

## **GOVERNO ELETRÔNICO E DEMOCRACIA DIGITAL: mapeamento de teses e dissertações sobre o uso da internet por órgãos públicos brasileiros a partir dos anos 2000**

### **ELECTRONIC GOVERNMENT AND DIGITAL DEMOCRACY: mapping of theses and dissertations on Internet use by Brazilian public agencies from 2000s**

Jéfferson Curtinovi<sup>1</sup>

---

Artigo recebido em 15 mai. 2015 e aceito em 12 jun. 2015.

#### **Resumo**

Depois de movimento iniciado, por volta do ano 2000, a internet já funciona em larga escala nos órgãos públicos brasileiros. Nesse contexto, os acadêmicos cujas pesquisas são focadas nos conceitos de governo eletrônico e de democracia digital, vêm discutindo se o poder público tem a utilizado para desenvolver práticas online capazes de permitir contribuições cívicas que causem impacto nos processos decisórios ou focado esforços apenas na disseminação de informações e na prestação de serviços. Há muitas pesquisas isoladas, principalmente teses e dissertações, sobre o uso dado à internet por um ou outro órgão público. O que este artigo busca é mapear tais estudos e oferecer um amplo panorama de suas conclusões. Para tanto, apresenta levantamento baseado em material disponível na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), e em bibliotecas digitais de 79 universidades brasileiras espalhadas por 25

---

<sup>1</sup> Mestre em Comunicação Social pela Universidade de Brasília (UnB); Graduado em Jornalismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), jeffersoncurtinovi@hotmail.com

unidades da federação (com exceção de Amapá e de Tocantins, onde não houveram ocorrências). Os dados empíricos apontam que os maiores investimentos realmente priorizam informação e prestação de serviços, uma forma de privilegiar contribuintes, não cidadãos.

**Palavras-chave**

Governo eletrônico; Democracia digital; Teses e dissertações; Brasil.

**Abstract**

After movement started around the year 2000, the Internet already works on a large scale in Brazilian government agencies. In this context, academic whose research focuses on the concepts of e-government and digital democracy have been discussing whether the government have been using web to develop online practices able to allow civic contributions that impact the decision-making process or focused efforts only on the dissemination of information and the provision of services. There are many isolated studies, particularly theses and dissertations on the use of the internet by one or another public agency. What this article aims is to map these studies and provide a broad overview of its findings. It presents survey based on material available on the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations (IBICT), and on digital libraries of 79 Brazilian universities spread across 25 Brazilian states (with the exception of Amapá and Tocantins, where there were no occurrences). Empirical data show that the largest investments really prioritize information and services, a form of privileging taxpayers, not citizens.

**Keywords**

Electronic government; Digital democracy; Theses and dissertations; Brazil.

**1 Introdução**

O presente artigo se enquadra no recente debate sobre governo eletrônico e democracia digital, instigado por uma série de recursos comunicacionais que surgiram com o ambiente online e modificaram a relação entre atores políticos (agentes governamentais, organizações civis, partidos políticos, etc.) e o público. Apresenta extenso mapeamento dos estudos sobre a integração da internet ao dia-a-dia de instituições públicas brasileiras, identificando

movimentos em busca de transparência, *accountability*, participação política, deliberação pública, controle cognitivo das instituições pelo cidadão e publicidade – no sentido político do termo.

A partir do início dos anos 90, os teóricos da internet dividiram-se em eufóricos e ceticistas ou, segundo classificação de Rüdiger (2011), em fáusticos e prometeicos. Para os primeiros, chamados ainda de tecnófobos, a máquina é vista “como uma armadilha montada para si mesma pela humanidade progressista, um elemento nocivo que não apenas tende a agredir sua vida como, no limite, ameaça sua sobrevivência” (RÜDIGER, 2011, p.52). Esse grupo vê na cibercultura “um cenário avançado ou *high tech* da cultura de massas e da indústria cultural” (id., p. 47), ou seja, “suas manifestações [da cibercultura] tendem a ser prisioneiras do fetichismo da mercadoria” (id., p. 50).

