permitirá ao cidadão conhecer todas as consultas públicas realizadas no governo federal, além da integração com o ambiente de participação da Presidência da República (participa.gov.br). (BRASIL, *online*)

Ainda em 2011, também versando sobre transparência e prestação de contas, foi promulgada a Lei 12.527 de novembro de 2011, conhecida como ‘Lei de Acesso à Informação’, cujo objetivo é regulamentar o direito constitucional dos cidadãos de acesso às informações dos órgãos públicos. De fato, o artigo 8º da referida lei dispõe ser dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Mais interessante ainda o disposto nos parágrafos do artigo, já que o § 1º prevê os requisitos mínimos da divulgação de informações, inclusive a resposta às perguntas mais frequentes dos cidadãos, bem como o § 2º dispõe acerca da obrigatoriedade da divulgação das informações nos sítios oficiais de governo enquanto o §3º trata da organização interna mínima dos referidos sítios.

De fato, o texto do artigo é autoexplicativo no que tange a divulgação de informações por meios eletrônicos:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse

coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Como visto, o texto da Lei de Acesso à Informação não se limita apenas a estabelecer os conteúdos informativos que devem ser divulgados, vinculando-se claramente aos propósitos de governo eletrônico ao estabelecer também a forma como devem ser divulgados – considerando *obrigatória* a publicação das informações no meio digital – e definindo as ferramentas mínimas que o sítio deve possuir para facilitar o acesso dos cidadãos às informações.

Desta forma, a referida norma não apenas obriga os órgãos públicos a prestarem contas de maneira transparente e seguindo especificações mínimas, mas fornece também embasamento legal para a formulação de modelos de avaliação do desenvolvimento dos sítios de governo eletrônico no que tange à implementação do disposto na lei⁴⁹.

⁴⁹ De fato, a descrição legal dos requisitos, ferramentas e conteúdos mínimos que devem ser apresentados nos sítios de governo servirá de base para a delimitação dos indicadores e variáveis constantes do quadro metodológico a ser proposto no capítulo seguinte.

As iniciativas governamentais de implementação do governo eletrônico prosseguiram em 2012, tendo como foco principal a consolidação e a integração plena dos órgãos administrativos do governo federal dentro do ambiente digital. Merece destaque a publicação da Metodologia de Gerenciamento de Projetos⁵⁰, disponibilizada pelo governo federal com objetivo de fornecer auxílio aos órgãos públicos para a melhoria de suas práticas de gestão e governança de Tecnologia da Informação. Também neste ano, buscando aumentar a transparência dos atos de governo, foi criado o Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br), que congrega informações de diversos órgãos e autarquias de governo em um único sítio.

Já no período mais recente, entre 2013 e 2014, o foco do governo federal foi o fortalecimento dos portais e serviços nas iniciativas de governo eletrônico, cuja expressão mais relevante foi a criação da Identidade Digital de Governo (IDG), que tem como escopo a padronização dos portais dos órgãos públicos federais, alinhando as informações de modo a otimizar a comunicação com o cidadão. A iniciativa prevê a disponibilização para os órgãos de governo de uma estrutura de Portal Padrão, reunindo várias soluções digitais de acessibilidade e de divulgação de informações, em diversos formatos.

O período registrou também a evolução e o fortalecimento do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), que em 2013 passou a se chamar OpenLegis. O sistema, desenvolvido sob a forma de software livre, foi criado no ano de 2005 em colaboração entre o poder público, a iniciativa privada e cidadãos, no denominado Projeto Interlegis.

O sistema tem por objetivo fornecer uma plataforma unificada de apoio ao Processo Legislativo. A plataforma apresenta uma estrutura com conteúdos mínimos que buscam facilitar não apenas a dinâmica interna das casas legislativas mas também o acesso dos cidadãos às informações, projetos, trâmites e demais atividades desenvolvidas pelos parlamentares no seio destas instituições.

De fato, a estrutura desenvolvida conta com um menu interno de acesso fácil, que permite ao cidadão rapidamente verificar a composição da mesa diretora da casa, o quadro de parlamentares, as comissões, as

⁵⁰ Para acesso à metodologia de gerenciamento de projetos para implementação das práticas de governo eletrônico, elaborado pelo governo federal, cf. <http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/metodologia-de-gerenciamento-de-projetos-do-sisp-mgp/download>

pautas de sessão e respectivas atas, as matérias legislativas em tramitação e os relatórios aprovados. O sistema apresenta ainda repositório legal com as normas jurídicas relacionadas a atividade parlamentar e também permite que o cidadão se cadastre para acompanhar a tramitação das matérias de seu interesse, oferecendo a possibilidade de notificações sobre o andamento por email.

Como ressalva, deve-se atentar ao fato de que a adesão de determinada casa legislativa ao sistema não garante a disponibilização de todas as informações e ferramentas. A plataforma é tão somente um quadro organizado com os conteúdos mínimos esperados pelos cidadãos, competindo ao órgão que a utiliza fornecer as informações e atualizar os campos, de acordo com sua própria dinâmica interna. Atualmente, segundo dados do Portal Colab/Interlegis⁵¹, aproximadamente 270 casas legislativas utilizam a plataforma. Porém, dentre as Assembléias Legislativas estaduais, apenas as do Acre, Maranhão, Paraíba, Rondônia e Tocantins aderiram ao sistema unificado⁵².

Findo o breve relato sobre a implementação, o desenvolvimento e as previsões legais de governo eletrônico no cenário nacional, retoma-se a seguir a interseção entre o Governo Eletrônico e as possibilidades fortalecimento democrático através de suas ferramentas: a e-democracia.

1.2.5 Governo eletrônico e e-democracia: possibilidades para a participação popular nos processos de tomada de decisões governamentais

Conforme anteriormente afirmado e seguindo o descrito por Rover (2008), podemos entender o Governo eletrônico como uma estrutura de rede compartilhada por diferentes órgãos públicos, otimizando a gestão dos serviços públicos oferecidos ao cidadão, causando um aumento na proximidade entre governantes e governados.

Dentre os efeitos da implementação deste modelo de gestão administrativa do Estado, conforme anteriormente listadas, destaca-se aqui o aumento da transparência dos atos de governo, promovida pela

⁵¹Os dados podem ser acessados através do endereço <https://colab.interlegis.leg.br/wiki/CasasUsamSAPL>

⁵² O uso da plataforma SAPL/OpenLegis nos portais de assembléias legislativas será objeto de análise mais detalhada no capítulo seguinte.

facilitação da prestação de conta dos agentes públicos através das ferramentas e práticas de governo eletrônico.

O aumento da transparência, retomando o afirmado por Miguel (2005b), se relaciona diretamente com os já apresentados conceitos de *accountability* horizontal e vertical. As ferramentas de governo eletrônico, associadas com a previsão legal de publicação de informações no ambiente virtual, trazida pela Lei 12.527/2011, favorecem não apenas a *accountability* horizontal, onde as instituições e órgãos de governo estabelecidos exercem fiscalização e controle ativo uns sobre os outros, mas também favorece o controle social destes órgãos, definido aqui como *accountability* vertical, que pode ser traduzida no deverlegal que representantes têm de prestar contas e submeterem a realização de suas atividades ao crivo da sociedade. (2005b, p.27).

Conforme afirma o autor, o auge do processo de *deaccountability* vertical se daria no momento da eleição, momento no qual o povo exerce diretamente o controle sobre os representantes, mantendo no cargo os que desempenharam as funções de acordo com as expectativas do público e removendo os que não o fizeram.

Porém, quando o processo de *accountability* eleitoral descrito é inserido na nova realidade organizacional trazida pelas ferramentas de governo eletrônico, cuja velocidade de disseminação de informação, a facilitação do acesso e a ampliação da transparência são algumas das consequências mais importantes, abre-se um novo leque de possibilidades de participação e controle popular sobre os atos de governo.

De fato, resgatando conceitos já expostos, tem-se que o aumento vertiginoso na disponibilidade das informações relacionadas à vida política, assim como a possibilidade de utilização dos novos espaços políticos criados em ambientes virtuais – como sítios de informação e debate político, fóruns de discussão, enquetes, mídias sociais – aumentam tanto a consciência política dos cidadãos quanto promovem a transparência dos atos de governo, pavimentando o caminho para aquilo definido por Levy (2003, p.124) como ‘uma nova era do diálogo político que conduz a democracia a um estágio superior: a ciberdemocracia’.

Levy (2003, p. 31) define tal conceito como sendo um tipo de ‘aprofundamento e generalização [...] de uma diversidade livre, em espaços abertos de comunicação e cooperação’ que procura garantir a ‘liberdade de expressão e de navegação’ no ambiente virtual. Conforme afirma Mezzaroba (2008, p. 48), em verdade, a emergência do ciberespaço e a possibilidade de incremento nos processos democráticos

por ele trazido ampliam ‘o significado da expressão liberdade, tanto no plano individual como no coletivo’, permitindo, por um lado, que o governo cumpra sua função de informar os cidadãos acerca de seus atos e, por outro, permite ao povo, através do uso das ferramentas de governo eletrônico, acesso facilitado a documentos, serviços e solicitações dirigidas ao poder público.

Porém, como recorda Mezzaroba (2008, p.49), a mera disponibilidade destas ferramentas de governo eletrônico e sua utilização para prestação de contas e informações acerca dos atos de governo ‘só possibilita a ação do cidadão *após* a tomada de decisão pelos governante, gerando assim um déficit de representatividade política nessa forma de decisão’, já que ‘a simples publicidade dos atos em hipótese alguma supre a necessidade de se garantir a legitimidade da ação política’.

A legitimidade das decisões políticas, como já explanado anteriormente, pressupõe a participação popular, quer esta se dê sob forma direta - através de plebiscitos e referendos – ou seja realizada forma indireta, através de organizações sociais e políticas que fiscalizem e cobrem de seus representantes as posturas políticas deles esperadas. Considerando-se portanto o aspecto da representatividade, como bem adverte Mezzaroba (2008, p. 49), ‘o e-Government deve ser visto com precaução, já que não é só com publicidade de atos que se constrói uma democracia’.

Porém, em uma visão mais otimista, a implementação das ferramentas de governo eletrônico dentro das instituições e órgãos de governo não se restringe a disponibilização de meios e espaços para a publicidade dos atos. Dentre as funcionalidades desenvolvidas para a gestão eletrônica da administração pública encontram-se não apenas canais de divulgação de informações e espaços para críticas ou solicitações ao poder público mas também ferramentas que permitem ao cidadão externar sua vontade *antes* da tomada de decisões políticas, aumentando o grau de representatividade democrática do sistema de governo.

Dentre os setores mais importantes neste sentido, de acordo com o Conselho da Europa (2008) destacam-se: *e-parliament*, *e-legislation*, *e-environment*, *e-voting*, *e-consultation*, *e-participation*, *e-initiatives*, *e-petitioning*, *e-campaigning*, *e-polling/e-surveying*. Todas estas ferramentas partem do princípio comum de ampliar o espaço político, fornecendo aos cidadãos meios para participar efetivamente dos processos de tomada de decisões políticas nas mais variadas áreas de governo.

a) Ferramentas virtuais para implementação da E-democracia

Considerando as ferramentas delineadas pelo Conselho da Europa (2008) para implementação da e-democracia e a descrição de cada um dos tipos feita por Emmanouil e Konstantin (2011), tem-se a seguinte lista de setores da e-democracia:

- e-voting (e-voto): eleição ou referendo que envolve o uso de meios eletrônicos para, no mínimo, realizar e computar votos. A ferramenta agiliza o processo de votação e de apuração, permitindo também o monitoramento destes por meio eletrônico, além de facilitar a participação política das pessoas com necessidades especiais ou que se encontram distantes dos centros físicos de votação.
- e-participation (e-participação): se refere à disponibilização de meios para a participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões políticas e na definição de políticas públicas.
- e-petitioning (e-petição): é o encaminhamento, pelo meio digital, de recomendações, pedidos ou protestos dirigidos a órgãos ou instituições de governo. O documento virtual é assinado pelos cidadãos que se identificam com a proposta através da colocação de seus nomes, números de registro civil e endereços eletrônicos para contato.
- e-polling/e-surveying (e-enquete): ferramenta eletrônica que permite o levantamento informal da opinião do público através da delimitação de propostas específicas e o oferecimento de uma lista com as possíveis respostas.
- e-consultation (e-consulta): meio que permite a consulta de opinião do público ou de setores específicos da população acerca de tópicos específicos, sem contudo vincular a decisão do agente político ao resultado da consulta.
- e-legislation (e-legislação): é o uso das ferramentas de governo eletrônico para consultar, comentar, estruturar, formatar, submeter, aditar, votar e publicar leis em tramitação ou aprovadas pelos representantes eleitos. Com isso, há um aumento da transparência dos procedimentos legislativos e também um incremento ao conteúdo e

legitimidade das leis aprovadas, além de facilitar o acesso à legislação, majorando o conhecimento dos cidadãos a respeito das leis.

- e-environment (e-ambientalismo): é o uso das ferramentas de governo eletrônico e participação para aumentar a governança democrática nos assuntos relacionados ao ambiente.
- e-campagning (e-campanha): são campanhas políticas ou sobre temas políticos desenvolvidas através dos meios eletrônicos, encorajando os cidadãos a se engajarem e mobilizando indivíduos a aderir à campanha ou persuadi-los a promover uma causa em particular, em um esforço direto ou indireto para moldar a implementação de políticas públicas.
- e-parliament (e-parlamento): é a disseminação das ferramentas de governança eletrônica no cotidiano parlamentar, fornecendo aos representantes e seus assessores políticos e administrativos auxílio no desempenho de suas tarefas, especialmente no que concerne ao propósito de envolvimento ativo dos cidadãos. O conceito diz respeito não apenas às assembleias legislativas, mas também em assembleias consultivas e deliberativas, em nível local, nacional e internacional.
- e-initiatives (e-iniciativas): dizem respeito a formas genéricas de permitir que os cidadãos desenvolvam e transmitam propostas políticas, engajando-os na definição da agenda política.

Todas as ferramentas e meios listados acima podem ser facilmente incorporados a estrutura de rede compartilhada dos órgãos e instituições de governo, em todos os níveis da administração pública.

A adesão dos portais de governo às práticas da e-democracia, através dos dispositivos listados, pode fornecer a legitimidade necessária ao processo de tomada de decisões. Com a inclusão das ferramentas descritas acima, contorna-se o problema identificado por Mezzaroba (2008, p.49) concernente ao governo eletrônico como mero meio de publicidade dos atos de governo, trazendo para os cidadãos meios para que possam participar antecipadamente das discussões sobre o mérito da

decisão governamental, diminuindo assim o déficit de representatividade identificado pelo autor.

Todavia, a forma como tais ferramentas são implementadas ao sistema tomada de decisões afeta consideravelmente a organização da e-democracia, podendo dar origem a diferentes modelos desta. É sobre os diferentes modelos de e-democracia o tópico que se segue.

1.2.6 Modelos de democracia eletrônica

O uso das ferramentas eletrônicas para divulgação de informação, consulta interativa ao público e fornecimento de mecanismos e espaços para participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões é o que caracteriza os modelos de democracia eletrônica.

AOCDE (2003b) propõe uma divisão da democracia eletrônica levando em conta três conceitos que caracterizam estágios de desenvolvimento e aplicação das ferramentas de governo eletrônico para inclusão dos cidadãos no processo de tomada de decisões: Informação, Consulta e Participação ativa.

O tipo de democracia eletrônica meramente informativa é caracterizado como sendo uma relação de mão única, onde o governo produz e disponibiliza informações para serem usadas pelo público. O conceito cobre tanto o acesso passivo às informações, disponibilizadas pelo governo sem requisição específica do público, quanto o acesso ativo, onde o cidadão requisita determinada informação direto ao órgão de governo.

Estão inclusos nesta categoria o acesso a documentos, informações, prestação de contas e sítios de governo, notando-se, portanto, a semelhança entre este modelo inicial de democracia eletrônica e o uso das ferramentas de governo eletrônico pelas instituições governamentais como forma de aumentar a transparência dos atos. Porém, trata-se de um modelo precário, pois, conforme anteriormente advertido, a mera publicidade dos atos, apesar de aumentar a qualidade da informação e fomentar o interesse dos cidadãos pelos assuntos políticos, não garante a representatividade popular no processo de tomada de decisões de governo.

O segundo modelo, pouco mais avançado, é o consultivo. Trata-se aqui de utilizar as ferramentas de governo eletrônico para construção de uma relação de mão dupla, onde os cidadãos utilizam os meios eletrônicos para, através de consultas iniciadas pelas autoridades políticas, emitir opiniões acerca dos assuntos de governo. Encaixam-se neste modelo as ferramentas de enquetes eletrônicas, consultas públicas

por meio digital e mesmo algumas nuances da e-legislação, como a possibilidade de opinar e enviar sugestões de alteração em projetos de lei em andamento.

O terceiro modelo, denominado Participação Ativa, pressupõe o uso das ferramentas eletrônicas para estabelecer uma relação de parceria entre o governo e os cidadãos, onde estes participam ativamente de todo o processo de formulação de políticas públicas e tomada de decisões políticas. Neste modelo compete aos cidadãos propor opções de políticas públicas e moldar o diálogo político, ainda que a decisão final acerca da implementação das políticas caiba ao governo.

Como crítica aos dois últimos modelos descritos pela OCDE pode-se argumentar que, apesar de promoverem um avanço em relação ao primeiro modelo, nestas duas outras formas de democracia eletrônica ainda que o público seja efetivamente convidado a participar das consultas, o resultado destas não vincula o agente público. Desta forma, a representatividade continua limitada, vez que, retomando Dahl (2012), apesar de o público ser informado *antes* da tomada de decisão política, sua função se limita apenas a emitir um feedback ou oferecer propostas de políticas que podem ou não ser acolhidas pelos agentes de governo, não havendo, por parte dos cidadãos, o efetivo *controle da agenda política*.

Como forma de refinar a construção dos modelos de democracia eletrônica, estruturando-os em paralelo com os conceitos da teoria democrática, Päivärinta e Sæbø(2006) fazem uma proposta de organização dos modelos de e-democracia em quatro tipos, fundados basicamente sobre dois conceitos: inclusão no processo decisório e controle da agenda política.

O conceito de inclusão é definido pelos autores como a possibilidade de todos os adultos de uma determinada sociedade poderem participar do processo de tomada de decisões e definição de políticas públicas. O conceito de controle da agenda utilizado pelos autores é o mesmo utilizado por Dahl (2001; 2012), ou seja, a delimitação de quem efetivamente escolhe quem decide e sobre o que se decide. A forma como estes dois conceitos se relacionam dentro da e-democracia dá origem, segundo os autores, aos modelos de e-democracia partidária; e-democracia direta; e-democracia liberal e; e-democracia deliberativa.

No modelo liberal de e-democracia os cidadãos são convidados a apresentar sugestões às autoridades. Trocas de informação são iniciadas para ensinar os habitantes a se tornarem e-cidadãos (BIASIOTTI; NANNUCCI, 2004). Os cidadãos têm a oportunidade de se comunicar

com os representantes e funcionários do governo. Um exemplo são os sistemas de consulta, com foco no aumento da quantidade, velocidade e precisão de troca de informações entre o governo e os cidadãos para tornar os cidadãos mais apto a participar no debate público. Como se nota, este modelo compartilha um traço comum da visão democrática liberal: a influência dos cidadãos está implícita por meio de políticos e do governo. Desta forma, tem-se que este modelo de e-democracia não desafia a estrutura de poder tradicional, servindo apenas como mecanismo para aumentar a transparência e melhor informar os cidadãos acerca dos processos de tomada de decisão.

O modelo de e-democracia deliberativa propõe o uso das ferramentas de governo eletrônico para aumentar a participação do cidadão e facilitar a interação com os agentes políticos. Nesta configuração a influência do cidadão sobre os governantes, diferentemente do modelo liberal, se estende para além do momento do voto e do ativismo em campanhas eleitorais, podendo utilizar os meios eletrônicos para participar das discussões de formulação das políticas públicas e emitir opinião sobre as decisões a serem tomadas. Não há, porém, o controle da agenda política, competindo aos governantes a decisão final sobre as políticas públicas a serem implementadas e as decisões a serem tomadas.

No modelo de e-democracia partidária as ferramentas de governo eletrônico são usadas para aumentar a visibilidade de expressões políticas alternativas e críticas, sem interrupção ou controle por parte da elite política. O objetivo principal é a facilitação em potencial da esfera pública na Internet, aumentando a influência do cidadão nos processos de tomada de decisão, levando em conta as características dos usuários (e não-usuários) de serviços online, os argumentos utilizados, as diferentes perspectivas sobre o controle, a censura e a igualdade para a participação em debates on-line. Isso habilita novas vozes no espaço político e permite aos cidadãos a expressão de ideologias alternativas, aumentando a importância de soluções de e-democracia partidária, mesmo com a ausência de conexão entre a participação popular online com os processos efetivos de tomada de decisão.

Por fim, o modelo de e-democracia direta propõe o uso das ferramentas de governo eletrônico para permitir aos cidadãos definir a agenda política e participar ativamente dos processos de tomada de decisões políticas. Porém, apesar da visão otimista, iniciativas de democracia direta através dos meios eletrônicos encontram barreiras relacionadas à exclusão digital (ROVER, 2008, p.18), e também relativas ao interesse dos cidadãos pela atividade política, por como

afirmam Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004, p.890) ‘o interesse pela política é circunscrito a um círculo bem limitado de pessoas, não obstante o relevo dado pela comunicação de massa aos acontecimentos políticos’. Tem-se, ademais, a dificuldade em diluir em todo o corpo social a competência para a tomada de decisões administrativas de governo, que não envolvem a definição de políticas públicas ou a tomada de decisões, mas apenas a manutenção do funcionamento estatal, sendo inviável submeter à decisão popular o enorme volume de decisões meramente administrativas da máquina pública.

Nota-se nos modelos propostos a clara vinculação entre a conceituação dos modelos de e-democracia e os modelos de democracia tradicional, delineados ao longo do primeiro capítulo desta obra. Como visto, a inserção do processo democrático no ambiente digital deve levar em conta a organização política do Estado e também a forma como as ferramentas de governo eletrônico serão utilizadas na persecução dos objetivos de cada uma das formas de democracia propostas. A relação entre a inclusão dos cidadãos nos processos decisórios, o controle da agenda política e a forma como as ferramentas de governo eletrônico são implementadas nos diferentes modelos fica evidente na tabela abaixo:

Tabela 1 – Modelos de e-democracia

	e-democracia partidária	e-democracia direta
Cidadãos definem a agenda política	Os cidadãos podem expressar opiniões e críticas sobre as estruturas de poder existentes. Nenhuma conexão explícita para os processos de tomada de decisões governamentais ou políticas existentes é definida de antemão. Cidadãos podem definir a agenda para discussões públicas, mas não a tomada de decisões em si. As TIC são usadas para obter visibilidade para expressões políticas alternativas, sem interrupção por parte da elite política.	Os cidadãos participam diretamente nos processos de tomada de decisão. Os cidadãos estão on-line, afetando as decisões a serem tomadas (principalmente a nível local). Cidadãos podem definir a agenda tanto para discussão pública quanto para a tomada de decisão política. As TIC são uma pré-condição crucial para este modelo de democracia, dando suporte para a coordenação entre os tomadores de decisão.
	e-democracia liberal	e-democracia deliberativa
Governantes definem a agenda política	Governo fornece informações aos cidadãos que participam nas eleições e debates relacionados. Governo usa a tecnologia para informar e ser informado pelos cidadãos. Não existe uma ligação clara com as atividades de tomada de decisão. Neste modelo, o uso das TIC visa apenas melhorar a quantidade e qualidade na troca de informações entre o governo e os cidadãos.	Ferramentas de e-democracia são utilizadas para fins específicos, que envolvam os processos de tomada de decisão com a participação de cidadãos comuns. Os cidadãos têm sua voz ouvida, especialmente quando se manifesta em relação a alguma matéria em especial. Neste modelo, as ferramentas eletrônicas são desenvolvidas para oferecer uma maior participação e envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão.
	Cidadãos tem um papel implícito no processo de tomada de decisões	Cidadãos tem um papel explícito e definido no processo de tomada de decisões

Fonte: do autor, adaptado de: Päivärinta e Sæbø, 2006

Além da divisão proposta acima, Päivärinta e Sæbø (2006) apresentam também diferenciações entre o uso das ferramentas de e-governo cuja forma de aplicação serve para distinguir entre os modelos de e-democracia.

Neste sentido, para os autores, os modelos propostos partilham em maior ou menor grau do uso de ferramentas como fóruns de discussão, páginas de governo, portais de informação e etc. São as formas de aplicação destas ferramentas que servem como indicadores para caracterização dos diferentes modelos de e-democracia.

Para melhor compreender as ferramentas presentes em cada modelo de e-democracia e também a aplicação prática que elas possuem dentro de cada modelo específico, seguem abaixo as tabelas.

Tabela 2 – Ferramentas mais comuns na e-democracia liberal e suas aplicações práticas

Ferramenta	Aplicação
Fóruns de discussão	Aumentar a comunicação interativa entre os cidadãos e os políticos para o intercâmbio de informações, e não para fins decisórios.
Sistemas de diálogo	Os cidadãos expressam sugestões e idéias <i>input</i> para as decisões tomadas por políticos.
Transmissão de informações	Trazer informações da elite política para os cidadãos (top-down).
Páginas de governo	Para informar cidadãos acerca de assuntos pontuais.
e-debates entre candidatos	Transmitir debates entre políticos para informar os eleitores.
Portais de informação	One-stop-point para o cidadão acessar informações
e-Consultas	Governo e políticos estão aptos a responder questões dos cidadãos
e-Campanha	Promover um candidato ou caso

Fonte: do autor, adaptado de Päivärinta e Sæbø (2006)

Tabela 3 – Ferramentas mais comuns na e-democracia partidária e suas aplicações práticas

Ferramenta	Aplicação
Fórum de discussão	Para fornecer um canal para expressar opiniões em contrário, ganhando pouca ou nenhuma visibilidade sob o sistema político dominante.
Sistema de bate-papo (chat)	Sistema sincronizado para mensagens curtas e rápidas. Não para mensagens longas e completas.
Portais de informação	Fornecer qualquer informação sobre um caso particular ou com um ponto de vista particular, ou o máximo de informações neutra quanto

	possível.
Grupos de notícia	Discussões não sincronizadas, permitindo tópicos mais longos do que de bate-papo, uma vez a questão do tempo limitante quando as mensagens não são trocadas em tempo real.
Discussões baseadas em e-mails	Discussões não sincronizadas que diferem das outras através da introdução da tecnologia push, enviando e-mails aos participantes sempre que há atualizações.
Web Blogs	Transmissão das visões particulares de cada grupo político.

Fonte: do autor, adaptado de Päivärinta e Sæbø (2006)

Tabela 4 - Ferramentas mais comuns na e-democracia deliberativa e suas aplicações práticas

Ferramenta	Aplicação
Fóruns de discussão	Baseados em assuntos específicos. Iniciar, elaborar e definir políticas públicas e acompanhar o processo de decisão.
Espaço para enviar sugestões	Informar os cidadãos de que eles podem enviar sugestões aos órgãos de governo, convidando-os a participar.
e-Referendo	Para informar os decisores sobre a visão dos cidadãos acerca de uma questão em particular. Uso mais comum apenas "para informação", sem caráter vinculante entre a visão do público e a decisão a ser tomada pelos agentes políticos.
Páginas de governo	Para informar os cidadãos acerca de assuntos pontuais e também para educá-los sobre as possibilidades da democracia deliberativa.
Transmissão on-line de reuniões dos agentes políticos	Para tornar o processo decisório mais transparente e para acompanhar a tomada de decisões realizadas pelos representantes.
Painel Cidadão	Obter informações de uma amostra de cidadãos acerca de um assunto específico.

Questionários on-line/Pesquisas de opinião (e-enquetes)	Obter a opinião dos cidadãos acerca de um assunto específico.
e-Voto	Obter a opinião dos cidadãos acerca de um assunto específico. Os cidadãos devem ser registrados e autenticados no sistema para estarem aptos a votar.
Espaço para envio de perguntas	Cidadãos podem formular perguntas diretamente para os agentes político.
Colaboração da opinião pública (e-petição; e-legislação)	Existência de espaços onde cidadãos podem expressar suas opiniões e enviar colaborações acerca da formulação das leis ou das políticas públicas locais. Aumento da transparência sobre se a opinião pública tem sido seguida nos atos oficiais.
Sistema de bate-papo em tempo real (real-time chat)	Os cidadãos podem entrar em contato ao vivo, on-line, com os representantes, para discutir sobre questões políticas.
Fóruns de discussão fechados	Membros de um partido podem afetar a opinião do partido em tópicos de discussão restritos.
Painel dos especialistas	Coleta de pontos de vista, a partir de debates realizados entre especialistas de uma determinada área, direcionados para os tomadores de decisão.
Relatório de Consulta formal (e-consulta)	Verificação da opinião popular e escolha da documentação de base apropriada para realização de um debate direcionado a algum assunto em específico.
Feedback sobre assuntos específicos	Informar a discussão acerca de quais representantes foram informados e como a discussão afetou suas decisões.

Fonte: do autor, adaptado de Päivärinta e Sæbø (2006)

Tabela 5 - Ferramentas mais comuns na e-democracia direta e suas aplicações práticas

Ferramenta	Aplicação
Registro do usuário	Para aderir ao grupo decisório e adquirir direito de atuar na comunidade virtual.
Fórum de discussão aberta	Para levantar novas questões por parte dos cidadãos e discutir sobre elas.
Seleção dos assuntos a serem debatidos	Para decidir quais questões devem ser debatidas e votadas pela comunidade.
Fóruns de debate específicos	A discussão aberta se torna uma discussão formal limitada a um assunto específico.
Documentação de base dos assuntos	Para informar os usuários sobre questões pertinentes a um assunto em específico e as decisões tomadas.
e-Voto	Votação acerca de um assunto ou tópico em específico, com caráter vinculante, dizendo aos representantes como agir na tomada de decisões.

Fonte: do autor, adaptado de Päivärinta e Sæbø (2006)

Pelo exposto, torna-se evidente no modelo de e-democracia liberal as limitações impostas à participação popular. Neste modelo específico, o uso das ferramentas eletrônicas é majoritariamente para fornecer ao cidadão informações dos representantes e das decisões políticas já tomadas.

No modelo de e-democracia partidária as ferramentas são usadas para informar os cidadãos e também para promover debates acerca dos assuntos políticos, sem contudo vincular a tomada de decisões políticas ao posicionamento expresso pelo público. De fato, a influência do cidadão sobre os agentes políticos, neste modelo, se limita ao grupo político do qual o cidadão faz parte ou com o qual procura interagir. Através das discussões on-line dentro deste modelo de e-democracia o cidadão pode opinar e intervir dentro de um grupo político em específico, o que restringe a representatividade popular ao convencimento de uma agremiação política em particular, que pode ou não aderir à sugestão do cidadão.

Já o modelo de e-democracia direta, de acordo com Päivärinta e Sæbø (2006, p.12) tem aplicação restrita, sendo utilizado apenas por algumas agremiações políticas para definição, através de deliberação e votação democrática de seus membros, sobre qual o posicionamento

oficial do partido acerca de determinado assunto. Sob esta perspectiva, o modelo representa um avanço democrático no que diz respeito à estruturação dos partidos, organizando-os de forma horizontal e abolindo a hierarquização interna. Porém, no que diz respeito à tomada de decisões o modelo encontra limitações, pois ainda que os membros de tal partido decidam horizontalmente o posicionamento deste em relação a um assunto específico, o processo de tomada de decisões oficiais envolve membros de outras agremiações, quase nunca organizadas de forma horizontal e abertas à efetiva participação popular.

Por fim o modelo de e-democracia deliberativa representa uma possibilidade real de avanço democrático nos processos de tomada de decisões políticas. O uso das ferramentas eletrônicas na forma listada possibilita não apenas a criação de espaços de discussão e a disseminação de informações pontuais mas também permite a educação para uma cultura popular de participação e a abertura de espaços de interação com os representantes, aumentando a influência do cidadão para além do momento do voto. Não obstante, as ferramentas mais comuns deste modelo permitem também uma participação popular ativa nos processos decisórios, realizada através de enquetes, pesquisas de opinião, consultas populares e referendos.

Ainda que a opinião popular não tenha caráter vinculante, tais ferramentas aumentam a transparência dos processos políticos e dos atos dos agentes políticos, fornecendo valioso feedback para o público acerca do desempenho dos representantes eleitos. Ademais, nada impede a estruturação de um sistema de deliberação democrática on-line que vincule as decisões políticas acerca de temas específicos ao que foi deliberado pelo público. De fato, quanto mais local a decisão a ser tomada, mais fácil sua vinculação com o deliberado pelos membros da localidade, aumentando a representatividade democrática.

A implementação deste modelo de e-democracia pode direcionar o desenvolvimento político e social no sentido de uma democracia mais participativa, com características de um modelo democrático semi-direto, sem que isso implique suplantar as instituições representativas. Pelo contrário, a implementação de tal modelo pode fortalecer tais instituições, resgatando sua legitimidade através da abertura à participação e influência popular em momento anterior à tomada de decisões e também através de uma maior transparência no processo de tomada de decisões políticas como um todo.

Acreditando ter restado clara a possibilidade de superação do modelo clássico de democracia liberal em razão das ferramentas eletrônicas trazidas pelo avanço e disseminação das tecnologias de

informação e comunicação, assim como evidenciada a preferência por um modelo específico de e-democracia, parte-se agora para o objetivo principal do presente trabalho.

No capítulo que segue, procurar-se-á desenvolver uma metodologia de análise da implementação e uso das ferramentas de governo eletrônico voltadas para a e-democracia dentro dos portais do poder legislativo brasileiro, dando especial ênfase para as ferramentas de e-legislação. A avaliação não se limitará apenas a abertura oferecida para a participação popular, mas também buscará designar em qual dos modelos de e-democracia se insere a realidade atual e quais os caminhos possíveis para o aumento da representatividade popular no processo de tomada de decisões políticas.

2.1 JUSTIFICATIVA TEÓRICA

O modelo democrático brasileiro, de acordo com o artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal, emana do povo e deve ser exercido por meio de representantes eleitos, com a previsão de uma possibilidade restrita de participação direta. Assim, compete aos representantes eleitos a formulação de políticas públicas (arts. 48 e 49, CF), a tomada de decisões políticas e a formulação de leis (art. 61, CF). Neste cenário, a inserção das tecnologias de informação e comunicação dentro dos órgãos de governo brasileiros tem sido usada majoritariamente para facilitar a interação entre órgãos de governo (G2G) e entre o governo e fornecedores (G2B), desprezando o potencial que as ferramentas de governo eletrônico têm de fortalecer a interação entre o governo e os cidadãos (G2C) (BUSQUETS, 2006; ROVER; MEZZAROBBA, 2010, p.31; TAKAHASHI, 2000, p.69).

De fato, a maior parte das iniciativas de governo eletrônico voltadas para a interação entre governo e cidadãos se dá em relação à disseminação de informações de governo, com as instituições oficiais utilizando os meios eletrônicos para prestação de contas dos agentes políticos, a transparência dos atos de governo e para a prestação de serviços de governo eletrônico, sendo esta última sua área mais desenvolvida (BARBOSA et al, 2007, p.520; ROVER, 2008, p.20). A importância dos meios eletrônicos como veículo para disseminação de informações ao público é reconhecida inclusive por previsão legal, conforme o disposto no art 8º da Lei 12.527 de novembro de 2011 – a Lei de Acesso à Informação:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet) (grifos nossos)

Não se nega a importância das ferramentas de governo eletrônico como forma de aumentar a velocidade e a qualidade na disponibilização de informações governamentais, na transparência dos atos de governo e na prestação de contas dos agentes políticos. Estas ferramentas representam um importante facilitador para a *accountability* horizontal e vertical (MIGUEL, 2005b, p.23), especialmente “num cenário onde o principal fator responsável pelo enfraquecimento dos ideais democráticos de governo do povo é a inexistência de controle efetivo e de penalidade sobre os representantes ativos dos cidadãos” (BERNARDES, 2011, p.110). Para Levy (2003, p.123-124), a profusão de informações relativas à vida política e o acesso do público a estas informações e aos fóruns de discussão com outros cidadãos “tornam o debate político cada vez mais ‘transparente’ e preparam uma nova era do diálogo político que conduz a democracia a um estágio superior: a ciberdemocracia”.

Contudo, conforme o afirmado por Mezzaroba (2008, p.49), a mera disponibilidade destas ferramentas de governo eletrônico e sua utilização para oferecimento de serviços de governo, prestação de contas dos representantes e transparência acerca dos atos de governo ‘só possibilita a ação do cidadão *após* a tomada de decisão pelos governante, gerando assim um déficit de representatividade política nessa forma de decisão’, já que ‘a simples publicidade dos atos em hipótese alguma supre a necessidade de se garantir a legitimidade da ação política. Como se vê, neste modelo a participação democrática dos cidadãos é restrita tão somente ao momento de escolha dos representantes, durante as eleições.

Considerando o modelo democrático vigente e a implementação das TIC nos órgãos de governo meramente na forma descrita, impossível acreditar no ciberespaço (LEVI, 2003, p.31 e 2008, p.92; MEZZAROBA, 2008, p.48; ROVER e MEZZAROBA, 2010, p.27) como sendo capaz de propor soluções para a superação da ‘crise de representatividade’ das democracias liberais (BOBBIO, 1997a, p.22-23; BOBBIO, MATEUCCI e PASQUINO, 2004, p. 551; CASTELLS, 2000, p. 402; DELGADO, 1998; HIRST, 1992, p.30; PATEMAN, 1992, p.61; TOFFLER, 2007, p. 390; ROMAGNOLI e MELO, 2011).

Há no texto constitucional, previsão expressa de abertura à participação popular, não se limitando apenas ao insculpido no parágrafo único do artigo 1º de poder soberano exercido de forma direta, mas também com a previsão da legitimidade da iniciativa popular para apresentação de leis e tomada de decisões políticas (CF, art. 14 e incisos; art. 29, XIII; art. 61, §2º), porém, dentro do modelo democrático

liberal vigente, a questão das limitações para participação popular é definida por Bobbio (1997b, p.52-53), ao afirmar que não pode conceber ‘um estado capaz de ser governado através do contínuo apelo ao povo [...] salvo na hipótese, por ora de ficção científica, de que cada cidadão possa transmitir seu voto a um cérebro eletrônico sem sair de casa e apenas apertando um botão.’

De fato, à época de tal afirmação, a solução imaginada pelo autor, de um cérebro eletrônico que computasse os votos feitos pelos cidadãos sem que esses saíssem de casa poderia ser classificada como ‘de ficção científica’. Todavia, levando em conta o avanço das tecnologias de informação e comunicação e a implementação das ferramentas de governo eletrônico, tal possibilidade é, atualmente, perfeitamente plausível. De fato, já existem diversas ferramentas de governo eletrônico voltadas para a criação e o fortalecimento da e-democracia, dentre as quais podemos listar: *e-parliament*, *e-legislation*, *e-environment*, *e-voting*, *e-consultation*, *e-participation*, *e-initiatives*, *e-petitioning*, *e-campaigning*, *e-polling/e-surveyin*(CONSELHO DA EUROPA, 2008; EMMANOUIL e KONSTANTIN, 2011)

As possibilidades trazidas por estas ferramentas de governo eletrônico voltadas para a implementação de uma e-democracia, quando confrontadas com a previsão constitucional que garante a possibilidade de participação popular na definição de políticas públicas e nos processos de tomada de decisões, permitem acreditar ser possível a criação de novos espaços políticos (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2004, p.392) em ambientes virtuais, ampliando o espaço destinado ao povo nos processos políticos e garantindo a representatividade popular na tomada de decisões.

Não se trata aqui de uma utopia tecnológica. Ainda que este novo espaço seja ‘virtual’, o termo aqui deve ser compreendido em seu sentido filosófico, em referência a uma existência em potência, e não em ato (LEVY, 2008, p.74). Real e virtual não se opõe, se complementam, e aquilo que acontece em um dos ambientes gera repercussões no outro. Sabe-se, também, que estes novos espaços muitas vezes contrastam com a organização arcaica das instituições de governo. O “aumento de complexidade” do Estado promove “situações paradoxais”, onde “velhas estruturas de poder e procedimentos convivem com novas formas ainda jovens de gerir a coisa pública” (ROVER, 2008, p.17).

Não se trata, portanto, de abolir o modelo liberal de democracia, com seu procedimentalismo garantidor de uma estrutura pela qual seja possível chegar às decisões políticas (BOBBIO, 1997b, p. 17-19; HABERMAS 1995, p.39 e 1997, v.II, p. 29-30; KELSEN, 2000, p.103;

LUHMANN, 1980, p.127-130; SCHUMPETER, 1961, p.306) Não se pretende, tampouco, aventar a utilização das ferramentas de governo eletrônico para deslocar toda a competência organizacional da sociedade para os indivíduos, promovendo o ‘fim do Estado’. Tal hipótese configura um modelo anárquico e impraticável. Trata-se, aqui, de usar a criação de espaços virtuais de participação para repensar a forma do Estado, e não para suprimi-lo.

Com a implementação das ferramentas de governo eletrônico voltadas para a e-democracia acredita-se possível um “‘outro Estado’, um que admita plenamente os seus outros, um que emerja da sociedade, embora esteja ao seu serviço, em vez de estar sobranceira a ela, como se transcendência autoritária e burocrática (LEVY, 2003, p.174). Acredita-se possível um modelo que supere a ‘contraposição entre a substância e o processodemocráticos’, adotando-se aqui a visão de Robert Dahl (2012, p.276) que considera serem ‘partes intrínsecas do próprio processo democrático os direitos, bens e interesses substantivos que tantas vezes, e de forma equivocada, parecem ser ameaçados por ele’.

Trata-se, pois, uma visão holística da democracia, estruturada em ambientes reais e virtuais, abertos à participação popular ativa, levando em conta, portanto, seus aspectos formais e a busca de transformações substantivas e com isso possibilitando a dilatação dos espaços de decisão política para uma maior inclusão do povo, sem entretanto refutar a necessidade de procedimentos formais que legitimem as decisões tomadas.

2.2 JUSTIFICATIVA METODOLÓGICA

O que se pretende é realizar um estudo no âmbito do Poder Legislativo que revele as possibilidades de ampliação do espaço público através do meio virtual e demonstre como a implementação e o uso das ferramentas de e-governo, especialmente aquelas de e-legislação (EMMANOUIL e KONSTANTIN, 2011; CONSELHO DA EUROPA, 2008), podem direcionar para um modelo de democracia participativa sem suplantar as instituições representativas, ao contrário, fortalecendo-a e resgatando sua legitimidade.

Desta forma, as transformações ocasionadas pelo desenvolvimento das tecnologias de informação vêm alterando profundamente as relações políticas dentro dos sistemas de democracia representativa, levando a demandas cada vez mais constantes por uma maior abertura do processo político à participação popular, o que torna

premente uma investigação sobre como o poder público está absorvendo estas demandas e qual o retorno que dá a elas.

Naquilo que tange ao processo legislativo, a demanda por acesso a informação e por uma maior abertura à participação política encontra na internet importante ferramenta não apenas de aproximação dos cidadãos àquilo que se discute nas casas legislativas, mas também de fiscalização dos representantes eleitos, bem como oferece a possibilidade de ampliação do espaço de participação política.

Nesse sentido, a pesquisa propõe uma avaliação sobre a aptidão dos portais das casas legislativas para atender minimamente aos anseios de informação, interação e participação política da população. Estes portais utilizam as ferramentas e possibilidades oferecidas pelo meio virtual de maneira a permitir uma participação política mais ativa por parte dos cidadãos? São oferecidos subsídios informativos relevantes para o cidadão acerca da formação e atuação de seus representantes, bem como dos temas e projetos em debate? Os sítios seguem os preceitos da *accountability*, oferecendo prestação de contas, responsabilização e transparência em relação às votações, pautas e sessões legislativas? Qual o modelo de e-democracia predominante nos sítios legislativos? É possível direcionar o desenvolvimento destes sítios no sentido de um modelo democrático mais participativo ?

Para tal análise optou-se por uma metodologia dedutiva, consistindo basicamente na leitura dos referenciais teóricos e das previsões legais para a elaboração de uma métrica de avaliação da possibilidade de participação política, estruturada sob a forma de um framework.

A viabilidade da proposta foi verificada previamente, com a formulação de um questionário simples constituído por 28 itens (Apêndice 01), submetido a um teste operacional no mês de Novembro de 2014, quando alunos da disciplina de Informática Jurídica (DIR5934 – Turma 2014/2) da Universidade Federal de Santa Catarina aplicaram-no a todos os sítios das Assembléias Legislativas do Brasil, totalizando 27 portais, aqui compreendidos os portais das Assembléias Estaduais e o portal da Assembléia Distrital do Distrito Federal. O mesmo quadro teórico foi também aplicado em todos os sítios legislativos municipais das 26 capitais. A opção de análise dos sítios estaduais e municipais se deu em razão da efetividade da participação, sendo esta maior quanto mais local for a decisão a ser tomada – é mais fácil e plausível que o cidadão decida sobre os rumos de sua cidade e Estado do que adentre em questões de abrangência nacional, necessariamente mais complexas.

Após a aplicação do teste de viabilidade o questionário foi confrontado com os aportes teóricos sobre democracia e governo eletrônico, com metodologias de avaliação de portais de governo eletrônico e com as previsões legais insculpidas no ordenamento jurídico nacional. Com isso o questionário, inicialmente simples, foi refinado e estruturado sob a forma de um quadro metodológico – um framework - composto de dimensões, indicadores, parâmetros e variáveis.