Philippe Breton, por exemplo, diz que, em vez de poder aos consumidores, a cibercultura “oferece mais controle de mercado às empresas. No lugar de uma consciência coletiva, avança o culto narcisístico ao ego. Antes de um cosmopolitismo ilustrado, nos dá um modo de vida virtual, volátil e hedonista, que fecha os olhos para a crescente violência oriunda da realidade” (id., p.57). Julian Stallabrass, Kevin Robins e Lee Siegel são outros três autores ligados a essa corrente, denominados por Rüdiger não especificamente como fáusticos, mas como “cibereticistas”. Apenas para citar um deles, Siegel entende tratar-se de abuso ideológico afirmar que

“estamos transitando da condição de receptores passivos para produtores de conteúdo independentes [...] as pessoas não querem mais ser público, mas antes estrelas ou cristais da massa, abrindo blogues, escrevendo para sites ou então entrando em redes sociais para serem lidas, vistas e comentadas” (id., p. 43-44).

Os prometeicos, ou tecnófilos, ao contrário, entendem que a tecnologia merece ser vista como um fator de progresso, “uma força de caráter positivo, que nos promete o melhor mundo possível. Os obstáculos que ela encontra não são menos solucionáveis que seus próprios efeitos perversos, visto que ambos serão resolvidos com a pesquisa e o desenvolvimento de novos artefatos tecnológicos” (id., p.51). Chris Anderson, em *A cauda longa* (2006, p.176), afirma que estamos entrando “numa era sem precedentes”, baseada na escolha individual. Para ele, as inovações tecnológicas abalam os fundamentos da cultura de massas e promovem uma cultura de pequenos nichos economicamente sustentável e emancipatória.

Nesse grupo, Rüdiger (ibidem) inclui uma série de outros autores, com destaque para Georges Gilder, Henry Jenkins e Howard Rheingold. Esse último, em *A comunidade virtual* (1996), defende que as redes de computadores são necessárias para recapturar o espírito cooperativo das pessoas:

O final da década de 90 poderá vir a ser encarado retrospectivamente como uma estreita janela de oportunidade histórica durante a qual se sucedeu ou fracassou na reconquista do controle das tecnologias de comunicação. Dotados do conhecimento necessário, guiados por uma visão clara e humanizadora e norteando-nos por um compromisso com o discurso civil, seremos nós, os cidadãos, a deter os trunfos numa altura crucial. O futuro está em nossas mãos (RHEINGOLD, 1996, p. 362).

Rüdiger (ibidem) ainda dedica atenção específica para dois autores que têm escrito sobre internet nas últimas duas décadas: o francês Pierre Lévy e o espanhol Manuel Castells. Ambos possuem obras extensas, então, uma ou duas generalizações colocadas rapidamente teriam grande chance de se mostrar inapropriadas. Como não é o propósito do artigo esmiuçar o trabalho desses teóricos, por ora, basta dizer que podem ser considerados entusiastas do novo meio e, portanto, mais próximos dos tecnófilos do que dos tecnófobos (Lévy, principalmente).

Superada essa fase inicial, os estudos “parecem caminhar por uma linha mais ponderada” (SAMPAIO, 2010, p. 66), em que se busca avaliar com maior profundidade, em geral, a partir de experiências concretas, os efeitos dos diversos usos da tecnologia na relação Estado–cidadão. Principalmente pesquisadores das áreas de administração, ciência política e comunicação social tornaram dois temas recorrentes: governo eletrônico<sup>2</sup> (ou governo digital, ou e-governo) e democracia digital<sup>3</sup> (e suas variações: e-democracia, ciberdemocracia, democracia virtual ou democracia eletrônica). Seus estudos vêm discutindo se o poder público tem utilizado a internet para desenvolver práticas online capazes de permitir contribuições cívicas que causem impacto nos processos decisórios ou focado esforços apenas na disseminação de informações e na prestação de serviços.

<sup>2</sup> Pode ser definido “como o uso pelo governo de tecnologias de informação e comunicação, internamente e para interagir com cidadãos, empresas, organizações não-governamentais e outros governos” (MARGETTS, 2008, p. 1466, tradução do autor).

<sup>3</sup> É um conceito mais complicado de se estabelecer, principalmente pela diversidade de correntes sobre a teoria democrática. Segundo Wilson Gomes, “é uma ideia de grande apelo intuitivo, mas conceitualmente exigente e, na prática, bastante difícil de manusear num nível reflexivo relevante. Demanda um padrão de controle das ferramentas democráticas” (GOMES, 2010, p. 256) muito elaborado. Qualquer trabalho que trate do tema, portanto, precisa delimitar os aspectos a serem considerados, por exemplo, visibilidade, prestação de contas, votação eletrônica, participação, deliberação, soberania popular, etc.