O quadro metodológico desenvolvido foi novamente aplicado, pelo autor, nos sítios relacionados. A pesquisa foi realizada entre os dias 16 e 20 de novembro de 2015, seguida de verificações entre 14 e 18 de dezembro de 2015 e 11 a 15 de janeiro de 2016, como forma de consolidação dos dados obtidos. O instrumento utilizado para tratamento dos dados consolidados foi o Microsoft Excel versão 2007 para Windows 7.

Porém, antes da exposição e análise dos dados obtidos, necessária se faz a descrição pormenorizada da construção metodológica aplicada, conforme segue.

2.3 DELINEANDO A ESTRUTURA METODOLÓGICA ADEQUADA

2.3.1 Estrutura do Framework

Para concepção de tal framework levou-se em conta as formulações de modelos de maturidade de governo eletrônico de Almazan e Gil-Garcia (2006), Hiller e Belanger (2001), Moon (2002), Shahkooh et. al (2008), Siau e Long (2005) e também o modelo aplicado pela ONU (2014) para avaliação da e-participação. Tais modelos foram selecionados, dentro de extenso rol de metodologias de avaliação de portais disponíveis, por apresentarem construções que prevêm o desenvolvimento das ferramentas de governo no sentido de fornecer maior possibilidade de participação popular.

Almazan e Gil-Garcia (2006) desenvolveram uma métrica de maturidade para governo eletrônico baseada em seis estágios: Presença, Informação, Interação, Transação, Integração e Participação Política. O primeiro estágio diz respeito à mera existência online do site, com alguma informação disponível, enquanto o segundo estágio pressupõe a existência e informações mais completas e frequentemente atualizadas. No terceiro estágio é possível ao cidadão baixar conteúdos e interagir com funcionários/representantes de governo. O quarto estágio diz

respeito à possibilidade pagamento de taxas e serviços de governo online, enquanto o quinto estágio avalia a integração do portal com demais portais de governo eletrônico. O último estágio deste modelo de métrica de maturidade, que diz respeito à participação política, avalia a possibilidade de o cidadão votar e participar de enquetes online.

Já o modelo de Hill e Belanger (2001) possui um estágio a menos, compreendendo Informação, Comunicação de duas vias, Transação, Integração e Participação. O estágio Informação verifica se existe informação disponibilizada no site, enquanto Comunicação de duas vias se preocupa com a troca de informações entre cidadãos e governantes. Nos demais, tanto a nomenclatura quanto a descrição são quase idênticas as utilizadas por Almazan e Gil-Garcia.

A mesma proximidade se verifica também com relação à métrica proposta por Moon (2002), que optou pela divisão de seus cinco estágios em Simples disseminação da informação, Comunicação de duas vias, Serviços e transações financeiras, Integração e Participação.

Shahkooh (2008) apresenta seu modelo também com cinco estágios e com uma estrutura muito semelhante, mas opta por definir o primeiro estágio como Presença online, que basicamente busca indicadores de que exista informação publicada online. Nomeia ao segundo de Interação, representando basicamente as possibilidades de comunicação entre cidadão e governo, através de email, chats e formulários. Tem como terceiro estágio também a Transação, nos moldes dos demais modelos, assim como seu quarto e quinto estágios, denominados Governo Integrado e Democracia Digital. Neste último, ainda que o nome não faça referência à participação, os indicadores são os mesmos, a saber, a possibilidade de votar online, debater em fóruns e participar de enquetes de opinião.

Na mesma esteira, Siau e Long (2005) propõem um modelo de cinco estágios, organizados como Presença na web, Interação, Transação, Transformação e E-Democracia. Novamente a diferença persiste apenas quanto à nomenclatura utilizada para delimitação dos estágios e não para os indicadores que os compõe. Desta forma, por Transformação pode-se entender a integração dos serviços de governo eletrônico em um único portal, como nos demais modelos de maturidade apresentados. Os indicadores do estágio e-Democracia são os mesmo utilizados para caracterizar Participação e Democracia Digital nos modelos já apresentados acima.

Como visto, os modelos comumente desenvolvidos para avaliar estágios de maturidade de governo eletrônico se baseiam em categorias semelhantes para determinação de seus indicadores. Ademais, conforme

estudo comparativo realizado por Fath-Allah et al (2014), após análise de 25 modelos de maturidade, incluídos alguns dos aqui utilizados, os estágios mais comuns são, guardadas as possíveis divergências de nomenclatura, Informação (ou Presença), Interação, Transação e Integração.

Por fim, o modelo apresentado pela ONU (2014, p.61) consiste em apenas três níveis de participação, indo do mais 'passivo' para o mais 'ativo'. O primeiro nível é denominado *e-informação*, que consiste em permitir a participação através do fornecimento aos cidadãos de informação pública e o acesso à informação mediante pedido. O segundo nível, *e-consulta*, é caracterizado pela possibilidade de interação entre cidadãos e governantes, engajando pessoas em contribuições mais profundas para deliberação sobre políticas e serviços públicos. Por fim, o último nível, *e-decisão*, é caracterizado pelo empoderamento popular, onde o cidadão é co-autor de políticas públicas e participante ativo da tomada de decisões políticas. Este modelo de e-participação é baseado na suposição de que uma mudança da participação popular mais "passiva" para um engajamento "ativo" leva ao verdadeiro empoderamento popular, uma condição necessária para o desenvolvimento sustentável das democracias ocidentais.

Tais modelos de maturidade apresentam o desenvolvimento do governo eletrônico sob a forma de estágios, conforme a tabela

Tabela 6 – Modelos de maturidade usado como referência

	Estágio 1	Estágio 2	Estágio 3	Estágio 4	Estágio 5	Estágio 6
Almazan e Garcia	Presença	<u>Informação</u>	<u>Interação</u>	Transação	Integração	<u>Participação</u>
Hiller e Belanger	<u>Informação</u>	Comunicação de duas vias	Transação	Integração	<u>Participação Política</u>	X
Moon	<u>Informação</u>	Comunicação de duas vias	Transação	Integração	<u>Participação Política</u>	X
Shahkooh et. al	Presença	<u>Interação</u>	Transação	Governo Integrado	<u>Democracia Digital</u>	X
Siau e Long	Presença	<u>Interação</u>	Transação	Transformação	<u>e-Democracia</u>	X
ONU	<u>e-Informação</u>	<u>e-Consulta</u>	<u>e-Decisão</u>	X	X	X

Fonte: elaborada pelo autor, 2015.

De maneira geral, os autores desenvolveram modelos de maturidade para governo eletrônico baseados em cinco estágios, utilizando nomenclaturas semelhantes para construção dos modelos. O estágio extra verificado em Almazan e Garcia ocorre pois nele os

autores dividem o estágio da presença on-line do estágio da informação publicada em rede, o que não ocorre nos demais modelos, que consideram Presença e Informação como sinônimos de disponibilização on-line de informações.

Isto posto, nos demais estágios verifica-se uma convergência das linhas de pensamento, onde os estágios de Interação ou Comunicação de Duas Vias consideram a possibilidade de o cidadão baixar conteúdos e interagir com funcionários/representantes do governo, enquanto o estágio da Transação diz respeito a possibilidade de transações financeiras como pagamento on-line de taxas e serviços de governo. Já o estágio da Integração avalia a integração do portal com demais portais de governo eletrônico.

Por fim, tem-se que a preocupação com a possibilidade participação política perpassa todos os modelos, sendo este o último estágio de desenvolvimento de governo eletrônico para todos os autores pesquisados.

Como visto, os modelos comumente desenvolvidos para avaliar estágios de maturidade de governo eletrônico se baseiam em categorias semelhantes para determinação de seus indicadores. Ademais, conforme estudo comparativo realizado por Fath-Allah et al (2014), após análise de 25 modelos de maturidade, incluídos alguns dos aqui utilizados, os estágios mais comuns são, guardadas as possíveis divergências de nomenclatura, Informação (ou Presença), Interação, Transação e Integração.

Ainda que tais modelos possam servir como norte para a formulação de framework para sítios do Poder Legislativo, entendemos que nenhum dos modelos perfaz, de forma objetiva, as condições ideais de aplicação para verificação da possibilidade de participação política dentro destes espaços virtuais.

Como primeira divergência neste sentido está o uso do termo ‘estágio’. Ao tratar da participação pública, J. L. Creighton (2005, p.09) diz que esta não deve ser compreendida como uma evolução linear através de estágios, mas sim como um ‘*continuum*’ participativo que envolva informar o público, ouvi-lo, engajá-lo na solução do problema e o estabelecimento de acordos/compromissos relacionados. Portanto, para formulação do framework que ora se propõe, optou-se pela substituição do termo ‘estágio’ pelo termo ‘dimensões’, em razão de o primeiro induzir a uma idéia de caducidade temporal dos elementos antecedentes, o que não é verdadeiro. Como visto, para uma efetiva participação política é preciso que todos os elementos que constroem um debate democrático caminhem juntos.

Optou-se, também, pela redução da quantidade de dimensões. Conquanto todos os modelos de maturidade apresentados possuam os estágios Transação e Integração, acredita-se que, no contexto de avaliação da capacidade de participação política em sítios de casas legislativas a existência destas não acrescenta informação relevante à pesquisa.

De fato, em nosso ordenamento, não compete a qualquer das casas legislativas a arrecadação de qualquer tipo de tributo, tampouco a oferta de qualquer serviço legislativo pago, seja nas dependências físicas ou virtuais destas casas, razão pela qual a inserção de uma dimensão para avaliar a possibilidade de transações financeiras nestes ambientes em nada acrescentaria a esta pesquisa.

O mesmo se pode dizer da dimensão Integração. Ainda que a congregação de serviços de governo eletrônico em um único portal ofereça vantagens ao cidadão, para avaliação das possibilidades de participação dentro do espaço político virtual das casas legislativas a oferta de serviços diversos, agremiados em uma única página em nada acrescenta.

De modo geral, estas duas dimensões guardam muito mais pertinência com sítios dos poderes Executivo e Judiciário - estes sim aptos a uma oferta mais ampla de serviços e também ao recolhimento de custas processuais e tributos diversos – do que com sítios do poder legislativo, razão pela qual foram suprimidas.

Desta forma, o framework de avaliação do sítios de casas legislativas aqui proposto se constitui em três dimensões: Informação, Interação e Participação, trazendo em seu bojo elementos organizacionais oriundos das metodologias apresentadas e guardando maiores semelhanças estruturais com o modelo de três níveis proposto pela Organização das Nações Unidas em 2014.

2.3.2 Fundamentação teórica dos Indicadores e Parâmetros

Buscando refinar ainda mais o esquema de avaliação proposto, a estas três dimensões soma-se o uso de Indicadores específicos de verificação, na formatação sugerida por Vilella (2003), de quem se empresta o conceito do indicador Informação – representado pela informação disponibilizada e sua respectiva Transparência e Cobertura – e o conceito de Funcionalidade, cujo requisito é a existência de mecanismos e ferramentas, dentro do site, para navegação, interação, e participação do usuário.

Por fim, completando a estrutura do framework, tem-se a existência de Parâmetros que permitem verificar a existência dos Indicadores dentro de cada Dimensão. Para a pesquisa foram utilizados, com algumas alterações pontuais, os parâmetros delineados por Vilella (2003), como Acessibilidade, Transparência, Cobertura, Peticionamento e Acompanhamento.

A acessibilidade, neste modelo, representa não a disponibilização de ferramentas para acesso de pessoas com necessidades especiais mas sim a existência de determinadas ferramentas que possibilitem ao cidadão buscar e acessar de maneira fácil uma informação – ferramenta de busca – ou que representem uma exigência do sítio para o acesso a determinadas áreas ou funcionalidades - cadastros para acesso e/ou participação nas decisões.

Por transparência compreende-se a disponibilização de informações que permitam verificar a responsabilidade pela eficiente gerência de recursos públicos (accountability), permitindo o maior controle da sociedade ao andamento do serviço solicitado. O controle sobre efetivo sobre os atos de governo e seus responsáveis torna a alocação de recursos simultaneamente mais eficiente e mais democrática.

O parâmetro Cobertura representa, de maneira sucinta, a existência ou não de determinadas informações na página. Em outras palavras, busca delimitar se o sítio cobre (ou abrange) uma série de informações cuja presença é indispensável para que os cidadãos participem.

Peticionamento e Acompanhamento são aqui tratados como parâmetros relacionados, onde o primeiro diz respeito à possibilidade de se enviar solicitações, pedidos e proposições, enquanto o segundo abarca as ferramentas que permitem ao cidadão não apenas se informar para participar, mas também acompanhar os trâmites e procedimentos relativos aos assuntos de seu interesse.

Dos Indicadores e Métricas para avaliação de e-Serviços, desenvolvido pelo Ministério do Planejamento (2007), empresta-se o conceito do parâmetro de Comunicabilidade, que busca ‘valorizar a receptividade e abertura do Estado à influência e participação dos cidadãos, assim como a capacidade de oferecer ajuda para facilitar o acesso às informações prestadas’, pois o cidadão tem o direito de ser ouvido, de obter informações e explicações de seus representantes e também de participar dos processos decisórios.

Também foram incluídos parâmetros criados com finalidade específica para o presente trabalho, como Colaboração e Eficiência. O

parâmetro Colaboração diz respeito à possibilidade de participação conjunta entre usuários e representantes nos debates acerca dos projetos de Lei e na definição dos que serão colocados em pauta. Por fim, o parâmetro da Eficiência visa delimitar a abrangência e impacto do sítio no meio social, representado pela quantificação das visitas totais recebidas e na oferta de questionário de satisfação do usuário, gerando um feedback importante para o aprimoramento do sistema.

Em que pese Villela apresentar também o parâmetro de Atualidade, aqui este item é tomado como um ‘metaparâmetro’ do indicador de Informação, aplicado a variáveis específicas, cuja verificação é condição de validade das informações disponibilizadas, uma vez que a qualidade da informação a ser utilizada pelo usuário para participação política está diretamente relacionada com a atualidade da mesma. De fato, o texto do artigo 8º, §3º, VI, da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) afirma que é dever dos órgãos e entidades públicas ‘manter atualizadas as informações disponíveis para acesso’. Como exemplo, cita-se a disponibilização da agenda das sessões legislativas, onde a mera presença da informação em nada acrescenta se esta estiver defasada.

2.4 PROPOSTA DE FRAMEWORK

Conforme o exposto, a dimensão Informação engloba tanto os conceitos de presença quanto de informação, se caracterizando pela busca de indicadores que reflitam a existência de conteúdo informativo on-line que possibilite ao cidadão conhecer seus representantes, as comissões, pautas e os temas que estão em debate. Para tanto, tal conteúdo deve estar obrigatoriamente atualizado e oferecer cobertura relevante e transparente acerca da agenda legislativa, da composição das comissões e partidos dentro das casas legislativas e, também, que possibilite ao cidadão fiscalizar o desempenho e os custos de seus representantes.

De maneira geral, o objetivo da presente dimensão é verificar o acesso aos espaços e a informação, assim sendo, os parâmetros para avaliação devem englobar a cobertura e a transparência da informação, sendo a atualidade aplicada como um ‘metaparâmetro’ para verificação da validade da informação prestada.

Com base nesta concepção, propõe-se a estruturação desta dimensão na seguinte forma:

Tabela 7 – Dimensão Informação

Indicador	Parâmetro	Variável
Informação	Comunicabilidade	(var1) - Informações de contato
Informação	Cobertura	(var2) - Formação dos representantes
Informação	Cobertura	(var3) - Funções do Legislativo
Informação	Cobertura	(var4) - Composição do Plenário
Informação	Cobertura	(var5) - Bancadas partidárias
Informação	Cobertura	(var6) - Funcionamento das comissões
Informação	Cobertura	(var7) - Agenda de pautas e sessões futuras
Informação	Cobertura	(var8) - Atas de votações de sessões passadas
Informação	Transparência	(var9) - Frequência dos parlamentares
Informação	Transparência	(var10) - Remunerações e gastos
Informação	Transparência	(var11) - Prestação de contas
Informação	Eficiência	(var12) - Quantidade de acessos

Fonte: elaborada pelo autor, 2015.

Já a dimensão da Interação busca indicadores que reflitam a possibilidade de o cidadão interagir com o site, realizando pesquisas, fazendo descarga de conteúdos, emitindo sua opinião em relação ao conteúdo disponibilizado e se comunicando com seus representantes, realizando troca de informações que visem aprimorar não apenas o debate político, mas as próprias ferramentas de interação e participação disponibilizadas pelo sítio. Tal dimensão guarda pertinência com a idéia de que a troca de informações é essencial para qualquer debate democrático.

Assim sendo, estruturou-se esta dimensão de acordo com as seguintes variáveis.

Tabela 8 – Dimensão Interação

Indicador	Parâmetro	Variável
-----------	-----------	----------

Funcionalidade	Acessibilidade	(var13) - Ferramenta de busca interna
Funcionalidade	Comunicabilidade	(var14) - Página com perguntas/dúvidas frequentes
Funcionalidade	Acompanhamento	(var15) - Criação de cadastro para acompanhamento
Funcionalidade	Acompanhamento	(var16) - Inscrição para recebimento de newsletter
Funcionalidade	Acompanhamento	(var17) - Repositório de vídeos de sessões passadas
Funcionalidade	Acompanhamento	(var18) - Transmissão ao vivo das sessões
Funcionalidade	Comunicabilidade	(var19) - Espaço para queixa, dúvidas e sugestões
Funcionalidade	Eficiência	(var20) - Questionário de satisfação do usuário (feedback)
Funcionalidade	Cobertura	(var21) - Repositório de materiais úteis ao usuário

Fonte: elaborada pelo autor, 2015.

Por fim, a dimensão da Participação pretende identificar os mecanismos oferecidos pelo sítio para que o cidadão não apenas interaja ou se informe, mas efetivamente participe do processo democrático, enviando projetos de lei, participando de debates, assistindo às sessões deliberativas ao vivo, enfim, fazendo ouvir sua opinião e fazendo valer seu voto.

Para este tipo de verificação, criou-se o seguinte quadro:

Tabela 9 – Dimensão Participação

Indicador	Parâmetro	Variável
Funcionalidade	Acessibilidade	(var22) - Cadastro para participação
Funcionalidade	Peticionamento	(var23) - Participar de discussão de projetos em tramitação
Funcionalidade	Peticionamento	(var24) - Participar enviando projetos
Funcionalidade	Colaboração	(var25) - Participar definindo próximas pautas através de enquete
Funcionalidade	Colaboração	(var26) - Participar realizando discussões sobre projetos
Funcionalidade	Acompanhamento / Peticionamento	(var27) - Participar online acompanhando e se manifestando
Funcionalidade	Comunicabilidade	(var28) - Participar on-line se comunicando diretamente com representantes

Fonte: elaborada pelo autor, 2015.

Optou-se, nesta dimensão, pela adoção de dois parâmetros – acompanhamento e peticionamento – para a variável sobre possibilidade de participação online em sessão transmitida ao vivo, pois não se trata de mero acompanhamento de sessão, variável já contemplada na dimensão Interação, mas da possibilidade de manifestação e encaminhamento de pedidos em tempo real do usuário que a está acompanhando, produzindo, pela somatória de ambos os parâmetros, uma efetiva oportunidade de participação política.

Estruturado o framework conforme o acima disposto, temos ainda a relação entre as variáveis e as previsões legais insculpidas na Lei de Acesso à Informação, conforme a tabela.

Tabela 10 – Relação entre variáveis e previsões legais

Dimensão 1 - Informação	Previsões Legais
--------------------------------	-------------------------

(var1) - Informações de contato	Art. 8º, §1º, I. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var2) - Formação dos representantes	Art. 8º, §1º, I. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var3) - Funções do Legislativo	Art. 8º, §1º, I. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var4) - Composição do Plenário	Art. 8º, §1º, I. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var5) - Bancadas partidárias	Art. 8º, §1º, I. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var6) - Funcionamento das comissões	Art. 8º, §1º, I. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var7) - Agenda de pautas e sessões futuras	Art. 7º, II, IV e V. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var8) - Atas de votações de sessões passadas	Art. 7º, II e V; art. 8º, §1º, V. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var9) - Frequência dos parlamentares	Art. 7º, VII, alínea ‘a’; art. 8º, §1º, V. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var10) - Remunerações e gastos	Art. 8º, §1º, II e III. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var11) - Prestação de contas	Art. 8º, §1º, II, III e IV. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var12) - Quantidade de acessos	X
Dimensão 2 - Interação	
(var13) - Ferramenta de busca interna	Art. 8º, §3º, I. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var14) - Página com perguntas/dúvidas frequentes	Art. 8º, §1º, VI. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var15) - Criação de cadastro para	Art. 8º, §1º, V. Lei 12.527/2011 –

acompanhamento	Lei de Acesso à informação
(var16) - Inscrição para recebimento de newsletter	Art. 8º, §1º, V. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var17) - Repositório de vídeos de sessões passadas	Art. 8º, §3º, II. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var18) - Transmissão ao vivo das sessões	Art. 8º, §3º, II. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var19) - Espaço para queixa, dúvidas e sugestões	Art. 8º, §3º, VII. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var20) - Questionário de satisfação do usuário (feedback)	X
(var21) - Repositório de materiais úteis ao usuário	Art. 8º, §1º, V. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
Dimensão 3 - Participação	
(var22) - Cadastro para participação	X
(var23) - Participar de discussão de projetos em tramitação	Art. 9º, II. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var24) - Participar enviando projetos	Art. 9º, II. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var25) - Participar definindo próximas pautas através de enquete	Art. 9º, II. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var26) - Participar realizando discussões sobre projetos	Art. 9º, II. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var27) - Participar online acompanhando e se manifestando	Art. 9º, II. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação
(var28) - Participar on-line se comunicando diretamente com representantes	Art. 9º, II. Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação

Fonte: do autor, 2015.

Por fim, para atribuição de valores, cada variável possui apenas resposta Sim e Não, onde a primeira opção vale 1 ponto e a segunda, 0, donde tem-se que a pontuação máxima possível para um sítio de casa legislativa no que tange às possibilidades de participação política dos

cidadãos é de 28 pontos. Preferiu-se este modelo de pontuação simples como forma de apenas verificar ou não a presença dos itens delineados pelo framework, mantendo uma linearidade na valoração das variáveis.

Seguindo esta lógica, dividiu-se a avaliação da somatória de pontos em Ruim ou Péssimo (0-6 pontos), Regular (7-13), Bom (14-20) e Ótimo (21-28). Para tanto, levou-se em conta a quantidade de pontos possíveis em cada dimensão (12, 9 e 7) e considerou-se que, para atingir desempenho BOM seria necessário alcançar, no mínimo, a metade da pontuação total, que também é a somatória da metade aproximada dos pontos possíveis de cada dimensão (6, 4 e 4), distribuindo-se as demais categorias a partir desta base.