Há muitas pesquisas isoladas – na forma de artigos, teses e dissertações – sobre o uso dado à internet por um ou outro órgão público, mas ainda são raras as iniciativas de mapeamento desses trabalhos. O que este artigo busca é justamente mapear tais estudos e oferecer um amplo panorama de suas conclusões. Optou-se apenas pelas teses e dissertações como forma de complementar o levantamento “Internet e política em análise: levantamento sobre o perfil dos estudos brasileiros apresentados entre 2000 e 2011”, de Rafael Cardoso Sampaio, Rachel Callai Bragatto e Maria Alejandra Nicolás (2013), em que os autores analisam 299 artigos sobre a apropriação da temática “internet e política” pelas ciências sociais brasileiras. Ao longo do levantamento, percebeu-se a importância do grupo de pesquisa da Universidade Federal da Bahia (UFBA) para os estudos sobre o uso da internet por órgãos públicos e, principalmente, da produção teórica de seu principal expoente, o professor Wilson Gomes. Embora suas principais publicações sejam em forma de artigo, por terem servido de base para várias das teses e dissertações encontradas, também se fez necessário abordar os escritos de Gomes neste trabalho.

A metodologia utilizada empregou técnicas quantitativas (por meio de apontamento estatístico sobre o período das publicações, a universidade e o curso em que ocorreram e o *locus* do objeto das investigações) e qualitativas (por meio de análise do conteúdo dos textos). Ressalta-se que a preocupação fundamental, desde o início, recaiu sobre a análise dos textos, portanto, os resultados numéricos serão apresentados apenas em forma de tabelas, sem maiores conjecturas, mas como forma de oferecer ao leitor a possibilidade de efetuar os cruzamentos que desejar.

O mapeamento apresentado a seguir baseou-se em material disponível na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (BIBLIOTECA DIGITAL..., 2013), e em bibliotecas digitais de 79 universidades brasileiras espalhadas por 25 unidades da federação (com exceção de Amapá e Tocantins, onde não houve ocorrências). Os termos de busca utilizados foram os seguintes: “governo AND eletrônico”, “democracia AND digital”, “democracia AND internet” e “participação AND política AND internet”. Entende-se que são pertinentes e suficientes para se alcançar a maioria dos trabalhos que discorram tanto sobre o uso da internet pelo poder público para desenvolver práticas online capazes de permitir contribuições cívicas que impactem nos processos decisórios quanto sobre o uso da web apenas para disseminação de informações e prestação de serviços.

O período de análise não foi definido previamente, mas ajustado em função do material encontrado. As primeiras teses e dissertações sobre a temática datam de 2002. As últimas, de 2013, tendo em vista que o levantamento ocorreu ao longo de 2014.

## 2 As pesquisas no Brasil a partir dos anos 2000

Ao todo, foram encontrados 38 teses e dissertações inteiramente relacionadas com o foco do trabalho. Suas conclusões mais relevantes são apresentadas a seguir e entrecruzadas com a produção teórica de Wilson Gomes, cujos parâmetros serviram de base para muitas delas. Ao final, as tabelas 1, 2, 3, 4 e 5 oferecem um panorama estatístico sobre o período das publicações, a universidade e o curso em que ocorreram e o *locus* do objeto das investigações.

De forma retrospectiva, as buscas estudos empíricos que tragam o foco para o âmbito nacional nos levam a 2002, quando, em mestrado desenvolvido dentro do curso de pós-graduação em administração da UFBA, Luiz Akutsu tenta responder à seguinte pergunta: como a Internet, um dos instrumentos básicos da nova sociedade da informação, tem sido utilizada pelos gestores públicos para o incremento da *accountability* e para a construção de uma sociedade mais democrática, considerando o patrimonialismo e a democracia delegativa vigentes na sociedade brasileira? Para tanto, apresenta estudo sobre 20 portais das esferas federal, estadual/distrital e municipal: do Governo Federal, do Distrito Federal, dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia, Santa Catarina, Pernambuco, Ceará, e dos municípios de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Florianópolis, Recife e Fortaleza. Suas conclusões refletem um momento inicial de apropriação da internet por instituições públicas no Brasil:

a) na medida em que Internet passar a ser cada vez mais utilizada pelos governos, disponibilizando um número maior de informações e serviços, crescerá a possibilidade da participação popular e da viabilização da Sociedade da Informação; b) os avanços em direção à Sociedade da Informação serão mais significativos em governos com maiores recursos financeiros, humanos e tecnológicos; c) a cultura patrimonialista da sociedade brasileira e os governos delegativos são um entrave para o avanço da *accountability* e para a construção de uma sociedade mais democrática. Os resultados apontam, na maioria dos casos, para a ausência de *accountability* e conseqüente indicação de manutenção do Patrimonialismo e da Democracia Delegativa na sociedade brasileira (AKUTSU, 2002, p. 5).

No Exterior, a situação não era muito diferente, como demonstra o próprio Akutsu a partir de um levantamento de experiências de democracia eletrônica nos países mais desenvolvidos tecnologicamente à época. Estudo realizado em 2001 pelo governo do Reino Unido, intitulado *e-Government: Benchmarking Electronic Service Delivery*, comparou os desenvolvimentos na área de governo eletrônico na Alemanha, na Austrália, no Canadá, na China, na Espanha, nos Estados Unidos, na Finlândia, na França, na Holanda, em Hong Kong, no Reino Unido, na Irlanda, na Itália, no Japão e na Suécia. Uma das conclusões foi a seguinte: "a democracia eletrônica está num estágio de desenvolvimento muito incipiente. Entretanto, os governos estão começando a reconhecer o papel essencial que irá desempenhar para políticas, estratégias e modos como os serviços eletrônicos são organizados e prestados aos cidadãos e empresários" (*id.*, p. 42).

O mais interessante no estudo de Akutsu são alguns resultados pontuais da pesquisa realizada nos portais brasileiros, que evidenciam avanços por parte dos gestores em busca de transparência e *accountability*. No portal do governo do Rio Grande do Sul, por exemplo, "observou-se a preocupação em incluir notas explicativas a respeito de cada um dos demonstrativos orçamentários e financeiros, de forma a facilitar o entendimento dessas demonstrações por parte dos cidadãos" (*id.*, p. 125). O site do Ceará oferecia um canal de comunicação com o governador; as prefeituras de Belo Horizonte e Porto Alegre haviam criado locais de acesso público gratuito à internet; e, na cidade de São Paulo, investia-se em políticas para assegurar o acesso à internet a pessoas com deficiência.

Ainda em 2002, Alejandro Vivanco Sepúlveda, dentro do programa de pós-graduação em ciência política da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), discute em sua dissertação a emergência de novos canais de comunicação e interação dos parlamentares com os cidadãos, que vinham sendo denominados de Parlamento Eletrônico. O foco da pesquisa é o serviço A Voz do Cidadão, do Senado Federal. Sua conclusão mais contundente guarda relação estreita com o que foi discutido no capítulo anterior sobre esfera pública virtual:

O desenvolvimento e a atual centralidade da mídia eletrônica nos processos políticos não parecem estar conduzindo à extinção ou crise da política, como alguns pesquisadores imaginavam. O que está ocorrendo é que a mídia eletrônica (não apenas a televisão de massa, mas também as atuais formas de comunicação eletrônica, como as comunicações por cabo/satélite e via Internet) vem se constituindo cada vez mais em espaço privilegiado de realização e "publicização" da política, espaço onde hoje se tecem e articulam as imagens do mundo da política. Ela configura um amplo campo de visibilidade no qual forças e personalidades políticas, bem como grupos responsáveis por exercer pressões políticas, com

objetivos e estratégias variadas, concorrem pela construção das representações da política (SEPÚLVEDA, 2002, p. 99).

Um último estudo em 2002, a dissertação de mestrado de Antônio Carlos Lopes Burity, desenvolvida dentro do curso de pós-graduação em comunicação da Universidade de Brasília (a primeira especificamente na área de comunicação, destaque-se), analisa os impactos que o portal Rede Governo, do Ministério de Ciência e Tecnologia, vinha causando nas relações entre Estado e cidadão. Embora sua conclusão seja confusa, é possível extrair dela que há mudança na relação, mas que só uma parcela da população é atingida, aquela com acesso a computadores. E que o Estado, mesmo errando no foco ao se apropriar das tecnologias apenas de modo “utilitário” (para melhorar o seu desempenho), consegue aproximar-se do cidadão por meio de maior eficiência na prestação de serviços e de evolução nos níveis de transparência.