Com isso, através do framework proposto, crê-se possível a avaliação das condições de possibilidade de participação política dos cidadãos nos espaços virtuais das casas legislativas, pois o framework construído permite verificar os pressupostos delineados anteriormente como essenciais para construção de qualquer tipo de debate democrático, quer seja ele um modelo deliberativo, quer seja um modelo participativo, realizando um diagnóstico preciso acerca destas condições, bem como possibilitando a construção de prognósticos e soluções para os problemas eventualmente constatados.

3 ANÁLISE DE DADOS

3.1 Análise dos dados das Assembléias Legislativas em razão das Dimensões

Através da consolidação das informações obtidas com a pesquisa realizada, foram obtidos os resultados que seguem.

3.1.1 Dimensão Informação

Variável 1 - Apresenta o contato dos representantes?

Dos 27 portais pesquisados, 21 (77,70%) apresentam contato dos representantes, considerada aqui a presença de informações de contato como email e/ou telefone e/ou sítio particular dos deputados nos quais constem as informações de telefone e email.

Os portais do Acre, Maranhão, Pará, Paraíba e Rondônia não pontuaram por oferecerem informações incompletas. No perfil de alguns deputados constam tais informações, em outros, não. O portal da Assembléia Legislativa do Amapá não pontuou, pois apesar de oferecer dados sobre o perfil de cada deputado, não informa meios de contato, se limitando a uma lista de telefones dos setores da Assembléia, e não dos representantes propriamente ditos.

Variável 2 - Apresenta informação sobre a formação pessoal dos representantes?

Dos 27 portais pesquisados, 24 (88,80%) informam a formação profissional e/ou currículo dos representantes eleitos.

Os portais das Assembléias do Acre, Paraíba e Rondônia oferecem tais informações apenas de alguns representantes, nada informando sobre outros, razão pela qual não pontuaram.

Abaixo, destaque para a organização das informações na página sobre deputados do sítio da Assembléia de Mato Grosso, que inclui informações de contato, resumo biográfico, gráficos de produtividade e lista de projetos de lei apresentados por cada representante.

Figura 1 - Exemplo de página de Deputada do Mato Grosso, com informações de contato, gráficos de produção legislativa e propostas em tramitação

Nome civil: Janaina Greycy Riva
 Nome parlamentar: Janaina Riva
 Filiação partidária: PSD
 Votação: 48.171
 Nascimento: 27/01/1989

Única mulher eleita para a 18ª legislatura, Janaina Riva, de 26 anos, foi também a segunda parlamentar mais votada com 48171 votos, além de a mais jovem eleita neste pleito. Mãe de dois filhos (Sophia e José), Janaina nasceu no dia 27 de janeiro de 1989 no município de Juara e mudou-se com a família aos seis anos de idade para Cuiabá quando o pai, José Genardo Riva, venceu a primeira eleição para deputado estadual. Na Capital, com o apoio incessante da mãe Janete Riva, completou os estudos fundamental e médio. A paixão por Juara fez com que aos 16 anos ela voltasse à sua terra natal onde permaneceu por mais dois anos. Por conta da ausência de uma instituição de ensino superior na cidade, Janaina novamente retornou a Cuiabá para fazer

Contatos
 E-mail: contato@janainariva.com.br
 Telefone: (85)33136616 / 3313-6600

Produção legislativa
 Comissões parlamentares: 0
 Gráfico de Produção Legislativa:

Indicação	Projeto de lei	Requerimento	Projeto de emenda constitucional	Projeto de resolução
109	43	36	1	1

Total de proposições em tramitação: 190

Notícias | **Proposições em tramitação** | **Leis** | **Galerias de Fotos**

Audiência Pública para debater o Projeto de Lei nº 775/2015, mensagem nº 91/2015.
 Requerimento nº 22016 - Dep. Janaina Riva - Protocolo nº 132016 - Processo nº 62016

Proposição | Veja a Tramitação | Acompanhar proposição

INDICA AO GOVERNADOR DO ESTADO, COM CÓPIAS AOS SECRETÁRIOS DE ESTADO DE CIDADES, DE SAÚDE E DE CULTURA, ESPORTES E LAZER, DA NECESSIDADE DE DISPONIBILIZAR UM AQUECEDOR DE PISCINA E COBERTURA PARA O CLUBE DA TERCEIRA

Fonte: http://www.al.mt.gov.br/hot_deputados/?cod_parlamentar=394
Acesso em: 22 nov. 2015

Variável 3 - Apresenta informações sobre as funções do legislativo?

Dos 27 portais pesquisados, 21 (77,70%) apresentam informações sobre as funções do legislativo, aqui consideradas como informações sobre as atribuições e a organização institucional do Poder Legislativo estadual.

Acre, Maranhão, Pará, Paraíba e Rondônia não fazem menção a este tipo de informação.

Variável 4 - Apresenta informações sobre a composição do plenário? A informação está atualizada?

Todos os portais pesquisados (100%) informam, de maneira atualizada, a composição de seus respectivos plenários.

Variável 5 - Apresenta informações sobre as bancadas partidárias? A informação está atualizada?

Apenas 15 dos 27 portais pesquisados (55,50%) apresentam informações sobre as bancadas partidárias, consideradas aqui como informações sobre a distribuição das legendas na Casa e informações sobre as lideranças partidárias.

Os portais das Assembleias do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Roraima não fazem menção a este tipo de informação.

Variável 6 - Apresenta informações sobre o funcionamento das comissões? A informação está atualizada?

Apenas 15 dos 27 portais pesquisados (55,50%) apresentam informações sobre o funcionamento das comissões, aqui consideradas como informações acerca das atribuições de cada comissão, membros participantes bem como os locais e horários de funcionamento das mesmas.

Os portais das Assembléias do Alagoas, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe apresentam informações incompletas, em sua maioria deixando de mencionar datas, horários e locais de reunião e se limitando a informar apenas as atribuições e membros de cada comissão. Os portais do Acre e Rio de Janeiro apresentam informações desatualizadas. Por estas razões, os portais aqui listados não pontuaram.

Abaixo, exemplo de página com informação sobre Comissão de Constituição e Justiça no sítio da Assembléia do Acre. Apesar da boa organização das informações sobre membros, datas, horários e matérias, a página não tem atualização desde 2005.

Figura 2 - Página com informações sobre Comissão de Constituição e Justiça no sítio da Assembléia do Acre



Comissões

[Inicio](#) [Composição](#) [Materias em Tramitação](#)

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Dados Básicos	
Nome da Comissão: Comissão de Constituição, Justiça e Redação	Sigla: CCJR
Tipo: Comissão Permanente	Data Criação: 22/02/2005
Unidade deliberativa: Sim	
Complementares	
Local Reunião: Sala de Reuniões	Tel. Sala Reunião:
Data-Hora Reunião: 9H	
End. Secretaria: SALEGIS	
Secretário: Rosana Cavalcante e Doricella	
Tel. Secretaria: (68) 3 223 2010	Fax Secretaria:
Finalidade: Compete opinar e emitir parecer sobre aspecto constitucional, jurídico ou legal, e apresentar a redação final das proposições, salvo nos casos em que essa incumbência estiver expressamente deferida pelo Regimento Interno da Casa a outra Comissão. (ver art. 24, § 1º, e incisos do Regimento Interno).	

Fonte:

http://sapl.al.ac.br/consultas/comissao/comissao_mostrar_proc?cod_comissao=10 Acesso: 22 nov. 2015

Variável 7 - Apresenta agenda das pautas e sessões futuras? A informação está atualizada?

Dos 27 portais pesquisados, 19 (70,30%) apresentam informações sobre as próximas pautas e sessões de votação, aqui compreendidas como agenda de sessões deliberativas e lista de pautas na ordem do dia.

Os portais das Assembléias Legislativas do Acre, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe e Tocantins não pontuaram, pois apresentam informações desatualizadas ou sequer informam sobre o tema, caso, por exemplo, de Acre e Tocantins, que apesar de fazerem uso do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL) - sistema desenvolvido pelo Programa Interlegis que consiste em uma estrutura virtual já pronta na qual a Assembléia estadual apenas necessita inserir os dados de suas atividades cotidianas - mantém vazio o espaço para informe sobre a agenda de sessões e as pautas na ordem do dia.

Figura 3 - Página sobre pautas de sessão no sitio da Assembléia de Tocantins, sem atualização desde 2008

Visitante	Ordem do Dia		
	Data	Extra	Impressão
Mesa Diretora	10/12/2008		[Ícone de Impressão]
Comissões	10/12/2008		[Ícone de Impressão]
Ordem do dia	09/12/2008		[Ícone de Impressão]
Parlamentares	03/12/2008		[Ícone de Impressão]
Materiais Legislativos	03/12/2008		[Ícone de Impressão]
Normas Jurídicas	03/12/2008		[Ícone de Impressão]
Relatórios	02/12/2008		[Ícone de Impressão]
Acesso	27/11/2008		[Ícone de Impressão]
Link Relacionados	26/11/2008		[Ícone de Impressão]
Assembléia	26/11/2008		[Ícone de Impressão]
COLAB	20/11/2008		[Ícone de Impressão]
GITEC	19/11/2008		[Ícone de Impressão]

Fonte:

http://sapl.al.to.gov.br/sapl/consultas/ordem_dia/ordem_dia_index_html?

Acesso em: 22 nov. 2015

Variável 8 - Apresenta atas de votações das sessões passadas? A informação está atualizada?

Dos 27 portais pesquisados, 19 (70,30%) apresentam informações sobre as atas de votações das sessões passadas, aqui compreendidas como a ementa da matéria votada e o posicionamento final da casa sobre o tema, com a lista dos votantes.

Os portais das Assembléias do Acre, Alagoas apresentam informações desatualizadas, enquanto os portais de Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima e Tocantins não apresentam a informação sobre as atas de votação anteriores, razão pela qual não pontuaram.

Variável 9- Apresenta lista de frequência dos parlamentares nas sessões? A informação está atualizada?

Apenas 9 dos 27 portais (33,3%) apresentam lista de frequência dos parlamentares nas sessões, aqui compreendida como a lista de frequência em sessões deliberativas ou não deliberativas, ou seja, a lista de presença do Deputado na Assembléia, com informes sobre as faltas e justificativas, quando existentes.

Os portais do Acre, Alagoas, Amapá, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe e Tocantins não apresentam a informação. O portal do Rio de Janeiro apresenta informação desatualizada. Por esta razão, os portais acima listados não pontuaram.

Figura 5 - Página sobre presença em plenário do sítio da Assembléia do Paraná

PRESEÇA EM PLENÁRIO

Home » Plenário » Presença em Plenário

O registro de presença ocorre durante a sessão plenária para garantir a participação dos deputados durante as votações da pauta de projetos. Desde 2011 os deputados passaram a registrar presença duas vezes durante a sessão. As faltas não justificadas são descontadas dos salários dos parlamentares. Confira abaixo a listagem de presença.

Mês de referência: novembro 2015 Seleção por data: 18/11

exibindo tabela de: 18/11

Presentes	Justificados	Ausentes	Total
ADEMIR BEER	ADEMAR TRAIANO (Função Administrativa Art. 61, Regimento Interno)		
ALEXANDRE CURRI	DR. BATISTA (§ 4º, Art. 60, Regimento Interno)		
ALEXANDRE GUIMARÃES	GUTO SILVA (§ 3º, alínea "d", Art. 60, Regimento Interno)		
ANDRÉ BUENO	PLAUTO MIRÓ (Função Administrativa Art. 61, Regimento Interno)		
ANIBELLI NETO	ADELINO RIBEIRO (§ 4º, Art. 60, Regimento Interno)		
ARTAGÃO JÚNIOR	NELSON LUERSEN (§ 3º, alínea "a", Art. 60, Regimento Interno)		
BERNARDO RIBAS CARLI	SCHIAVINATO (§ 4º, Art. 60, Regimento Interno)		
CANTORA MARA LIMA	PEDRO LUPION (§ 4º, Art. 60, Regimento Interno)		
CHICO BRASILEIRO	TIAGO AMARAL (§ 4º, Art. 60, Regimento Interno)		
CLAUDIA BREDER	ELTON BUCHER CE. 40. Art. 60, Regimento Interno)		

Fonte: <http://www.alep.pr.gov.br/transparencia/plenario/presenca-em-plenario/> Acesso em: 22 nov. 2015

Variável 10 - Apresenta informações sobre a remuneração e gastos de gabinete de cada representante? A informação está atualizada?

Dos 27 portais pesquisados, 18 (66,6%) apresentam informações sobre a remuneração e os gastos de gabinete de cada deputado, aqui compreendidas como informações detalhadas sobre a remuneração, abonos e descontos dos salários dos deputados, bem como informações completas sobre os gastos de gabinete. Não foram considerados, portanto, os portais que informavam apenas os valores totais pagos aos deputados e os gastos totais de cada gabinete.

Os portais de Acre, Alagoas, Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro e Tocantins não pontuaram, pois em sua maioria apresentam informações incompletas ou apenas os valores totais, sem discriminação da destinação. O portal da Assembléia de Pernambuco não apresenta nenhum tipo de informação sobre o tópico.

Variável 11 - Apresenta prestação de contas do órgão? A informação está atualizada?

Dos 27 portais pesquisados, 22 (81,40%) apresentam prestação de contas do órgão, aqui compreendida como informações discriminadas acerca dos gastos realizados pela Assembléia no pagamento de deputados, servidores, cargos comissionados, serviços contratados e materiais comprados. O ponto foi atribuído também aos portais que apresentavam link para seus respectivos portais de transparência, desde que nesses constassem as informações pretendidas.

O portal da Assembléia do Acre oferece informações desatualizadas, enquanto Maranhão e Rio de Janeiro apresentam informações incompletas. Já os portais das Assembléias de Pernambuco e Tocantins não apresentam informações sobre o tópico.

Variável 12 - Apresenta contador de visitas ou estatística de acesso ao portal?

Apenas os portais das Assembléias de São Paulo e Sergipe (7,4%) apresentam estatísticas de acesso aos conteúdos disponibilizados.

A falta de informações sobre estatística de acesso impede análises acerca da eficiência dos portais na disseminação de informações e possibilidades de participação através do meio virtual, dificultando diagnósticos acerca daquilo que procura o público que acessa estes sítios.

Figura 6 - Página sobre estatísticas de acesso do sítio da Assembléia de São Paulo

ESTATÍSTICAS DO PORTAL – ITENS MAIS ACESSADOS

Estatísticas do Portal da ALESP – Itens mais acessados

Filtrar Itens

Categoria: Itens mais acessados nos últimos:

- » Projeto de Lei Complementar nº 1 de 2013 (18710 acessos)
Garante aos professores readaptados o direito à aposentadoria especial de magistério.
- » Projeto de Lei Complementar nº 28 de 2013 (17484 acessos)
Dispõe sobre a designação de policiais militares da reserva e reformados para o serviço ativo, altera o quadro do efetivo de Subtenentes e Sargentos e acelera a promoção à graduação de Cabo PM dos Soldados PM de 1ª Classe após 10 (dez) anos de efetivo serviço.
- » Proposta de Emenda à Constituição nº 7 de 2015 (5919 acessos)
Dá nova redação ao artigo 140 da Constituição do Estado, que dispõe sobre a Polícia Civil.

Fonte: <http://www.al.sp.gov.br/alesp/mais-acessados/?tipo=P> Acesso em: 22 nov. 2015

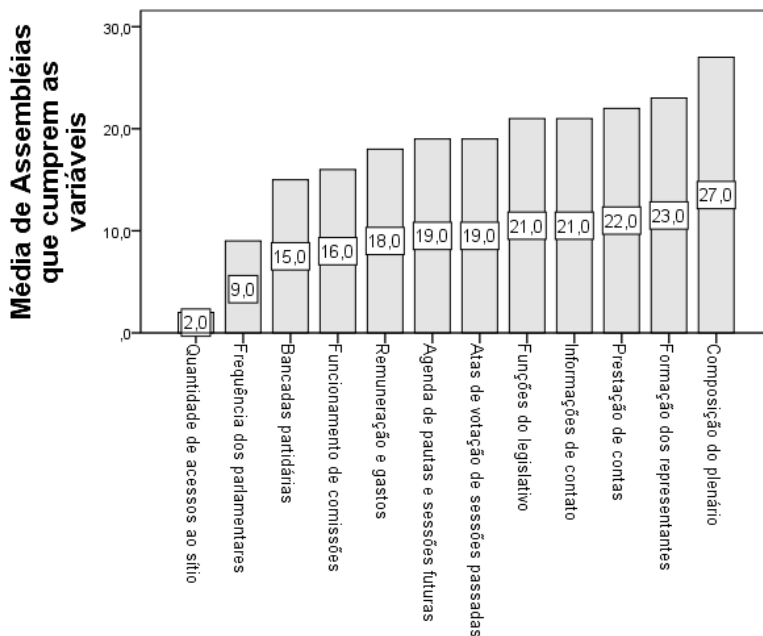
Tabela 11 – Cumprimento das variáveis da Dimensão Informação (em %)

	var 1	var 2	var3	var4	var5	var6	var7	var8	var9	var10	var11	var12
Sim	77,7	88,8	77,7	100	55,5	55,5	70,3	70,3	33,3	66,6	81,4	7,4
Não	22,3	11,2	22,3	0	44,5	44,5	29,7	29,7	66,7	33,4	18,6	92,6

Fonte: elaborada pelo autor, 2015

Abaixo, gráfico com a média de assembleias que cumprem cada uma das variáveis desta dimensão.

Gráfico 1 - Média de Assembléias que cumprem as variáveis da Dimensão Informação.



Fonte: do autor, 2015

3.1.2 Dimensão Interação

Variável 13 - Apresenta ferramenta de busca interna?

Dos 27 portais pesquisados, 24 (88,80%) oferecem ferramenta de busca interna, aqui compreendida como mecanismo que permita pesquisa de palavras-chave dentro das páginas do portal. Apenas os portais de Roraima, Santa Catarina e Sergipe não dispõem de tal ferramenta.

Variável 14 - Apresenta página com FAQ ('FrequentAskedQuestions' - Perguntas mais frequentes)?

Dos 27 portais pesquisados, apenas 5 (18,5%) oferecem página com as perguntas mais frequentes, aqui compreendida como página que congregue as dúvidas recorrentes mais comuns entre os usuários do portal. Os portais das Assembléias do Amapá, Amazonas, Minas Gerais,

Paraíba e Rio Grande do Sul apresentam tal página, os demais portais não possuem tal ferramenta.

Variável 15 - Permite criação de cadastro de email e senha para acompanhamento dos projetos em tramitação?

Dos 27 portais pesquisados, apenas 6 (22,2%) oferecem possibilidade de cadastro de email para acompanhamento de projetos em tramitação, aqui compreendido como mecanismo que possibilite selecionar projetos em tramitação para, através de cadastramento de usuário através de email e senha, receber notificações sobre os trâmites dos projetos escolhidos para acompanhamento.

Apenas os portais das Assembléias do Acre, Minas Gerais, Piauí, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo oferecem tal possibilidade, apesar de tal mecanismo estar incluso também na plataforma SAPL (Sistema de Apoio ao Processo Legislativo) desenvolvida pelo projeto Interlegis.

Figura 7 - Página para cadastro do sítio da Assembléia de Minas Gerais

The screenshot shows a web browser window with the URL www.almg.gov.br/sistema/cadastro.html. The page has a header with navigation links like 'POLÍTICAS PÚBLICAS', 'TRANSPARÊNCIA', and 'LOGIN'. The main content area is titled 'CADASTRO NO PORTAL' and features a registration form with the following fields: 'Nome:', 'E-mail:', 'Confirmar e-mail:', 'Senha: (entre 6 e 20 caracteres)', and 'Confirmar senha:'. Below the form, there are dropdown menus for 'UF:' and 'Município:'. A yellow callout box states: '* Todos os Campos são Obrigatórios' and 'Ao fazer o cadastro, você pode:' followed by a list of benefits: 'Receber notícias com temas de seu interesse;', 'Receber boletins da Escola do Legislativo e do Centro de Apoio às Câmaras;', 'Acompanhar por e-mail dados sobre a tramitação de proposições;', 'Dar sua opinião sobre projetos em tramitação;', and 'Participar de consultas públicas.' To the right, a sidebar titled 'PERGUNTAS FREQUENTES' contains several questions with icons, such as 'Quais as vantagens de me cadastrar no portal da Assembleia?'. At the bottom of the sidebar, there is a link: '» Ver Todas as Perguntas Frequentes'.

Fonte: <http://www.almg.gov.br/sistema/cadastro.html> Acesso em: 22 nov. 2015.

Variável 16 - Permite inscrição para recebimento de newsletters e outras informações institucionais?

Dos 27 portais pesquisados, apenas 4 (14,8%) oferecem a possibilidade de cadastro de email para recebimento de newsletters e informações institucionais, aqui compreendido como o cadastro do email para recebimento de informações variadas sobre o cotidiano das Assembléias.

Apenas os portais das Assembléias dos Amazonas, Maranhão, Paraná e Minas Gerais dispõem de tal funcionalidade.

Variável 17 - Apresenta arquivo com gravações das sessões passadas?

Dos 27 portais pesquisados, 18 (66,6%) apresentam arquivo com gravações das sessões plenárias passadas, aqui compreendidos os arquivos disponibilizados nos próprios portais e também em canais do YouTube.

Nos portais das Assembléias de Alagoas, Amapá, Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Pará e Piauí não foi localizado o arquivo e/ou link para canal do YouTube com o acervo.

Variável 18 - Apresenta transmissões ao vivo das sessões legislativas?

Dos 27 portais pesquisados, 24 (88,8%) apresentam transmissões ao vivo das sessões legislativas, aqui compreendido como a oferta, através de player embutido na página ou link para canal do YouTube que transmita ao vivo as sessões.

De se notar que a maioria dos portais disponibiliza canal ou player que reproduz o conteúdo das TV's Assembléia de cada Estado, incluídas aí as transmissões das sessões. Exceção feita ao portal da Assembléia de Roraima, que não apresenta tal ferramenta, e também ao portal da Assembléia do Espírito Santo, que oferece o canal mas o mesmo estava fora do ar em todas as tentativas de acesso realizadas, razão pela qual não pontuou.

Variável 19 - Apresenta espaço para queixas, sugestões e perguntas?

Dos 27 portais pesquisados, 22 (81,4%) dispõem de espaço para que o usuário envie suas sugestões, dúvidas e perguntas a respeito do portal e da dinâmica institucional.

Apenas os portais das Assembléias do Acre, Amapá, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul não dispõem deste espaço.

Variável 20 - Apresenta questionário de satisfação ao usuário?

Nenhum dos 27 portais pesquisados oferece questionário de satisfação ao usuário, aqui compreendido como formulário elaborado pelos administradores dos portais com perguntas sobre a organização, funcionamento, ferramentas e opções do site, que serviria de feedback para aprimoramento das informações, ferramentas e possibilidades de participação dentro dos portais legislativos.

Variável 21 - Apresenta repositório legal, modelos de projeto ou fichas?

Dos 27 portais pesquisados, 24 (88,8%) dispõem de repositórios legais, banco de modelos de projeto ou fichas, aqui compreendidos como oferta de matérias para download que forneçam subsídio informativo e jurídico para que o usuário participe dos debates, tais como compilações legais, códigos, modelos de projetos de lei, modelos de fichas de requerimento e etc.

Apenas os portais das Assembléias de Alagoas, Espírito Santo e Mato Grosso não oferecem tal possibilidade.

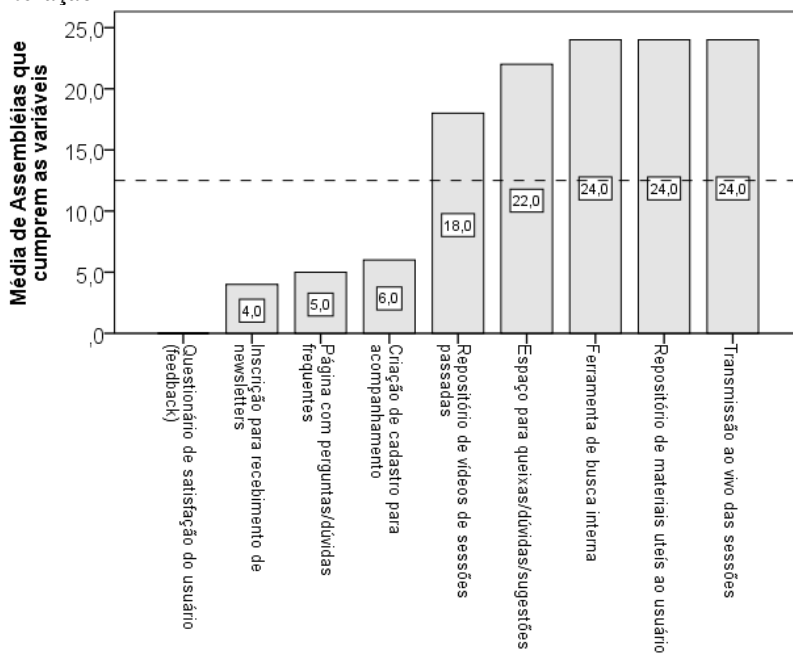
Tabela 12 – Cumprimento das variáveis da Dimensão Interação (em %)

	var13	var14	var15	var16	var17	var18	var19	var20	var21
Sim	88,8	18,5	22,2	14,8	66,6	88,8	81,4	0	88,8
Não	11,2	81,5	77,8	85,2	33,4	11,2	18,6	100	11,2

Fonte: elaborada pelo autor, 2015.

Abaixo, gráfico com a média de assembléias que cumprem cada uma das variáveis desta dimensão.

Gráfico 2 - Média de Assembléias que cumprem as variáveis da Dimensão Interação



Fonte: do autor, 2015

3.1.3 Dimensão Participação

Variável 22 - Permite ao usuário criação de cadastro com email e senha para o envio de projetos de lei e participação nos debates?

Dos 27 portais pesquisados, apenas 3 (11,10%) permitem que o usuário se cadastre com nome de usuário e senha, permitindo através disto a participação nos debates e o envio de sugestões de projetos de lei.

Apenas os portais das Assembleias de Minas Gerais, São Paulo e Santa Catarina oferecem ao usuário a possibilidade de criação de cadastro com email e senha para participação nos debates e envio de projetos.

Variável 23 - Permite ao usuário opinar em projetos em tramitação?

Dos 27 portais pesquisados, apenas os de Minas Gerais e São Paulo (7,4%) permitem ao usuário participar se manifestando sobre projetos em tramitação.

Variável 24 - Permite ao usuário enviar sugestões de projetos de lei?

Dos 27 portais pesquisados, apenas os de Minas Gerais e São Paulo (7,4%) permitem ao usuário participar se manifestando sobre projetos em tramitação.

Variável 25 - Apresenta enquete para definição dos temas que serão colocados em pauta e/ou debatidos nas comissões?

Dos 27 portais pesquisados, apenas 3 (11,1%) disponibilizam enquetes para definição dos temas que serão colocados em pauta e/ou debatidos nas comissões, possibilitando aos representantes ter uma percepção da visão do povo sobre os assuntos legislativos.

Apenas os portais das Assembleias do Ceará, Minas Gerais e da Câmara Distrital apresentam enquetes sobre temas legislativos. O portal da Assembleia do Espírito Santo oferece enquetes, mas as mesmas não guardam pertinência com temas legislativos ou fogem da esfera de competência do legislativo estadual, razão pela qual não foram consideradas.

Figura 8 - Exemplo de enquete no sítio da Assembléia de Minas Gerais

Questionário avaliado em: https://www.almg.gov.br/participe/enquetes/buscaEnquetes.html?enquete=participeenquetesarquivosnovportalaplicativo_uber

Fale com: [POLÍTICAS PÚBLICAS](#) [TRANSPARÊNCIA](#) [LOGIN](#) [Cadastre-se](#) [Boletins por Email](#) [Intranet](#) [Webmail](#)

É necessária uma legislação estadual sobre aplicativos de transporte particular, como o Uber?

Votos: 23058 | Aberta em: 19/08/2015 | Fechar em: 02/09/2015

Enquete Fechada.

Sim
 Não
 Não sei opinar

Sim	7481 votos (32,4%)
Não	15545 votos (67,4%)
Não sei opinar	32 votos (0,1%)

Toda enquete é apenas uma amostragem de opinião. Não há precisão científica na apuração dos resultados.

politicaspublicas.almg.gov.br

Fonte:

https://www.almg.gov.br/participe/enquetes/buscaEnquetes.html?enquete=participeenquetesarquivosnovportalaplicativo_uber Acesso em: 22 nov. 2015.

Variável 26 - Apresenta fóruns ou tópicos para discussão aberta entre os usuários e representantes acerca dos projetos de lei?

Apenas o portal da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (3,7%) apresenta fórum ou tópico para debate aberto entre usuários e representantes, divididos por temas, nos moldes do oferecido pelo portal e-Democracia do Congresso Nacional.

Figura 9 - Página de acesso para participação em fóruns de discussão no sítio da Assembléia de Minas Gerais

www.pnud.org.br/arquivos... PNUD Brasil - Programa... Mozart - Requirer in... Dê sua opinião sobre pro... x

https://www.almg.gov.br/participe/opinia... projetos_lei/index.html

Questionário avaliat... PNUD Brasil - Prog... www.pnud.org.br/ar... Lista de munic... fpu/fpu.legis.gov.br... Ref. 617670 Aparta... Métrica de usabilid... Facebook

Perguntas Frequentes ? Fale com: A Assembleia Deputados Ouvidoria

POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSPARÊNCIA LOGIN

Cadastre-se Boletins por Email Intranet Webmail

Inicial Participe : Dê sua opinião sobre projetos em tramit...

DÊ SUA OPINIÃO SOBRE PROJETOS EM TRAMITAÇÃO

É fácil participar. O espaço é seu.

Para participar, efetue o login.

Email:

Senha:

- Esqueceu sua senha?
- Ainda não é cadastrado? Cadastre-se.

Encontre o projeto de seu interesse

Informe-se e opine

Sou a favor Sou contra

Comente e discuta

Esses projetos serão abertos receber as opiniões cidadãos de qualquer dia.

PROJETOS EM TRAMITAÇÃO ABERTOS A OPINIÕES DOS CIDADÃOS

Estão abertos a comentários projetos de lei, projetos de lei complementar, projetos de resolução, propostas de emenda à Constituição e vetos. Não estão abertos a opinião projetos em fase de Redação Final.

Número: Ano (ex: 1985) Assunto: Autor:

MOSTRANDO DE 1 A 10 DE 2156 RESULTADOS

Ordenar por: Data de publicação ▾

Fonte: https://www.almg.gov.br/participe/opiniaoproyetos_lei/index.html
Acesso em: 22 nov. 2015

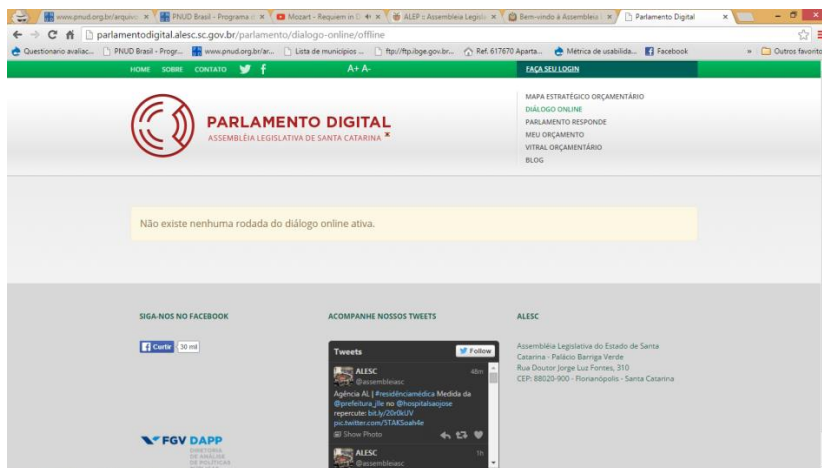
Variável 27 - Permite que o usuário assista as sessões ao vivo, online, e participe enviando mensagens de texto ou voz?

Nenhum dos portais pesquisados permite que o usuário não apenas assista a transmissão online das sessões mas também participe ativamente, enviando comentários e/ou perguntas em tempo real para os representantes reunidos na sessão.

Variável 28 - Apresenta sala de chat para conversa em tempo real com os representantes?

Apenas o portal da Assembleia Legislativa de Santa Catarina (3,7%) dispõe de espaço para bate papo entre usuários e representantes. Tal funcionalidade é, no entanto, restrita a discussão de determinados temas e somente é disponibilizada em momentos específicos, divulgados com antecedência pelo portal.

Figura 10 - Página de acesso para discussões on-line no sítio da Assembléia de Santa Catarina



Fonte: <http://parlamentodigital.alesc.sc.gov.br/parlamento/dialogo-online/offline> **Acesso em: 22 nov. 2015**

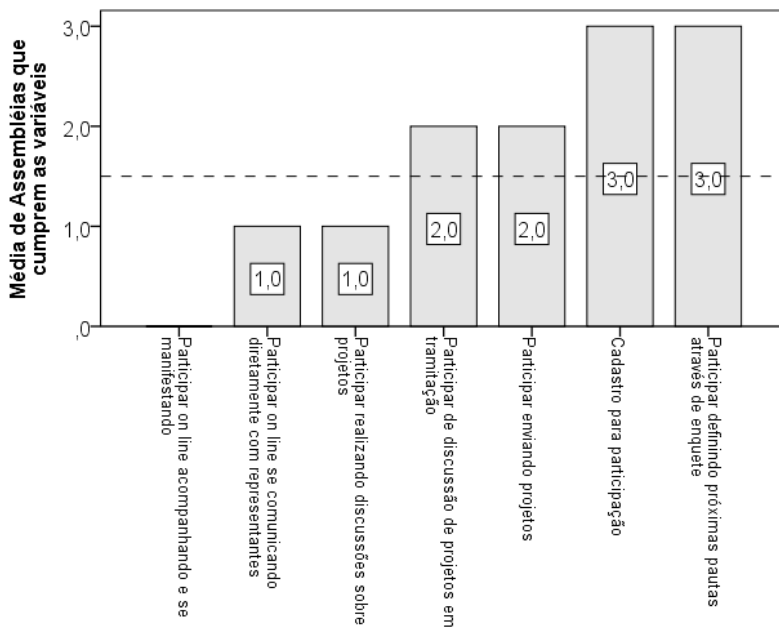
Tabela 13 – Cumprimento das variáveis da Dimensão Participação (em %)

	var22	var23	var24	var25	var26	var27	var28
Sim	11,1	7,4	7,4	11,1	3,7	0	3,7
Não	88,9	92,6	92,6	88,9	96,3	100	96,3

Fonte: elaborada pelo autor, 2015

Abaixo, gráfico com a média de assembleias que cumprem cada uma das variáveis desta dimensão.

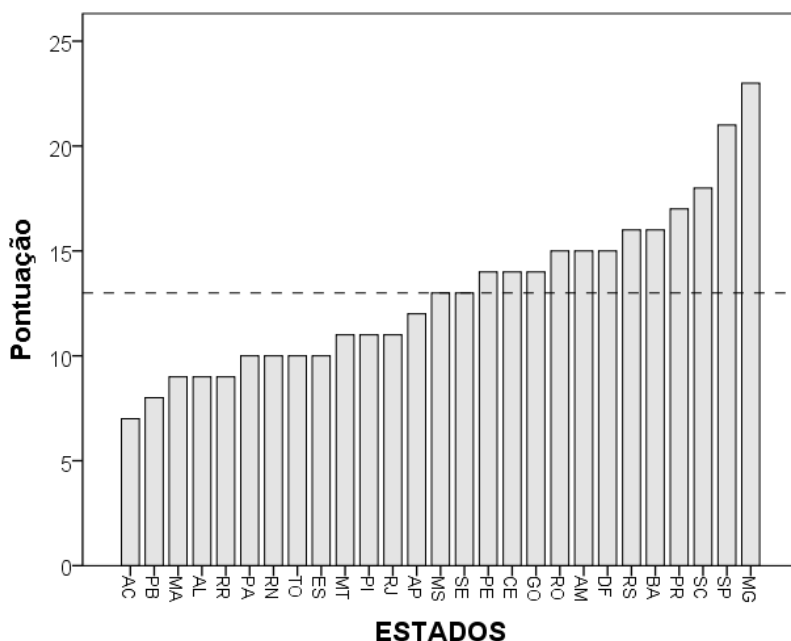
Gráfico 3 - Média de Assembléias que cumprem as variáveis da Dimensão Participação



Fonte: do autor, 2015

3.1.4 Classificação geral das Assembléias Legislativas

Somadas as pontuações totais desempenhadas em cada dimensão por cada Assembléia Legislativa, tem-se o seguinte quadro.

Gráfico 4 - Ranking geral das Assembléias Legislativas

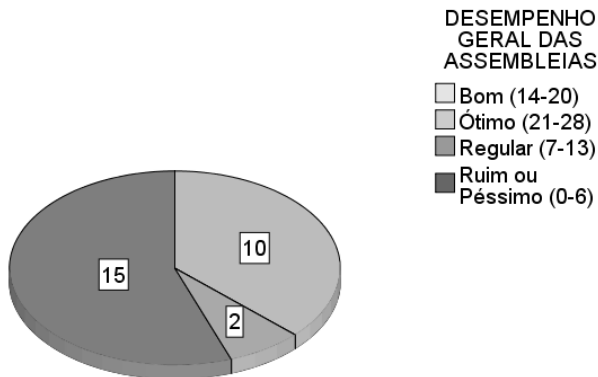
Fonte: do autor, 2015

Como visto no gráfico acima, o melhor desempenho entre as Assembléias Legislativas pesquisadas é a de Minas Gerais, com 23 pontos, seguida por São Paulo com 21 e Paraná com 17. No centro do gráfico, atingindo a média, com 13 pontos, estão Sergipe e Mato Grosso do Sul. Por fim, as piores avaliadas são as Assembléias Legislativas do Maranhão, Alagoas e Roraima, com 9 pontos, Paraíba, com 8 e Rio Branco com 7.

Confrontando ainda os resultados obtidos com a classificação metodológica de desempenho proposta em razão dos pontos possíveis, temos que a maior parte dos sítios das Assembléias pesquisadas - 15, um total de 55,5% - realizou entre 7 e 13 pontos, sendo classificados como Regular dentro do modelo de análise proposto. Por outro lado, enquanto 10 assembléias - 37% - pontuou entre 14 e 20 pontos, sendo classificadas como Boas, apenas Minas Gerais e São Paulo - 7,5% -

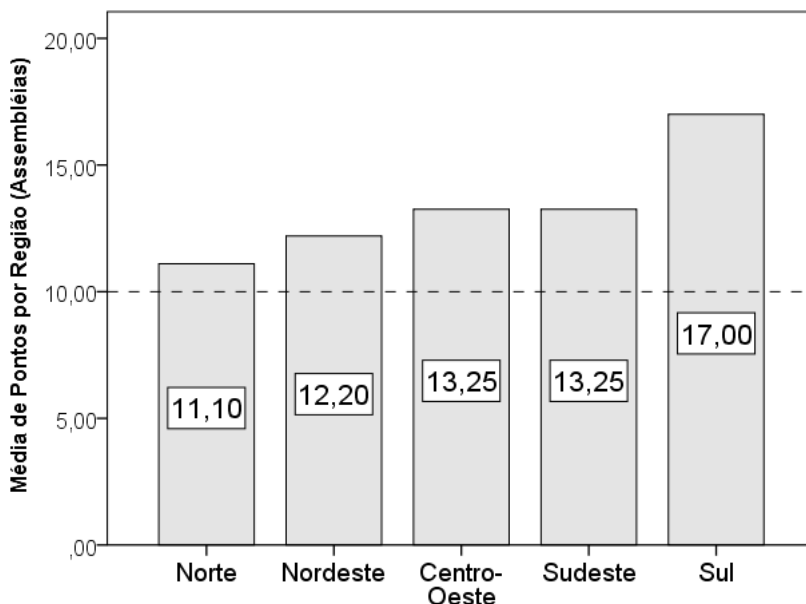
atingiram marcas entre 21 e 28 pontos, sendo classificados como ótimos. Nenhum sitio foi considerado Ruim ou Pésimo (0-6 pontos)

Gráfico 5 - Desempenho geral das Assembléias



Fonte: do autor, 2015

Por fim, somadas as pontuações dos Estados de cada região do país, tem-se que a região Sul é a mais desenvolvida, seguida pelas Regiões Sudeste e Centro-Oeste, e depois Nordeste e por último a região Norte, conforme o quadro abaixo.

Gráfico 6 - Média de pontos por Região

Fonte: do autor, 2015

3.2 Análise dos dados das Câmaras de Vereadores das Capitais em razão das Dimensões

Através da consolidação das informações obtidas com a pesquisa realizada, foram obtidos os seguintes resultados:

3.2.1 Dimensão Informação

Variável 1 - Apresenta o contato dos representantes?

Dos 26 portais pesquisados, 21 (80,75%) apresentam contato dos representantes, considerada aqui a presença de informações de contato como email e/ou telefone e/ou sítio particular dos deputados nos quais constem as informações de telefone e email.

Os portais das Câmaras municipais de São Luís (MA), Teresina (PI), Natal (RN), Boa Vista (RR) e de Aracaju (SE) não pontuaram por

oferecerem informações incompletas. Os portais das Câmaras de Teresina, Boa Vista e Aracaju limitam-se a informar nome e filiação partidária dos representantes. O portal da Câmara de Natal apresenta apenas a lista de vereadores. O portal da Câmara de São Luís está desatualizado e sequer informa os vereadores da atual legislatura.

Figura 11 - Informações sobre vereadores da Câmara de São Luís do Maranhão



Fonte: <http://www.saoluis.ma.leg.br/camara/parlamentares/em-servico/>
Acesso em: 20 nov. 2015

Variável 2 - Apresenta informação sobre a formação profissional dos representantes?

Dos 26 portais pesquisados, 21 (80,75%) informam a formação profissional e/ou currículo dos representantes eleitos.

O portal da Câmara de Rio Branco (AC) apresenta informações incompletas, limitando-se a informar a formação de alguns vereadores. Os portais das Câmaras de São Luís (MA), Natal (RN), Boa Vista (RR) e Aracaju (SE) nada informam sobre a formação profissional dos representantes.

Abaixo, destaques positivos para o sítio da Câmara de Fortaleza, que, na página dos vereadores, além de informar dados de contato e formação profissional, apresenta relação das proposições de cada vereador, organizadas por tipo e ano, e também para o sítio da Câmara de São Paulo, que oferece gráficos de produtividade legislativa para cada vereador.

Figura 12 - Informação sobre proposições de parlamentar da Câmara de Vereadores de Fortaleza

Acrísio Sena

Nome Completo: José Acrísio de Sena
Partido: PT
Data Nascimento: 11/07/1962
Ativo na Casa? Não

Tipo	Natureza	Quantidade
		Ano: 2015
PDL	Projeto de Decreto Legislativo	1
PEL	Projeto de Emenda à Lei Orgânica	1
PLO	Projeto de Lei Ordinária	3
PRE	Projeto de Resolução	1
REQ	Requerimento	34

Fonte:

http://216.59.16.201:8080/sapl/consultas/parlamentar/parlamentar_mostrar_proc?cod_parlamentar=1 Acesso em: 20 nov. 2015

Figura 13 - Gráficos de produção legislativa de vereador da cidade de São Paulo

Vale Lembrar que Eliseu Gabriel foi um destacado militante das lutas populares contra a ditadura, em defesa da democracia.

PROJETOS EM TRAMITAÇÃO

- PROJ. DE LEI Nº54/2015
- PROJ. DE LEI Nº24/2015
- PROJ. DE LEI Nº68/2015

LEIS APROVADAS

- PROJ. DE LEI Nº243/2015
- PROJ. DE LEI Nº349/2014
- PROJ. DE LEI Nº13/2014

PROJETOS VETADOS

- PROJ. DE LEI Nº507/2012
- PROJ. DE LEI Nº494/2012
- PROJ. DE LEI Nº352/2012

Fonte: <http://www.camara.sp.gov.br/vereador/eliseu-gabriel/> Acesso em: 20 nov. 2015

Variável 3 - Apresenta informações sobre as funções do legislativo?

Dos 26 portais pesquisados, 12 (46,15%) apresentam informações sobre as funções do legislativo, aqui consideradas como informações sobre as atribuições, competências e a organização institucional do Poder Legislativo municipal.

Os portais das Câmaras de Salvador (BA), Fortaleza (CE), Vitória (ES), Goiânia (GO), São Luís (MA), Cuiabá (MT), Belém (PA), João Pessoa (PB), Teresina(PI), Natal (RN), Porto Alegre (RS), Porto Velho (RO), Boa Vista (RR) e Palmas (TO) não fazem menção a este tipo de informação.

Variável 4 - Apresenta informações sobre a composição do plenário? A informação está atualizada?

Dos 26 portais pesquisados, 10 (38,5%) informam, de maneira atualizada, a composição das agremiações - blocos e frentes partidárias - de seus respectivos plenários.

Os portais das Câmaras de Rio Branco (AC), Macapá (AP), Salvador (BA), Fortaleza (CE), Vitória (ES), Goiânia (GO), São Luís (MA), Cuiabá (MT), João Pessoa (PB), Teresina(PI), Natal (RN), Porto Velho (RO), Boa Vista (RR), Florianópolis (SC), Aracaju (SE) e Palmas (TO) não fornecem esse tipo de informação.