Em relação à interação, o máximo que o portal oferece são enquetes e fóruns para que usuários opinem em discussões propostas pelos gerenciadores, o que gera quase nenhum envolvimento e, na prática, poucos acessos. O cidadão é encarado como cliente do Estado, portanto, encontra ali informações básicas sobre órgãos e serviços do governo federal, prestação de contas (extratos de licitações e compras, por exemplo), lista de pessoal (quem é quem), possibilidade de cadastramento em *newsletter*, fale conosco focado em desfuncionalidades do próprio site e agenda de eventos. Para a revisão que se propõe aqui, mais importante do que isso talvez seja a constatação do autor de que, àquela época, ainda eram escassas as referências teóricas a serviços públicos prestados por meio da internet.

Tamanha escassez talvez se deva ao fato de que também são poucos os países que tomaram a tecnologia da informação com este fim, sendo o Brasil um dos pioneiros, e provavelmente, entre os que detêm os maiores avanços. Além disso, o uso da Internet para a prestação de serviços públicos é um fenômeno recentíssimo, o qual surgiu e se consolidou nos últimos cinco anos (BURITY, 2002, p. 5).

A esses trabalhos iniciais, soma-se ainda, em 2003, a dissertação de Patrícia Pessi, desenvolvida no programa de pós-graduação em comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Seu objetivo era verificar a presença de novos padrões e práticas comunicacionais na experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre na internet (e-OP) e a relevância da iniciativa para a participação política.

Entre as conclusões da pesquisadora, destaca-se primeiro a atração de setores com origem social diversa daquela predominante até então no modo presencial do OP: “A região mais presente na Internet é a Centro, responsável por 41,32% do total, enquanto no processo presencial são a Eixo-Baltazar, a Lomba do Pinheiro e a região Nordeste [*periferia da cidade*], com percentuais que variam entre cerca de 9% e 12%” (PESSI, 2003, p. 111, com comentário meu grifado). O mesmo ocorre com a faixa de renda majoritária: “os dados do e-OP registram uma predominância das faixas salariais superiores a 12 salários mínimos (SM), com um índice de 45,6%. No modo presencial, as faixas predominantes variam de 0 a 4 SM, onde se concentram 54,1% dos participantes. Neste caso, somente 13,06% pertencem às faixas superiores a 12 SM” (*id.*, p. 128).

Além disso, ao contrário da ideia então corrente entre os os teóricos mais otimistas, Pessi (2003) identifica uma significativa redução no número de participantes online: 91,4% entre 2001 e 2003. Também percebe “um alto índice de sugestões de demandas que acabam por não serem validadas<sup>4</sup>” (70% em 2001 e 2002), o que “alerta para a necessidade de discutir a efetividade e a relevância deste processo” (*id.*, p. 129).

A autora associa tais aspectos à dinâmica comunicacional do modelo proposto. No caso da redução do número de participantes, aponta como possível fator o padrão de comunicação desinserida, determinada pelo acesso individualizado aos conteúdos da internet e que pode levar a conclusão de que é possível obter conquistas em espaços democráticos sem o debate e a defesa de interesses comuns (não havia no site *chats* ou fóruns de discussão, onde interesses comuns poderiam ser identificados). “Mesmo que o participante online seja estimulado a participar das assembleias regionais e temáticas, bem como do Fórum do Orçamento Participativo, para debater e defender publicamente suas posições, a escolha inicial é marcada pela individualização característica do processo de comunicação pela Internet”, diz Pessi (*id.*, p. 131).

Em relação ao alto índice de demandas inválidas encaminhadas via internet, a raiz pode ser o padrão de comunicação simplificadora (excessiva simplificação dos processos ou conteúdos), resultante da velocidade do meio.

---

<sup>4</sup> Nota da própria autora: “Entende-se como validação não a aprovação da demanda, mas a sua correção perante as regras do processo para posterior encaminhamento às instâncias avaliadoras e aprovadoras”.