Variável 5 - Apresenta informações sobre as bancadas partidárias? A informação está atualizada?

Apenas 11 dos 26 portais pesquisados (42,3%) apresentam informações sobre as bancadas partidárias, consideradas aqui como informações sobre a distribuição das legendas na Casa e informações sobre as lideranças partidárias.

Os portais das Câmaras de Rio Branco (AC), Macapá (AP), Manaus (AM), Fortaleza (CE), Vitória (ES), São Luís (MA), Cuiabá (MT), João Pessoa (PB), Teresina(PI), Natal (RN), Porto Velho (RO), Boa Vista (RR), Florianópolis (SC), Aracaju (SE) e Palmas (TO) não fornecem esse tipo de informação.

Variável 6 - Apresenta informações sobre o funcionamento das comissões? A informação está atualizada?

Apenas 7 dos 26 portais pesquisados (27%) apresentam informações sobre o funcionamento das comissões, aqui consideradas como informações acerca das atribuições de cada comissão, membros participantes bem como os locais e horários de funcionamento das mesmas.

Os portais das Câmaras de Rio Branco (AC), Manaus (AM), Salvador (BA), Vitória (ES), Goiânia (GO), Cuiabá (MT), Campo

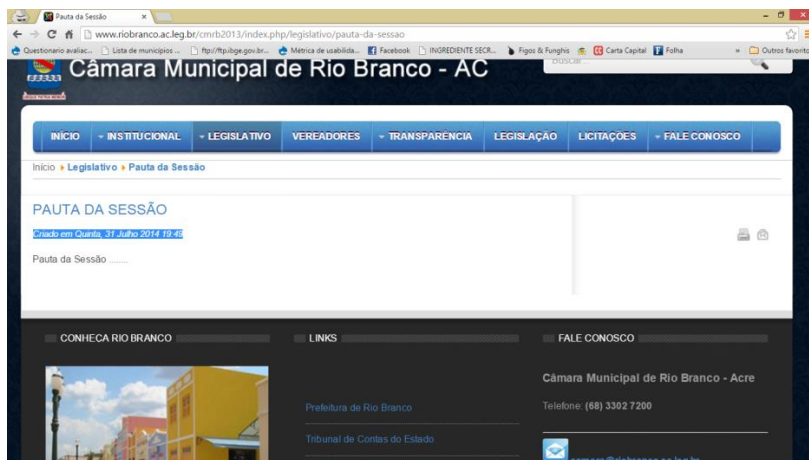
Grande (MS), Belém (PA), Curitiba (PR), Teresina (PI), Rio de Janeiro (RJ), Porto Velho (RO), Boa Vista (RR), Aracaju (SE) e Palmas (TO) apresentam informações incompletas, em sua maioria deixando de mencionar datas, horários e locais de reunião e se limitando a informar apenas as atribuições e membros de cada comissão. Os portais das câmaras de Macapá (AP), São Luís (MA), Natal (RN) e Porto Alegre (RS) não apresentam esse tipo de informação. Por estas razões, os portais aqui listados não pontuaram.

Variável 7 - Apresenta agenda das pautas e sessões futuras? A informação está atualizada?

Dos 26 portais pesquisados, 21 (80,75%) apresentam informações sobre as próximas pautas e sessões de votação, aqui compreendidas como agenda de sessões deliberativas e lista de pautas na ordem do dia.

Os portais das Rio Branco (AC), Macapá (AP), São Luís (MA), Porto Velho (RO) e Boa Vista (RR) não pontuaram, pois apresentam informações desatualizadas ou sequer informam sobre o tema. O portal da Câmara de Rio Branco não atualiza as pautas de sessão desde 31.07.2014. O portal da Câmara de Boa Vista faz uso do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), mas as informações sobre pautas ali disponíveis não são atualizadas desde 11.01.2013. Os portais das Câmaras de Macapá, São Luís e Porto Velho não apresentam esse tipo de informação.

Figura 14 - Página sobre pauta de sessão na Câmara de Rio Branco (AC)



Fonte:

<http://www.riobranco.ac.leg.br/cmrb2013/index.php/legislativo/pauta-da-sessao>. Acesso em: 20 nov. 2015

Figura 15 - Página do SAPL referente a agenda de pautas da Câmara de Boa Vista

The screenshot shows a web browser window with the URL http://sapl.boavista.rr.leg.br/consultas/pauta_sessao/pauta_sessao_index.html. The page title is "Pauta da Sessão". Below the title, there is a section for "Seleção a data" with a dropdown menu showing "11/01/2013". The main content area is titled "Pauta da Sessão" and displays the following information:

- 1ª Reunião Extraordinária da 1ª Sessão Legislativa da 11ª Legislatura**
- Data: 11 de Janeiro de 2013 (Sexta-feira) - Abertura: 09h00**
- Matérias do Expediente:** 0 matéria(s)
- Oradores do Expediente:** 0 orador(es)
- Matérias da Ordem do Dia:** 0 matéria(s)
- Explicações Pessoais:** 0 orador(es)

At the bottom of the page, there is a footer with the following text:

Av. Capitão Ezequiel Garcez, 1264 - Boa Vista - RR - CEP: 69301-160 - Telefone: (95)36230974
 Portal: <http://camara.boavista.com> E-mail: presidencia.cmbv@gmail.com

Fonte:

http://sapl.boavista.rr.leg.br/consultas/pauta_sessao/pauta_sessao_index.html Acesso em: 20 nov. 2015

Variável 8 - Apresenta atas de votações das sessões passadas? A informação está atualizada?

Dos 26 portais pesquisados, 15 (57,7%) apresentam informações sobre as atas de votações das sessões passadas, aqui compreendidas como a ementa da matéria votada e o posicionamento final da casa sobre o tema, com a lista dos votantes.

Os portais das Rio Branco (AC), Macapá (AP), Fortaleza (CE), São Luís (MA), Belém (PA), Recife (PE), Teresina (PI), Natal (RN), Porto Velho (RO), Boa Vista (RR), e Palmas (TO) não apresentam a informação sobre as atas de votação anteriores ou estas estão desatualizadas, razão pela qual não pontuaram.

Variável 9- Apresenta lista de frequência dos parlamentares nas sessões? A informação está atualizada?

Apenas 10 dos 26 portais (38,5%) apresentam lista de frequência dos parlamentares nas sessões, aqui compreendida como a lista de frequência em sessões deliberativas ou não deliberativas, ou seja, a lista de presença do vereador na Câmara, com informes sobre as faltas e justificativas, quando existentes.

Os portais das Câmaras de Rio Branco (AC), Maceió (AL), Macapá (AP), Fortaleza (CE), Vitória (ES), São Luís (MA), Cuiabá

(MT), Campo Grande (MS), Belo Horizonte (MG), João Pessoa (PB), Recife (PE), Teresina (PI), Natal (RN), Porto Velho (RO), Boa Vista (RR) e Palmas (TO) não apresentam a informação. O portal da Câmara de Belém (PA) apresenta informação desatualizada. Por esta razão, os portais acima listados não pontuaram.

Variável 10 - Apresenta informações sobre a remuneração e gastos de gabinete de cada representante? A informação está atualizada?

Dos 26 portais pesquisados, 20 (78%) apresentam informações sobre a remuneração e os gastos de gabinete de cada deputado, aqui compreendidas como informações detalhadas sobre a remuneração, abonos e descontos dos salários dos deputados, bem como informações completas sobre os gastos de gabinete. Não foram considerados, portanto, os portais que informavam apenas os valores totais pagos aos deputados e os gastos totais de cada gabinete.

Os portais das Câmaras de Macapá (AP), São Luís (MA), Cuiabá (MT), Natal (RN), Aracaju (SE) e Palmas (TO) não pontuaram. Os portais das Câmaras de Macapá e Natal apresentam links para a informação, mas as páginas não possuem conteúdo. O portal da Câmara de Cuiabá apresenta link para as informações, mas o conteúdo está desatualizado desde 29.08.2014. Os portais de Aracaju e Palmas se limitam a informar a folha de servidores e a prestação de contas do órgão, não discriminando os valores fornecidos aos vereadores a título de salário ou verba de gabinete.

Figura 16 - Página de informações sobre remuneração e gastos dos vereadores de Macapá.

Parlamentares e Gabinetes

por Interlegis — última modificação 05/03/2015 11:04

Repasses, verbas indenizatórias, cotas, subsídios, viagens e demais despesas dos parlamentares e gabinetes.

Definição

Atualmente não existem itens nessa pasta.

- RSS

le Eventos

e Fotos

e Vídeos

to Interno

Fonte: <http://www.macapa.ap.leg.br/transparencia/parlamentares-e-gabinetes>. Acesso em: 20 nov. 2015

Figura 17 - Página de transparência sobre as remunerações e gastos de gabinete dos vereadores de Cuiabá

SIC Portal Transparência

Última Atualização: 18/12/2015, 09:56
Documentos Publicados: 2501
Detalhes das atualizações

Solicitação de Informação Perguntas e Respostas Unidades de Atendimento Termo de Cessão de Uso

Pesquisar assunto Localizar Escucha o assunto Escucha o item Visualize ou baixe a publicação

Assunto GESTÃO DE PESSOAS Item TABELA DE SUBSÍDIOS VEREADORES

2014

Inclusão	Descrição	Exercício	Valor	Arquivo
29/8/2014	LEI Nº 5.642 DE 25 DE JANEIRO DE 2013 - ESTABELECE OS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES PARA A LEGISLAT [...]	2014	-	download

Voltar

Fonte: https://sic.tce.mt.gov.br/52/assunto/listaPublicacao/id_assunto/378/id_assun_to_item/1977 Acesso em: 20 nov. 2015

Variável 11 - Apresenta prestação de contas do órgão? A informação está atualizada?

Dos 26 portais pesquisados, 22 (84,6%) apresentam prestação de contas do órgão, aqui compreendida como informações discriminadas acerca dos gastos realizados pela Câmara no pagamento de servidores, cargos comissionados, serviços contratados e materiais comprados. O ponto foi atribuído também aos portais que apresentavam link para seus respectivos portais de transparência, desde que nesses constassem as informações pretendidas.

Os portais das Câmaras de São Luís (MA), Cuiabá (MT) e Natal (RN) não pontuaram, pelos motivos expostos no tópico anterior. O portal da Câmara de Aracaju (SE) apresenta a informação, mas ela está desatualizada.

Figura 18 - Página de Transparência da Câmara de Natal



Fonte: <http://www.cmnat.rn.gov.br/transparencia/docs#> Acesso em: 20 nov. 2015

Variável 12 - Apresenta contador de visitas ou estatística de acesso ao portal?

Apenas os portais das Câmaras de Goiânia (GO) e do Rio de Janeiro (RJ) (7,7% do total) apresentam estatísticas de acesso aos conteúdos disponibilizados.

Reforça-se aqui o argumento de que a ausência de dados e estatísticas de acesso prejudica análises sobre o impacto dos portais na disseminação de informações e na oferta de possibilidades de

participação através do meio virtual, dificultando a compreensão sobre os hábitos dos cidadãos quando navegando nos portais avaliados.

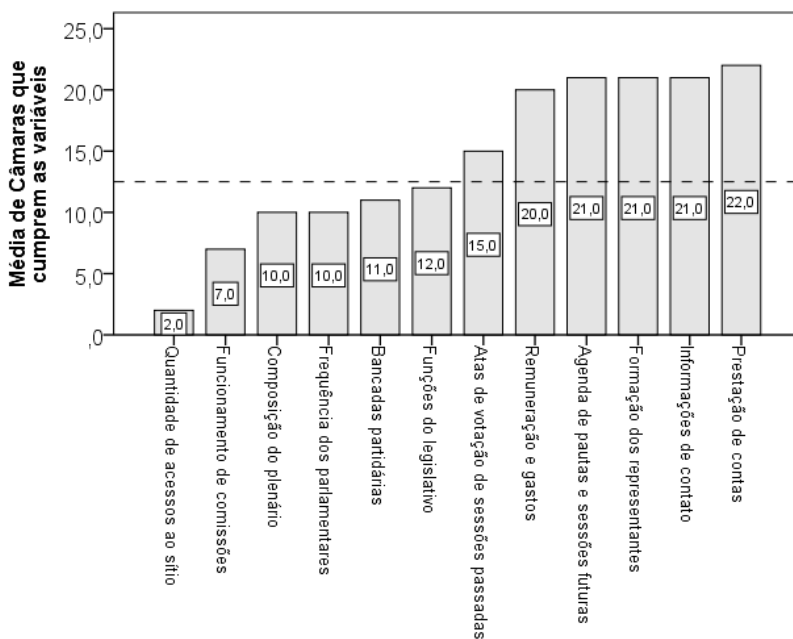
Tabela 14 – Cumprimento das variáveis da Dimensão Informação (em %)

	var 1	var 2	var3	var4	var5	var6	var7	var8	var9	var10	var11	var 12
Sim	80,7	80,7	46,1	38,5	42,3	27	80,7	57,7	38,5	78	84,6	7,7
Não	19,3	19,3	53,9	61,5	57,7	73	19,3	42,3	61,5	22	15,4	92,3

Fonte: elaborada pelo autor, 2015

Abaixo, gráfico com a média de sítios de Câmaras de Vereadores das capitais que cumprem cada uma das variáveis desta dimensão.

Gráfico 7 - Média de Câmaras que cumprem as variáveis da Dimensão Informação



Fonte: do autor, 2015.

3.2.2 Dimensão Interação

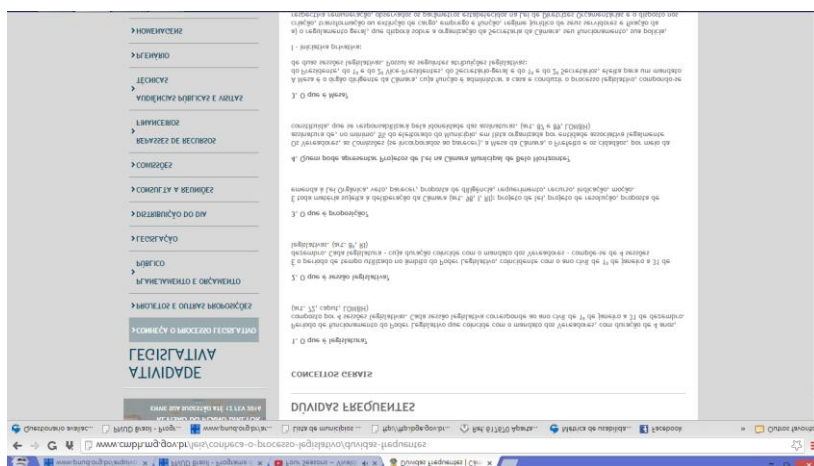
Variável 13 - Apresenta ferramenta de busca interna?

Dos 26 portais pesquisados, 22 (84,6%) oferecem ferramenta de busca interna, aqui compreendida como mecanismo que permita pesquisa de palavras-chave dentro das páginas do portal. Apenas os portais das Câmaras de Fortaleza (CE), Cuiabá (MT), Natal (RN) e Boa Vista (RR) não dispõem de tal ferramenta.

Variável 14 - Apresenta página com FAQ ('FrequentAskedQuestions' - Perguntas mais frequentes)?

Dos 26 portais pesquisados, apenas 4 (15,4%) oferecem página com as perguntas mais frequentes, aqui compreendida como página que congregue as dúvidas recorrentes mais comuns entre os usuários do portal. Os portais das Câmaras de Macapá (AP), Salvador (BA), Campo Grande (MS) e Belo Horizonte (MG) apresentam tal página, os demais portais não possuem tal ferramenta.

Figura 19 - Página de dúvidas frequentes do sítio da Câmara de Belo Horizonte



Fonte: <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/conheca-o-processo-legislativo/duvidas-frequentes> Acesso em: 20 nov. 2015.

Variável 15 - Permite criação de cadastro de email e senha para acompanhamento dos projetos em tramitação?

Dos 26 portais pesquisados, apenas o da Câmara do Rio de Janeiro (RJ) (3,85%) oferece possibilidade de cadastro de email para

acompanhamento de projetos em tramitação, aqui compreendido como mecanismo que possibilite selecionar projetos em tramitação para, através de cadastramento de usuário através de email e senha, receber notificações sobre os trâmites dos projetos escolhidos para acompanhamento.

Variável 16 - Permite inscrição para recebimento de newsletters e outras informações institucionais?

Dos 26 portais pesquisados, apenas 5 (19,2%) oferecem a possibilidade de cadastro de email para recebimento de newsletters e informações institucionais, aqui compreendido como o cadastro do email para recebimento de informações variadas sobre o cotidiano das Câmaras.

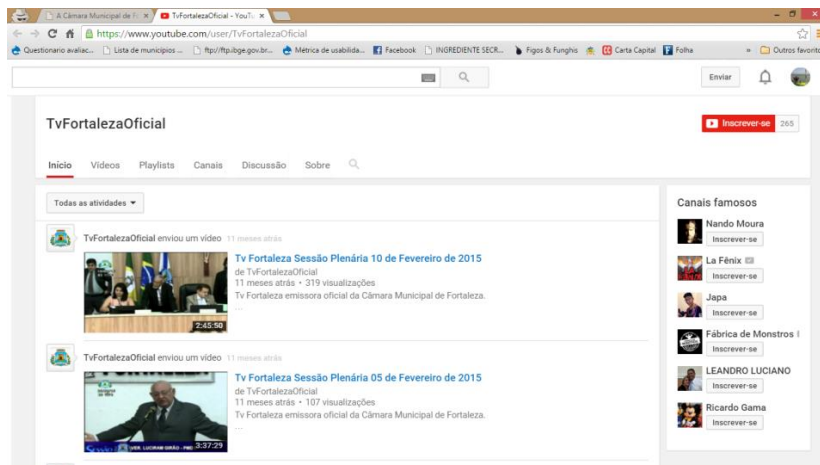
Apenas os portais das Câmaras de Campo Grande (MS), Rio de Janeiro (RJ), Aracaju (SE), São Paulo (SP) e Palmas (TO) dispõem de tal funcionalidade.

Variável 17 - Apresenta arquivo com gravações das sessões passadas?

Dos 26 portais pesquisados apenas o portal da Câmara de Palmas (TO) (3,85%) apresenta arquivo com gravações das sessões plenárias passadas, aqui compreendidos os arquivos disponibilizados nos próprios portais e também em canais do YouTube.

Nos demais portais os vídeos disponibilizados em arquivo se limitam a entrevistas com os representantes ou programas informativos das respectivas TVs Câmara. No caso específico da Câmara de Fortaleza (CE), existe canal do Youtube com arquivo de sessões plenárias mas o mesmo encontra-se desatualizado desde 10.02.2015.

Figura 20 - Canal do youtube da Câmara de Vereadores de Fortaleza



Fonte: <https://www.youtube.com/user/TvFortalezaOficial>

Variável 18 - Apresenta transmissões ao vivo das sessões legislativas?

Dos 26 portais pesquisados, 22 (84,6%) apresentam transmissões ao vivo das sessões legislativas, aqui compreendido como a oferta, através de player embutido na página ou link para canal do YouTube que transmita ao vivo as sessões.

De se notar que a maioria dos portais disponibiliza canal ou player que reproduz o conteúdo das TV'sCâmara de cada localidade, incluídas aí as transmissões das sessões. Exceção feita ao portais das Câmaras de São Luís (MA), Porto Velho (RO) e Boa Vista (RR) que não apresentam tal ferramenta. O portal da Câmara de Teresina (PI) disponibiliza apenas programas gravados, incluídas algumas sessões plenárias, mas sem transmissão ao vivo razão pela qual não pontuou.

Variável 19 - Apresenta espaço para queixas, sugestões e perguntas?

Dos 26 portais pesquisados, 21 (80,75%) dispõe de espaço para que o usuário envie suas sugestões, dúvidas e perguntas a respeito do portal e da dinâmica institucional, seja através de link 'Fale Conosco', link para ouvidoria ou por formulário disponibilizado.

Apenas os portais das Câmaras de Macapá (AP), Goiânia (GO), São Luís (MA), Natal (RN) e Porto Alegre (RS) não dispõem deste espaço.

Variável 20 - Apresenta questionário de satisfação ao usuário?

Nenhum dos 26 portais pesquisados oferece questionário de satisfação ao usuário, aqui compreendido como formulário elaborado pelos administradores dos portais com perguntas sobre a organização, funcionamento, ferramentas e opções do site, que serviria de feedback para aprimoramento das informações, ferramentas e possibilidades de participação dentro dos portais legislativos.

Variável 21 - Apresenta repositório legal, modelos de projeto ou fichas?

Dos 26 portais pesquisados, 23 (88,5%) dispõem de repositórios legais, banco de modelos de projeto ou fichas, aqui compreendidos como oferta de matérias para download que forneçam subsídio informativo e jurídico para que o usuário participe dos debates, tais como compilações legais, códigos, modelos de projetos de lei, modelos de fichas de requerimento e etc.

Apenas os portais das Câmaras de Natal (RN), Porto Velho (RO) e Boa Vista (RR) não oferecem tal possibilidade.

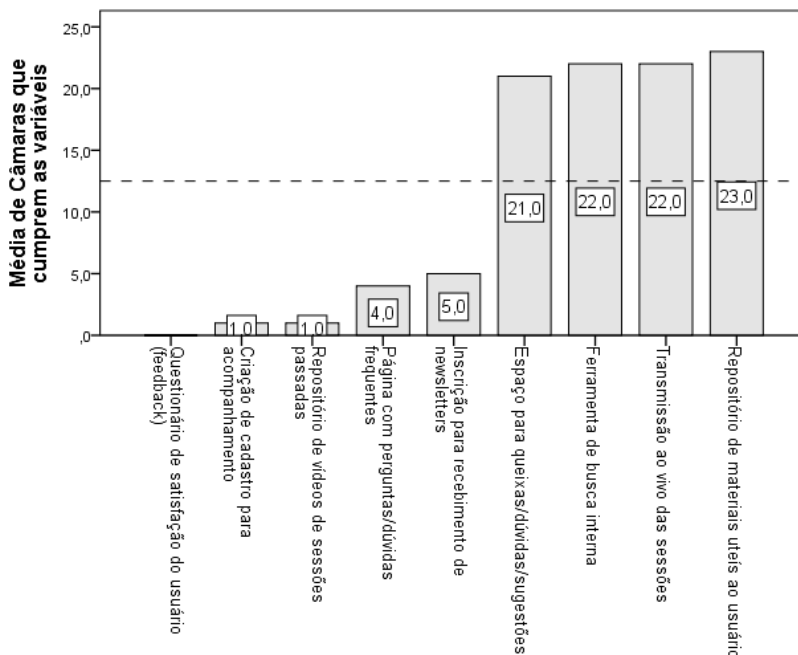
Tabela 15 – Cumprimento das variáveis da Dimensão Interação (em %)

	var13	var14	var15	var16	var17	var18	var19	var20	var21
Sim	84,6	15,4	3,8	19,2	3,8	84,6	80,7	0	88,5
Não	15,4	84,6	96,2	85,2	96,2	15,4	19,3	100	11,5

Fonte: elaborada pelo autor, 2015

Abaixo, gráfico com a média de sítios de Câmaras de Vereadores das capitais que cumprem cada uma das variáveis desta dimensão.

Gráfico 8 - Média de Câmaras que cumprem as variáveis da Dimensão Interação



Fonte: do autor, 2015

3.2.3 Dimensão Participação

Variável 22 - Permite ao usuário criação de cadastro com email e senha para o envio de projetos de lei e participação nos debates?

Dos 26 portais pesquisados, apenas o portal da Câmara do Rio de Janeiro (RJ) (3,8%) permite que o usuário se cadastre com nome de usuário e senha, permitindo através disto a participação nos debates, o acompanhamento de processos em tramitação e o envio de sugestões de projetos de lei.

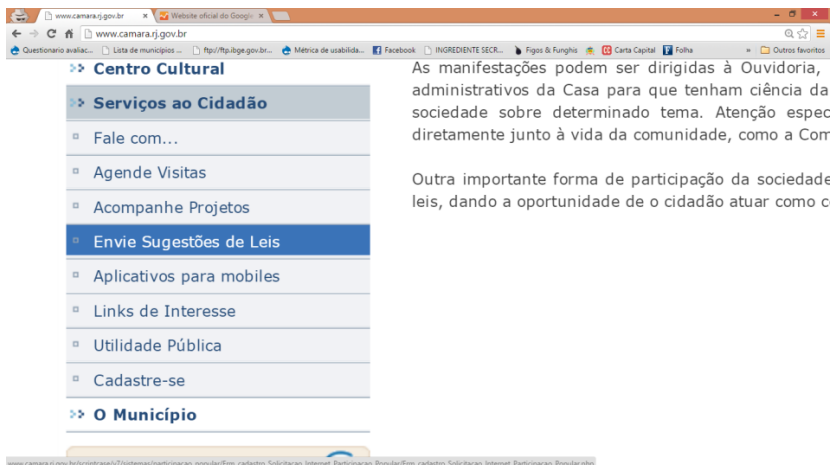
Variável 23 - Permite ao usuário opinar em projetos em tramitação?

Dos 26 portais pesquisados, apenas o portal da Câmara do Rio de Janeiro (RJ) (3,8%) permite ao usuário participar se manifestando e enviando sugestões aos projetos em tramitação.

Variável 24 - Permite ao usuário enviar sugestões de projetos de lei?

Dos 26 portais pesquisados, apenas o portal da Câmara do Rio de Janeiro (RJ) (3,8%) permite ao usuário participar enviando propostas de projetos de lei.

Figura 21 - Links para cadastro e participação disponíveis no menu lateral esquerdo da Câmara Municipal do Rio de Janeiro



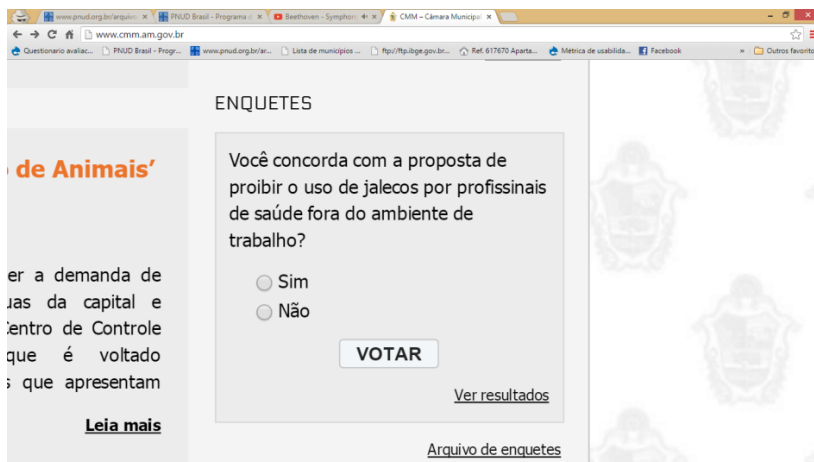
Fonte: www.camara.rj.gov.br Acesso em: 20 nov. 2015

Variável 25 - Apresenta enquete para definição dos temas que serão colocados em pauta e/ou debatidos nas comissões?

Dos 26 portais pesquisados, apenas o portal da Câmara de Manaus (RJ) (3,8%) disponibiliza enquetes para definição dos temas que serão colocados em pauta e/ou debatidos nas comissões, possibilitando aos representantes ter uma percepção da visão do povo sobre os assuntos legislativos.

Alguns outros portais apresentam enquetes em suas páginas de acesso, porém as mesmas não remetem a temas políticos, projetos em tramitação ou propostas em debate.

Figura 22 - Exemplo de enquete sobre proposta legislativa no sítio da Câmara de Manaus



Fonte: <http://www.cmm.am.gov.br/> Acesso em: 20 nov. 2015

Variável 26 - Apresenta fóruns ou tópicos para discussão aberta entre os usuários e representantes acerca dos projetos de lei?

Nenhum dos portais pesquisados oferece tópicos ou fóruns de debate para discussão aberta entre usuários e representantes acerca das propostas legislativas e projetos em tramitação.

Variável 27 - Permite que o usuário assista as sessões ao vivo, online, e participe enviando mensagens de texto ou voz?

Apenas o portal da Câmara de São Paulo (SP) permite aos cidadãos não apenas assistir ao vivo e online as sessões e participar enviando mensagens de texto ou voz.

No caso específico, o portal tem como política de inclusão cidadã transmitir ao vivo as audiências públicas das comissões parlamentares, permitindo ao cidadão que se manifeste através de mensagens enviadas pela internet através de página específica disponibilizada no portal durante as audiências.

Figura 23 - Página de acesso do sitio da Câmara de São Paulo para assistência e participação ao vivo em audiências públicas

The screenshot shows the website interface for the São Paulo City Council's online auditoriums. The main heading is 'AUDITÓRIOS ONLINE'. Below this, there is a brief description in Portuguese and a list of links to various auditoriums. The list includes: Plenário 1º de Maio, Sala Nobre Presidente João Brasil Vita, Auditório Prestes Maia, Sala Tiradentes, Sala Sérgio Vieira de Mello - ("Sala A"), Sala Oscar Pedroso Horta - ("Sala B"), Sala Luiz Tenório de Lima - ("Sala C"), and Auditório Freitas Nobre - Externo.

Fonte: <http://www.camara.sp.gov.br/transparencia/auditorios-online/>
 Acesso em: 20 nov. 2015

Variável 28 - Apresenta sala de chat para conversa em tempo real com os representantes?

Nenhum dos portais pesquisados dispõe de espaço para bate papo entre usuários e representantes.

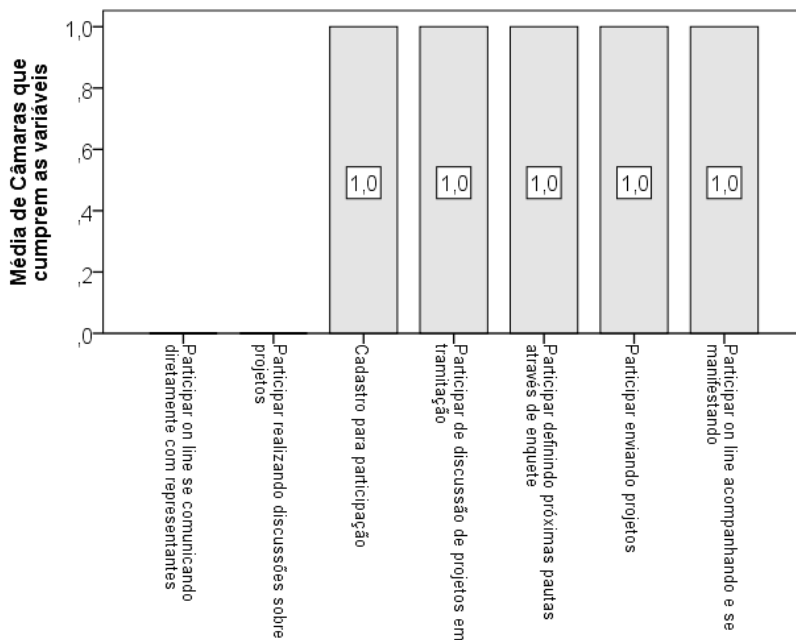
Tabela 16 – Cumprimento das variáveis da Dimensão Participação (em %)

	var22	var23	var24	var25	var26	var27	var28
Sim	3,8	3,8	3,8	3,8	0	3,8	0
Não	96,2	96,2	96,2	96,2	100	96,2	100

Fonte: elaborada pelo autor, 2015

Abaixo, gráfico com a média de sítios de Câmaras de Vereadores das capitais que cumprem cada uma das variáveis desta dimensão.

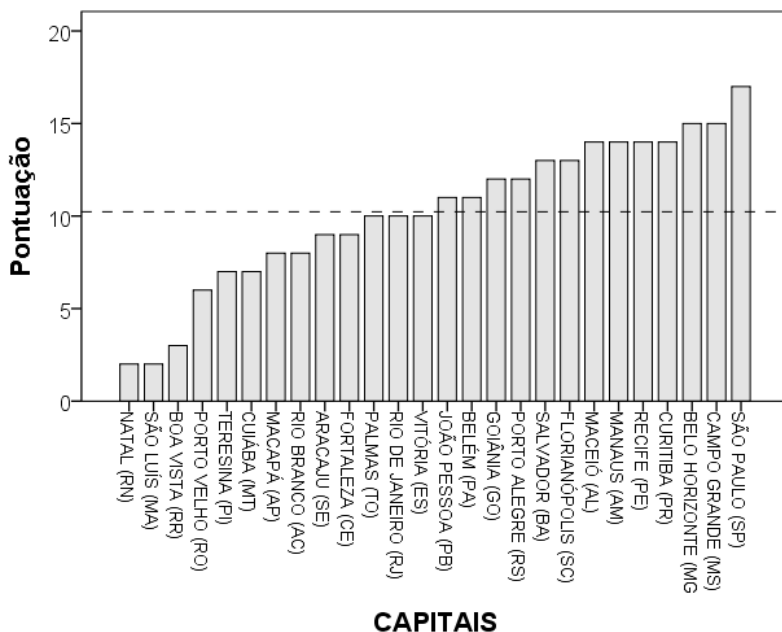
Gráfico 9 - Média de Câmaras que cumprem as variáveis da Dimensão Participação



Fonte: do autor, 2015

3.2.4 Classificação geral das Câmaras de Vereadores das Capitais

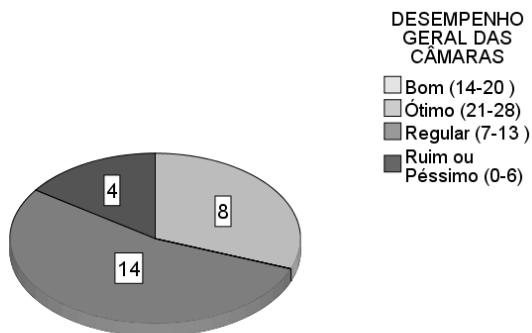
Somadas as pontuações totais desempenhadas em cada dimensão por cada sítio de Câmara de Vereador de Capital, tem-se o seguinte quadro.

Gráfico 10 - Ranking geral das Câmaras de Vereadores

Fonte: do autor, 2015

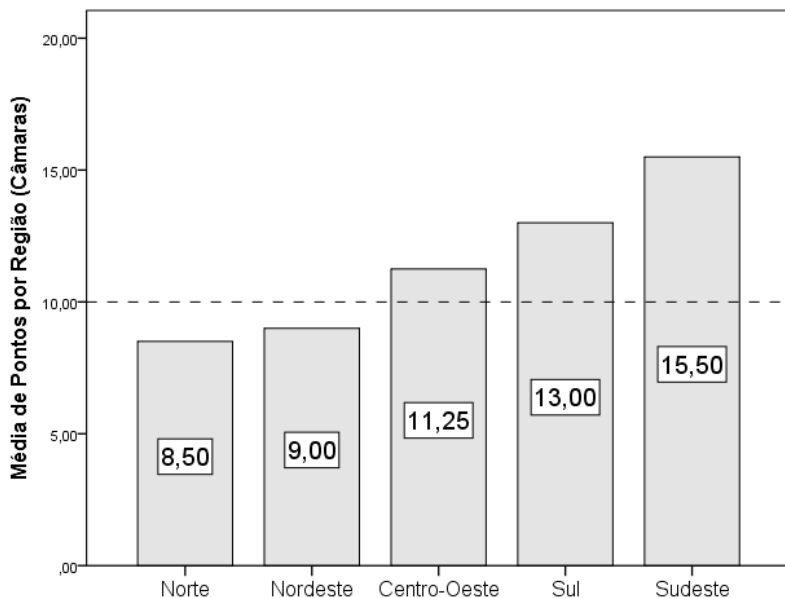
Como visto no gráfico acima, o melhor desempenho entre as Câmaras de Vereadores pesquisadas é a de São Paulo, com 17 pontos, seguida por Campo Grande e Belo Horizonte com 15. No centro do gráfico, atingindo a média, com 10 pontos, estão Vitória, Rio de Janeiro e Palmas. Por fim, as piores avaliadas são as Câmaras de Vereadores de Boa Vista, com 3 pontos e de São Luís e Natal, com 2 pontos cada.

Confrontando ainda os resultados obtidos com a classificação metodológica de desempenho proposta em razão dos pontos possíveis, temos que a maior parte dos sítios das Câmaras de Vereadores pesquisadas - 14, um total de 54% - realizou entre 7 e 13 pontos, sendo classificados como Regular dentro do modelo de análise proposto. Por outro lado, enquanto 8 sítios - 31% - pontuaram entre 14 e 20 pontos, sendo classificados como Bons, quatro deles - 15% - não atingiram mais do que 6 pontos, sendo classificados como Ruins ou Péssimos. Nenhum sítio foi considerado Ótimo (21-28 pontos).

Gráfico 11 - Desempenho geral das Câmaras

Fonte: do autor, 2015

Somadas as pontuações das Câmaras de Vereadores das Capitais dos Estados de cada região do país, tem-se que, neste caso, a região Sudeste é a mais desenvolvida, seguida pelas Regiões Sul e Centro-Oeste, e depois Nordeste e por último a região Norte, conforme o quadro abaixo.

Gráfico 12 - Média de pontos por Região

Fonte: do autor, 2015

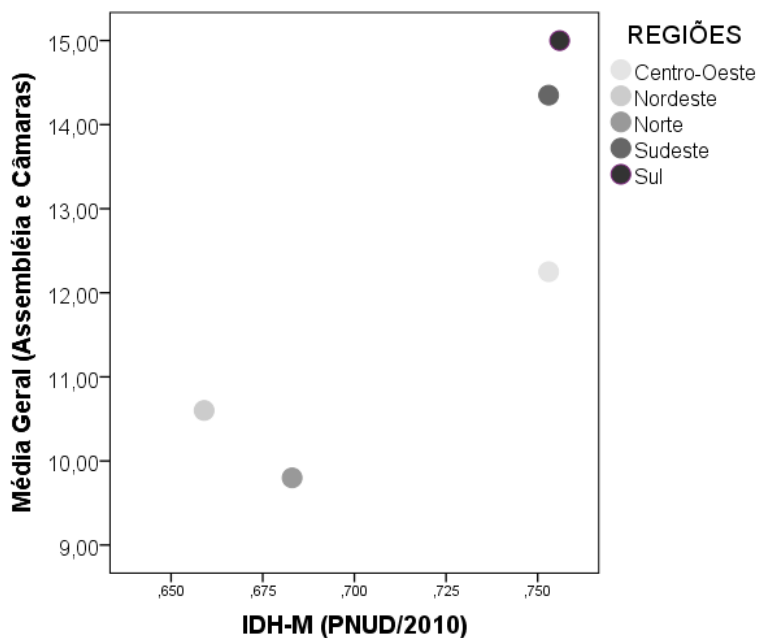
Por fim, outro dado interessante, revelado quando confrontados os resultados da pesquisa com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) do Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (PNUD)⁵³, é que a média geral de cumprimento das variáveis do framework acompanha os índices de desenvolvimento regional, sendo tanto maior o cumprimento das variáveis quanto mais desenvolvida é a região.

Tal relação é verificada quando somadas as pontuações obtidas por cada Estado e sua respectiva capital e agrupando-se os resultados obtidos em razão de cada região e seu respectivo Índice de Desenvolvimento Humano. Ao final, temos o seguinte quadro, através do qual é possível afirmar que a possibilidade de participação política oferecida pelas câmaras de vereadores das capitais e pelas

⁵³ Os IDH-M regionais, estaduais e municipais divulgados pelo PNUD e aqui utilizados podem ser acessados em < <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>

assembléias legislativas de cada região é diretamente proporcional a seu índice de desenvolvimento humano.

Gráfico 13 - Pontuação de cada região em comparação com o IDH-M regional



Fonte: do autor, 2015

CONCLUSÃO

Através dos dados coletados durante a pesquisa verifica-se que a disponibilidade de informações e ferramentas de participação nos sítios legislativos, conforme delineadas no framework, é bastante precária, tanto na esfera estadual quanto municipal. Sendo ademais a estrutura proposta fundamentada nas previsões legais da Lei de Acesso à Informação, pode-se dizer que a maioria dos sítios legislativos pesquisados se encontram à margem da lei.

De fato, quando verificados os gráficos relativos ao cumprimento das variáveis (Gráficos 1, 2, 3, 7, 8 e 9), nota-se que a maior incidência de cumprimento se dá, tanto para Assembléias quanto para Câmaras, nas variáveis da Dimensão Informação, declinando na Dimensão Interação e sendo meramente residual na Dimensão Participação.

Ademais, dentre as variáveis da Dimensão Informação, verifica-se que as maiores taxas de cumprimento se dão em relação aos itens que versam sobre prestação de contas, informações sobre contato e formação profissional dos representantes, enquanto na Dimensão Interação, os maiores índices de cumprimento são em relação à transmissão ao vivo das sessões, existência de ferramentas de busca e oferta de repositórios legais, modelos e fichas.

No caso específico das variáveis da Dimensão Informação, aquela com maior índice de cumprimento, verifica-se que a disponibilização das informações e o uso de ferramentas virtuais aparentem ter mais utilidade panfletária do que propriamente para fornecer aos cidadãos meios de fiscalização e controle da atividade parlamentar.

Na Dimensão Interação tem-se novamente que o uso das ferramentas virtuais se restringe à transmissão ao vivo das sessões e ao fornecimento de repositório de leis, além de ferramentas de busca. Mesmo a interação para troca de informações é limitada, como se nota pelo baixo número de sítios que permitem o cadastro para recebimento de informações (newsletters), enquanto a possibilidade de cadastro para acompanhamento de projetos em tramitação é quase inexistente.

A presença de ferramentas que possibilitem uma efetiva participação popular nos processos decisórios, conforme delineadas na Dimensão Participação, é quase inexistente. Dentre os sítios pesquisados, apenas alguns poucos oferecem mecanismos de participação digital ao público e, ainda assim, a existência de tais mecanismos esta dispersa, não havendo sequer um sítio que cumpra mais do que duas variáveis desta dimensão.

Tais dados, quando confrontados com os quadros teóricos sobre as ferramentas mais comuns nos diferentes tipos de e-democracia (Tabelas 2, 3, 4 e 5) revelam que, atualmente, o modelo predominante nas páginas legislativas brasileiras é mais próximo do conceito de e-democracia liberal (Tabela 2). Trata-se de modelo onde as ferramentas virtuais são empregadas para transmissão de informações da elite política para os cidadãos, usando páginas de governo para transmissão de informações pontuais sobre projetos e decisões tomadas pelos representantes.

Neste cenário, conforme verificado na análise de dados, a presença de fóruns de discussão, enquetes ou demais espaços para comunicação interativa entre representantes e representados, quando existente, é limitada ao mero intercâmbio informativo, não permitindo atividade cidadã com fins decisórios.

Em verdade, pode-se dizer que os sítios legislativos estaduais e municipais pesquisados estão, em sua maioria, à margem da lei de Acesso à Informação, limitando-se, quando muito, a fornecer o mínimo de informações possíveis sobre os representantes, seus dados sobre formação e contato, assim como sobre as agendas de pauta e prestação de contas.

Para além disto, a pesquisa também evidenciou problemas pontuais que dificultam a participação política dos cidadãos através dos sítios legislativos, dentre os quais podemos listar

- A ausência de padronização dos sítios. A ausência de um padrão unificado para o layout dos sítios legislativos dificulta o acesso dos cidadãos às informações pretendidas, o que contribui para aumentar a distância entre representantes e representados. Ademais, no que diz respeito a presente pesquisa, a falta de padronização dos sítios dificultou a coleta de dados, aumentando consideravelmente o tempo necessário para sua verificação.
- Baixa taxa de atualização. Como visto na análise de dados, muitos dos sítios verificados possuem informações incompletas ou defasadas, sendo que, em determinados sítios, alguns tópicos estão sem atualização há vários anos.
- Mau uso do SAPL (Sistema de Apoio ao Processo Legislativo). Ainda que a maior parte dos sítios possua seu próprio layout, vale recordar que a Plataforma Interlegis disponibiliza um layout de página legislativa bastante funcional, concentrando as principais informações e ferramentas necessárias à participação. Porém, dentre os poucos sítios que fazem uso do

sistema, a falta de atualização e a existência de campos vazios são regra.

- Uso panfletário dos sítios. Ainda que a Dimensão Informação seja a que apresenta maior índice de cumprimento de variáveis, a maior parte da informação presente nos sítios tem viés panfletário, especialmente nas notícias sobre atividades parlamentares, frequentemente utilizadas para divulgar e enaltecer os representantes e suas propostas, ao invés de servir para comunicar o público sobre os temas em discussão.
- Baixo uso de mecanismos de controle e fiscalização da atividade parlamentar. Apesar de a maior parte dos sítios possuir páginas de transparência e prestação de contas, estas costumemente se limitam a informar gastos e despesas, deixando de lado itens como lista de frequência dos representantes em plenário e atas de votações passadas, variáveis do framework cujo índice de cumprimento deixou a desejar.
- Inexistência de ferramentas para participação efetiva. Além da divulgação de informações com caráter panfletário e do pouco uso de ferramentas interativas para comunicação entre representantes e representados, verificou-se também a quase inexistência de ferramentas para participação efetiva. Como já dito, apenas alguns poucos sítios oferecem possibilidade de cadastro para envio de sugestões de projetos de lei ou sugestões para projetos já em tramitação, sendo restrito também o uso de enquetes. Ademais apenas um dentre os 53 sítios pesquisados permite que os cidadãos assistam sessões ou audiências públicas ao vivo, on-line e se manifestem em tempo real enviando comentários ou sugestões.