No caso do e-OP, a explicação do complexo sistema de sugestão e priorização de demandas a partir de critérios pré-estabelecidos pode estar sendo prejudicada pela dinâmica da comunicação simplificadora. Ao contrário da experiência presencial, onde os participantes podem questionar diretamente e ter acompanhamento da equipe do OP no preenchimento dos formulários entregues durante as assembléias, na Internet o processo dá-se através da disponibilização estática de textos explicativos, sem acompanhamento direto e em tempo real de membros da administração envolvidos com o OP. De outra parte, o usuário da Internet, envolvido pela dinâmica da comunicação simplificadora, considera-se esclarecido com o conteúdo apresentado, encaminha sua sugestão e é, na maioria das vezes, conforme demonstram os dados de 2001 e 2002, surpreendido com a não efetivação do processo na sua primeira tentativa (*id.*, p. 130-131).

Depois dessas investidas acadêmicas pioneiras e não relacionadas entre si, o estudo sobre democracia digital ganha constância e aprofundamento em dois cursos de pós-graduação em comunicação, o da Universidade Federal da Bahia e o da Universidade Federal de Minas Gerais. Seus expoentes são, respectivamente, os professores Wilson Gomes e Rousiley Maia, que acabam formando importantes pesquisadores em seus grupos, como Francisco Paulo Jamil Almeida Marques, Sivaldo Pereira da Silva e Rafael Cardoso Sampaio.

A abordagem de Maia (2008) se dá, principalmente, sob a perspectiva da deliberação, relacionando a internet com a esfera pública nos moldes habermasianos. Sua preocupação central é o modo pelo qual atores da sociedade civil ligados a setores periféricos do sistema político (movimentos sociais e associações voluntárias) usam o meio e adquirem conhecimento a fim de politizar novas questões. Embora relevantes, seus estudos serão deixados de lado por não se enquadrarem exatamente no escopo deste artigo.

Já para Gomes (2008), o foco são as instituições públicas e as possibilidades de participação<sup>5</sup> que elas oferecem aos seus públicos externos, principalmente os cidadãos. Inclusive, pode ser considerado o autor brasileiro que mais se aprofundou no tema na última década.

Sua primeira publicação oficial é encontrada na Revista Famecos<sup>6</sup> de agosto de 2005. O propósito é justamente examinar a tese segundo a qual a internet constitui um ambiente de

---

<sup>5</sup> Neste artigo, ao se mencionar “participação”, “participação política” ou “participação política forte”, o que se tem em mente é o conceito desenvolvido pelos dois principais representantes contemporâneos da teoria da democracia participativa: Carole Pateman (1970), Macpherson (1977). Para ambos, significa participação igual na tomada de decisões, ou seja, igualdade de poder na determinação das consequências dessas decisões. Para uma abordagem mais detalhada do pensamento desenvolvido pela corrente participacionista, ver Pateman (1970), Macpherson (1977) e Miguel (2005).

comunicação que tenderia a transformar o padrão de baixa participação política por parte da esfera civil nas democracias contemporâneas. O autor explicita sete argumentos pró e outros sete contra, resumindo o que outros teóricos vinham discutindo, principalmente no cenário internacional.

A favor, elenca os seguintes: superação dos limites de tempo e espaço para a participação política; extensão e qualidade do estoque de informações online; comodidade, conforto, conveniência e custo; facilidade e extensão de acesso; inexistência de filtros e controles; interatividade e interação; e oportunidade para vozes minoritárias ou excluídas. Muitos deles, porém, suscitam questionamentos óbvios. Os membros de que classes sociais realmente têm acesso ao mundo online? Aqueles que têm acesso possuem discernimento suficiente para diferenciar informações qualificadas de não qualificadas? Comodidade e conforto são realmente aliados de um engajamento forte, capaz de influenciar decisões políticas concretas ou a participação acaba se confundindo com mero acesso ou com interatividade?

Abrindo rápido parênteses, o professor sueco Peter Dahlgren (2013), percebendo o quão “escorregadio” pode ser o significado de “participação”, esforça-se para distingui-lo de alguns termos associados. Segundo ele, não se deve confundir com mero acesso aos meios de comunicação ou com “interação”, muitas vezes louvada no contexto da *web* como estrutura de comunicação de duas vias. Ambos são elementos necessários, “mas não suficientes para a participação genuína”. O autor diz que, nos dois casos, evita-se o problema central das relações de poder.