Tratam-se, porém, de problemas sanáveis, que uma vez solucionados, podem aumentar consideravelmente o grau de interesse público pelo processo legislativo, favorecendo não apenas o fortalecimento de nossa democracia mas melhorando sensivelmente a qualidade dos debates e propostas colocados em pauta.

É certo que a disponibilização de informações mínimas é prevista pela Lei de Acesso à Informação, assim como é nítida a responsabilidade dos agentes públicos pela estruturação dos sítios e pela divulgação das informações previstas no texto legal. Sob esta ótica, a solução para a baixa taxa de atualização dos sítios e para o mau uso do SAPL reside em uma alteração da percepção dos representantes acerca das possibilidades trazidas pelo mundo virtual.

Todavia, o aprimoramento democrático através das ferramentas de informação e comunicação não depende apenas de ações do poder público. Se, por um lado, nas questões relativas ao dever de divulgação e atualização das informações previstas em lei a responsabilidade dos agentes públicos é evidente, o mesmo não se pode dizer em relação aos problemas relacionados à falta de padronização dos sítios, no baixo uso de ferramentas de fiscalização e controle da atividade parlamentar e na inexistência de ferramentas que possibilitem a participação cidadã efetiva.

A ausência de previsões legais que disponham sobre a necessidade de um padrão para os sítios - determinando os conteúdos informativos mínimos a constarem nas páginas e estabelecendo um rol de ferramentas necessárias tanto à fiscalização e controle dos representantes quanto à interação e participação popular nos processos decisórios - elide parcialmente a responsabilidade dos parlamentares. É precisamente neste ponto que a presente pesquisa demonstra conexão com diversas áreas do saber.

Dentre os apontamentos para novos estudos, em áreas do saber conexas com a presente pesquisa, podem-se listar

- Para a área do Direito: a estruturação de um projeto de lei que defina um padrão unificado de sítio legislativo, incluindo entre as previsões legais uma série de conteúdos informativos mínimos que devem constar nas páginas legislativas, de modo a facilitar o acesso dos cidadãos às informações políticas relevantes. Tal projeto deve prever também a existência de ferramentas e procedimentos obrigatórios, como por exemplo, a permissão para criação de cadastro para o envio de sugestões de projetos de lei e para o acompanhamento de projetos em tramitação, a disponibilização de salas virtuais para debates entre cidadãos e representantes, a criação de fóruns de discussão, o oferecimento de enquetes, dentre outros. De maneira mais ampla, o objetivo de tal projeto deve ser a ampliação do espaço político, a garantia do acesso às informações e o disponibilização de ferramentas que aproximem o povo dos centros decisórios, permitindo a fiscalização e controle dos representantes, além de favorecendo a participação política direta.
- Para a área da Gestão do Conhecimento: o aprimoramento das métricas de avaliação da usabilidade e da acessibilidade dos sítios legislativos, assim como da qualidade das informações disponibilizadas.

- Para área do Design gráfico: criar um modelo padrão de sítio legislativo, que congregue as previsões legais estruturadas pelo campo jurídico com os requisitos de acessibilidade, usabilidade e qualidade da informação verificados pela gestão do conhecimento.
- Para a Ciência Política: avaliar o impacto que a disseminação de informações e de ferramentas de participação nos sítios legislativos apresenta na produção legislativa, confrontando, por exemplo, as expectativas sociais acerca dos projetos de lei com os projetos efetivamente convertidos em Lei, revelando se estes se coadunam com o interesse público ou se favorecem algum grupo em particular, verificando, através do tempo, o progresso ou estagnação do uso e da efetividade dos sítios legislativos no processo democrático.

As possibilidades para o aprimoramento do sistema democrático, através dos espaços virtuais e das ferramentas digitais, estão dadas. A criação de novos espaços políticos e a facilitação do acesso à informação podem promover o aumento da confiabilidade no sistema político vigente, ampliando sua legitimidade. Paraphrasing Comparato (1999, p.413), sem dúvida, a solução para a crise democrática é precisamente mais democracia, especialmente nos processos decisórios legislativos.

Por fim, de maneira geral, as deficiências e soluções encontradas neste estudo permitem crer que a participação política dos cidadãos através da internet, no que diz respeito ao universo das assembleias estaduais e câmaras municipais, apresentaria nítida evolução com o estabelecimento de uma padronização dos layouts dos sítios e de seus conteúdos informativos essenciais e ferramentas de interação e participação, de forma a permitir ao cidadão que encontre de maneira clara e intuitiva dados sobre seus representantes e suas atividades no cotidiano legislativo.

Além disto, a difusão do uso das ferramentas de interação já disponíveis, assim como as de participação, poderia favorecer não apenas o controle cidadão sobre a atividade parlamentar, mas também realizar uma aproximação entre representantes e representados, enriquecendo os debates legislativos, elevando a qualidade dos debates e afastando a sensação de desconfiança que costumeiramente paira sobre as instituições legislativas brasileiras.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, N. *Dicionário de filosofia*. 5ªed. São Paulo: Martins Fontes, 2007
- ALMARABEH, T.; ABUALI, A. A General Framework for E-Government: Definition Maturity Challenges, Opportunities, and Success. *European Journal of Scientific Research*. vol. 39, n.01, p. 29-42, 2010
- ALMAZAN, R. S.; GIL-GARCIA, J.R. E-governments portals in Mexico. In: MEHDI, Khosrow-Pour (ed.). *Encyclopedia of E-Commerce, E-Government and Mobile Commerce*. Hershey, PA: Idea Group Inc, 2006
- ARENDT, H. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979
- ARISTÓTELES. *A Política*. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006
- BACHRACH, P. *The theory of democratic elitism*. Boston: Little, Brown &C, 1967
- BARBOSA, A. F et. al.(Orgs). *e-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios para o programa e-Brasil*. São Caetano do Sul: Yendis, 2007
- BELANGER, F.; HILLER, J. S. Privacy strategies for electronic government. In: ABRAMSOM, M.; MEANS, G. E. (Orgs.). *E-government*. Lamham, Rowman, Littlefield: 2001, p.163-196
- BELL, D. *O advento da sociedade pós-industrial: uma tentativa de previsão social*. São Paulo: Cultrix, 1997
- BERNARDES, M. B. *Democracia na sociedade informacional: políticas necessárias ao desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros*. 2011. 220 f. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2011
- BIASIOTTI, M. A.; NANNUCCI, R. Learning to become an e-citizen: The European and Italian policies. In: *Knowledge Management in*

Electronic Government, Proceedings, Vol. 3025, pp. 253-264, 2004
Disponível em: <http://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-540-24683-1_27> Acesso em: 15 set. 2015.

BOBBIO, N. *Locke e o direito natural*. Brasília: Ed. UnB, 1997^a.

_____. *O Futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*. 6^a ed.
Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997b.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 5^a ed. Brasília: Editora UnB, 2004.

BOBBIO, N.; VIROLI, M. *Diálogos sobre a república*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BODIN, J. *Los seis libros de la republica*. Vol. I e II. Madrid: CEC, 1992.

BONAT, D. *Representação e participação política: a crise do modelo liberal e sua reestruturação através da democracia participativa*. 2004. Dissertação (mestrado) Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *2 anos de Governo Eletrônico – balanço de realizações e desafios futuros*. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/E15_90balanco_2anos_egov.pdf. Acesso em: 12 set. 2015.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 10 out. 2015.

_____. *Decreto nº 3.294, de 15 de dezembro de 1999*. Institui o programa Sociedade da Informação e dá outras providências. D.O.U., 16 dez. 1999 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3294.htm> Acesso em: 10 set. 2015.

_____. *Decreto de 03 de abril de 2000*. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. D.O.U., 04 abr. 2000. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/E15_90Decreto_3_de_abril_de_2000.pdf>. Acesso em: 10 set. 2015.

_____. *Decreto de 18 de outubro de 2000*. Cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, e dá outras providências. D.O.U., 19 out. 2000 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Dnn9067.htm> Acesso em: 10 set. 2015.

_____. *Decreto de 29 de outubro de 2003*. Institui Comitês técnicos do Comitê Executivo de Governo Eletrônico e dá outras providências. D.O.U, 30 out. 2003 Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/orgov.br/biblioteca/arquivos/decreto-de-29-de-novembro-de-2003>> Acesso em: 11 set. 2015.

_____. *Decreto 5.134 de 07 de julho de 2004*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências. D.O.U, 08 jul. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5134.htm> Acesso em: 11 set. 2015.

_____. *Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005*. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. D.O.U., 01 jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm> Acesso em: 12 set. 2015.

_____. *Decreto de 15 de setembro de 2011*. Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. D.O.U., 16 set. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm> Acesso em: 12 set. 2015.

_____. *Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37,

inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. D.O.U, 18 jul. 2002 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm> Acesso em: 12 set. 2015

_____. *Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. D.O.U, 18 nov. 2011 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em: 12 set. 2015

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Departamento de Governo Eletrônico. *Indicadores e métricas para avaliação de e-Serviços*. Brasília: MP, 2007 Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/indicadores-e-metricas-para-avaliacao-de-e-servicos>> Acesso em: 12 set. 2015

_____. Presidência da República - Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/plandiretor.pdf>> Acesso em: 10 set. 2015

_____. *Princípios e diretrizes de governo eletrônico*. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios>>. Acesso em: 12 set. 2015.

BUSQUETS, J. M. El Gobierno Electrónico en América Latina: Estrategias y Resultados. In: GALINDO, F. (Coord.). *Gobierno, Derechos y Tecnología: Las actividades de los poderes públicos*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2006.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública – RAP/FGV*. Vol. 24, n. 2, p.30-50, fev/abr, 1990.

CARDOSO, G. *A mídia na sociedade em rede: filtros, vitrines, notícias*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. v.1. 8ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

_____. *O poder da identidade. A era da informação: economia, sociedade e cultura*; v.2. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CHAIN, A. et al. *e-Gov.br: A próxima revolução brasileira: Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

COMPARATO, F. K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

CONSELHO DA EUROPA. *e-Democracy: Who dares?, Forum for the future of Democracy 2008 Session*. Madrid, Espanha, 15-17 out. 2008. Disponível em: < http://www.coe.int/t/dgap/forum-democracy/Activities/Forum%20sessions/2008/Proceedings_FFD08_EN.pdf >. Acesso em: 15 set. 2015.

CONSTANT, B. *A liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. Porto Alegre: Filosofia Política, 1985.

CONSTANT, B. *Curso de Política Constitucional*. Madrid: Taurus, 1979.

CREIGHTON, J. L. *The public participation handbook: making better decisions through citizen involvement*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

DAHL, R. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

_____. *A Poliarquia*. São Paulo: EDUSP, 1997.

_____. *Sobre a democracia*. Brasília: Ed. UnB, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DELGADO, D. G. *Estado-nación y globalización*. Buenos Aires: Ariel, 1998.

DE MASI, D. *A sociedade pós-industrial*. 3ª ed. São Paulo: SENAC, 2000.

DIAS, C. Governo Eletrônico: definições, características, potenciais benefícios e tipos de avaliação. In: HOESHL, H. C. (Org). *II CONeGOV. Anais da Conferência Sul-Americana em Ciência e Tecnologia Aplicada ao Governo Eletrônico*, 2005. Disponível em: <<http://www.i3g.org.br/editora/livros/conegov2005anais.pdf>>. Acesso em: 05 set 2015.

DIAS, I. M.; REINHARD, N. Governo eletrônico e a sociedade da informação. In: POLIZELLI, D.; OZAKI, A. (Orgs.). *Sociedade da informação: desafios da era da colaboração e gestão do conhecimento*. São Paulo: Saraiva, 2008.

DRUCKER, P. *Sociedade pós capitalista*. São Paulo: Pioneira, 1994.
DZIEKANIAK, G. V. As redes sociais no governo eletrônico. In: MEZZARROBA, O.; GALINDO, F. (Orgs.). *Democracia eletrônica*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010.

EMMANOUIL, S.; KONSTANTINA, T. Evaluating the Quality of e-Democracy Processes: an Empirical Study in the Greek Context In: University of Macedonia Thessaloniki, Maio de 2011. Disponível em: <[http://users.uom.gr/~stiakakis/download/C\[12\].pdf](http://users.uom.gr/~stiakakis/download/C[12].pdf)> Acesso em: 15 set. 2015.

FATH-ALLAH, A. et al. E-Government maturity models: a comparative study. In: *International Journal of Software Engineering & Applications (IJSEA)*, vol.5, n.3, p. 71-91, março/2014 | DOI: 10.5121/ijsea.2014.5306.

FREIRE, G. M. C. de A.; FEITOSA, G. R. P. Cyberdemocracia: limites e fragilidades do governo eletrônico na construção da democracia. In: *VI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. 29 de julho a 01 de agosto de 2007. Campinas: Unicamp – Anais de evento.

GTTI - Grupo de Trabalho Novas Formas Eletrônicas de Interação. *Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal*. Brasília: 20 de setembro de 2000. Disponível em: <www.governoeletronico.gov.br>. Acesso em: 12 set 2015.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Volumes I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. *Mudança estrutural na esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Três modelos normativos de democracia. *Revista Lua nova*, Cedec, São Paulo, n. 36, p.39-43, 1995.

HELD, D. *Models of Democracy*. 3ª ed. Cambridge: Polity Press, 2006.

HIRST, P. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

HOBBS, T. *Do Cidadão*. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

KELSEN, H. *A democracia*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEVY, P. *Cibercultura*. 2ª ed. 7ª reimpressão. São Paulo: Ed. 34, 2008.

_____. *Ciberdemocracia*. Lisboa: Instituto Piaget, 2003.

LOCKE, J. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Petrópolis: Vozes, 1994.

LUHMANN, N. *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: Editora UnB, 1980.

MANAIN, B. As metamorfoses do governo representativo. *Revista da Anpocs*, n. 29, 1995.

MARX, K. *O capital: valor, preço e lucro – Crítica da economia política*. Vol. 1. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996.

- MATTELART, A. *Historia de lasociedad de lainformación*. Buenos Aires: Paidós, 2002.
- MATURANA, H.; VARELA, F. *A árvore do conhecimento: as bases biológicas do entendimento humano*. São Paulo: Editorial Psy II, 1995.
- MCLUHAN, M. *Os meios de comunicação como extensões do homem*. São Paulo: Cultrix, 1964.
- MEZZAROBA, O. A representatividade política na era da informação e o espaço reservado ao povo. In: ROVER, Aires José (Org.) *Inclusão digital e governo eletrônico*. Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza, 2008.
- MIGUEL, L. F. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. IN: *Revista brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*. São Paulo, n° 59, p. 5-42, 1° semestre de 2005ª.
- _____. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. In: *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005b.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das leis*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- MOON, M. J. The evolution of e-government among municipalities: rhetoric or reality? *PublicAdministrationReview*, n.62, p.424-433, 2002.
- NEGROPONTE, N. *A vida digital*. São Paulo: Cia das Letras, 1999.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. United Nations e-Governmentsurvey 2014: e-Government for the future wewant. 2014. Disponível em: <http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf>. Acesso em: 20 set. 2015.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Estudos da OCDE sobre o Governo Eletrônico: O Governo Eletrônico: um Imperativo*. 2003a. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9789264101197-sum->

pt.pdf?expires=1444072743&id=id&accname=guest&checksum=D6C4B3B0A21D628730ADC05A354EF996 >. Acesso em: 20 set. 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Promise and Problems of E-Democracy: challenges of online citizen engagement*. 2003b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/public-innovation/35176328.pdf>>. Acesso em: 15 set 2015.

PÄIVÄRINTA, T.; Sæbø, O. Defining the “e” in e-democracy: A genre lens on IT artifacts. In: *Communications of the Association for Information Systems, vol 17, n. 1*, junho de 2006. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.94.3334>>. Acesso em: 18 set. 2015.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PICANYOL, J. S. *La democracia electrónica*. Barcelona: UOC, 2008.

PINHEIRO, P. P. O direito digital como paradigma de uma nova era. In: WOLKMER, A.C.; LEITE, F. R. M. (Orgs.). *Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PLATÃO. *A República*. 3ª ed. Belém: EDUFPA, 2000.

_____. *Diálogos*. 5ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

POMAR, Cláudia, et al. O governo eletrônico respondendo às propensões da presença da administração pública no ciberespaço. In: *CIBERÉTICA: Simpósio Internacional de Propriedade Intelectual, Informação e Ética*, 2., 12 a 14 nov. 2003, Florianópolis. Anais de evento.

REZENDE, F. C. Tendências da gestão pública nos países da OCDE. Palestra proferida no Programa Avançado em Gestão Pública Contemporânea. 19 mar. 2004. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/escola/PAVGestaoPublica/material/Texto_Flavio%20da%20Cunha%20Rezende.doc> Acesso em: 18 set. 2015.

RIFKIN, J. *A era do acesso*. São Paulo: Makron Books, 2001.

ROMAGNOLI, A. J., MELO, M. B. de. Os problemas da democracia representativa: a crise do representado. *Revista Húmus*. n. 3. 2011 – Disponível em: <<http://humus.pro.br/20113113125.pdf>> Acesso em: 15 set. 2015.

ROUSSEAU, J. J. *Emílio ou Da Educação*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. *O Contrato social*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

ROVER, Aires José. O governo eletrônico e a inclusão digital: duas faces da mesma moeda chamada democracia. In: ROVER, Aires José (Org.). *Inclusão digital e governo eletrônico*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008.

ROVER, A. J.; MEZZARROBA, O. @Democracia: fundamentos para sua compreensão. In: MEZZARROBA, O.; GALINDO, F. (Orgs.). *Democracia eletrônica*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010.

SANTOS, P. M., CAVALHEIRO, A. F., DE PAULA, G., ROVER, A. J. Avaliação dos Portais de Justiça Federais: um estudo baseado na métrica Lefis. *Revista Eletrônica Democracia Digital e Governo Eletrônico*, v.5, p.42-63, 2011.

SANTOS, B. de S. ; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. *Democratizar a democracia: os caminhos para a democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SHAHKOOH, K. A. et. al. A proposed model for e-government maturity. In: *Information and communication technologies: from theory to applications*. ICTTA 3rd international conference. p. 1-5, 2008.

SIAU, K; LONG, Y. Synthesizing e-government stage models – a meta-synthesis based on meta-ethnography approach. In: *Industrial Management & Data Systems* n. 104, p. 443-458, 2005.

STUART MILL, J. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Brasília: Ed. UnB, 1981.

TAKAHASHI, E. T. (Org.). *Sociedade da informação no Brasil*. Livro verde. Brasília: MCT, 2000.

TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOFFLER, A. *A terceira onda*. 29. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

VILELLA, R. M.; *Conteúdo, Usabilidade e Funcionalidade: três dimensões para a avaliação de portais estaduais de Governo Eletrônico na Web*. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Ciência da Informação da Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2003.

WOLKMER, A. C. Introdução a uma teoria geral dos novos direitos. In: WOLKMER, A.C.; LEITE, F. R. M. (Orgs.). *Os novos direito no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Lista de sítios consultados

www.al.al.leg.br/
www.al.ac.leg.br/
www.al.ap.leg.br/
www.al.ba.gov.br/
www.al.ce.gov.br/
www.al.es.gov.br/
www.al.ma.gov.br/
www.almg.gov.br/
www.al.ms.gov.br/
www.al.mt.gov.br/
www.al.pb.gov.br/
www.al.rn.gov.br/
www.al.rr.gov.br/
www.al.rs.gov.br/
www.al.se.gov.br/

www.al.sp.gov.br/
www.al.to.gov.br/
www.aleam.gov.br/
www.alep.pr.gov.br/
www.alepa.pa.gov.br/
www.alepe.pe.gov.br/
www.alepi.pi.gov.br/
www.alerj.rj.gov.br/
www.alesc.sc.gov.br/
www.ale.ro.gov.br/
www.assembleia.go.gov.br/
www.cl.df.gov.br/
www.boavista.rr.leg.br/
www.camarademaceio.al.gov.br/
www.camaracba.mt.gov.br
www.camaragyn.go.gov.br/
www.camara.ms.gov.br/
www.camarapoa.rs.gov.br/
www.camara.rj.gov.br/
www.camara.sp.gov.br/
www.cmaju.se.gov.br
www.cmb.pa.gov.br/site/
www.cmbh.mg.gov.br/
www.cmc.pr.gov.br
www.cmf.sc.gov.br
www.cmfor.ce.gov.br/
www.cmjp.pb.gov.br/
www.cmm.am.gov.br/
www.cmnat.rn.gov.br
www.cmpalmas.to.gov.br/
www.cms.ba.gov.br/
www.cmv.es.gov.br
www.macapa.ap.leg.br/
www.portovelho.ro.leg.br/
www.recife.pe.leg.br/
www.riobranco.ac.leg.br/
www.saoluis.ma.leg.br/
www.teresina.pi.leg.br/

**APÊNDICE - QUESTIONÁRIO DE COLETA DE DADOS
APLICADO COMO TESTE DE VIABILIDADE DA PESQUISA**

Abaixo, modelo do questionário aplicado em Novembro de 2014 pelos alunos da disciplina de Informática Jurídica (DIR5934 – Turma 2014/2) da Universidade Federal de Santa Catarina como forma de verificação de viabilidade da presente pesquisa.

Questões

- 1- O site está atualizado ?
- 2 - Apresenta info sobre as funções do legislativo ?
- 3 - Apresenta info sobre a composição do plenário ?
- 4 - Apresenta info sobre as bancadas partidárias ?
- 5 - Apresenta info sobre a formação profissional dos Deputados ?
- 6 - Apresenta info sobre o funcionamento das comissões ?
- 7 - Disponibiliza agenda das próximas pautas/ reuniões ?
- 8 - Disponibiliza frequencia dos parlamentares nas sessões ?
- 9 - Disponibiliza atas de votação ?
- 10 - Informa a remuneração dos deputados ?
- 11 - Há prestação de contas do órgão?
- 12 - Disponibiliza, na pagina principal, demonstrativo de visitas?
- 13 - Existe ferramenta de busca interna ?
- 14 - Disponibiliza info de contato encontrada facilmente na frontpage ?
- 15 - Disponibiliza o contato dos deputados ?
- 16 - Oferece sala de chat ?
- 17 - Permite criação de cadastro de email/ senha p/ acompanhamento de projetos ?
- 18 - Permite inscrição para recebimento de newsletter/info ?
- 19 - Há espaço para queixas, sugestões e perguntas ?
- 20 - Há página com FAQ ?
- 21 - Oferece questionário de satisfação ao usuário?
- 22 - Disponibiliza conteúdos para download (repositório legal, modelos, fichas)
- 23 - Há possibilidade do usuário cadastrado opinar em projeto em tramitação ?
- 24 - É possível que o usuário cadastrado envie sugestões de Projeto de Lei ?
- 25 - Realiza enquete acerca dos projetos que serão colocados em pauta ?
- 26 - Existem fórum/tópicos para discussão aberta entre os usuários acerca dos PL ?

27 - É possível assistir online, ao vivo, as sessões legislativas ?

28 - É possível que o usuário participe online, enviando mensagens de texto ou voz ?