Hoje, encontramos diversas situações em que a participação é retoricamente evocada, embora permaneça no nível de acesso ou interação (“Fique online e expresse suas opiniões para o conselho da cidade – participe do governo local”). Participação democrática deve, em algum momento e de alguma forma, atualizar as relações de poder. (...) A participação trata, em última análise, da partilha de poder. Se esse for estruturalmente ausente ou sistematicamente prejudicado, então o que está sendo chamado de participação deve ser visto com maior ceticismo ou mesmo rotulado de fraudulento (DAHLGREN, 2013, p. 59-60, tradução minha).

---

<sup>6</sup> O artigo publicado na Revista FAMECOS tornou-se capítulo do livro “Comunicação e democracia: problemas & perspectivas”, publicado três anos depois, em 2008. Por ter sido levemente alterado, optou-se por usar as referências da versão mais atual.

Retomando o artigo de Gomes, quanto à perspectiva dos críticos, serão resumidos apenas os pontos mais contundentes. O primeiro questiona a qualidade da informação política disponível na rede.

[Temos] antes de tudo, a informação de atualidade aí inserida pelas indústrias da informação, que, entretantes, transferiram também para a internet a sua oferta ao mercado de notícias. Esta padece daqueles limites que vêm sendo apontados desde os anos oitenta na literatura sobre jornalismo e democracia. Depois, temos informação produzida por instituições e organismos da sociedade civil, em geral qualificada, em geral composta por dados e análises de fatos e circunstâncias políticas, séria e consistente, mas naturalmente restrita ao interesse, viés e foco da instituição. Temos ainda informação produzida por agentes do campo político, em geral peças da política de imagem, intervenções que funcionam como lances na tentativa de imposição da imagem pública predominante do grupo político e dos seus adversários. Um tipo de informação que, por isso mesmo, é de baixa qualidade para uma formação adequada da opinião pública (GOMES, 2008, p. 314-315).

O segundo se refere à desigualdade de acesso. Conforme Gomes, uma autêntica experiência de democracia “depende basicamente de uma paridade fundamental dentre os cidadãos” (*id.*, p. 316). No entanto, “em sociedades profundamente desiguais do ponto de vista econômico e na posse de habilidades educacionais básicas” (*id.*, p. 317), o que se vê em geral é uma nova desigualdade de oportunidades políticas no ambiente digital. Por fim, existe a questão da cultura política (ou da falta dela) entre os cidadãos. “Há informação política disponível, mas há um interesse significativo do usuário da internet em informação política?” (*id.*, p. 318), pergunta. Para o referido autor, é difícil imaginar que apenas a mudança do meio de informação possa alterar a cultura política predominante.

Em sua conclusão, o autor evita assumir uma posição mais radical. Diz que “aparentemente a sociedade civil e o Estado não têm ainda conseguido explorar plenamente as possibilidades favoráveis à democracia que a internet contém” (*id.*, p. 324). E afirma explicitamente que se ressentem de experiências concretas para “que se saia o mais rapidamente possível da retórica do diagnóstico (positivo ou negativo) para uma perspectiva de responsabilidade e tarefa” (*id.*, p. 326).

Ainda em 2005, depois de ser discutido em três momentos diferentes ao longo do ano anterior – em congresso internacional promovido pela UFBA, no II IBÉRICO (em Portugal) e na aula inaugural do curso de doutorado em Comunicação Social da UFMG –, outro artigo de Gomes ganha versão final, desta vez na Revista Fronteiras. Neste texto, ele estabelece cinco graus de democracia digital, passo importante para a operacionalização do conceito.

O primeiro e o segundo são níveis mais elementares, representados pelo acesso do cidadão aos serviços públicos através da rede. A diferença entre eles é que o último abre espaço de consulta aos cidadãos pela *web* para averiguar sua opinião a respeito de temas da agenda pública e até, eventualmente, para formá-la. Embora ambos já sejam implementados em boa escala, “são as formas típicas sintetizadas na fórmula G2C (ou vetor *government to citizen*)” (GOMES, 2005, p. 219).

Os graus superiores, no entanto, supõem fluxo de comunicação cuja iniciativa está na esfera civil ou que produz efeito direto na esfera política, entendida como espaço da efetivação da decisão política. O quinto, utópico para o próprio Gomes (*ibid.*), seria uma volta à democracia direta, “onde a esfera política profissional se extinguiria porque o público mesmo controlaria a decisão política válida e legítima no interior do Estado” (*ibid.*).

Os mais interessantes são o terceiro e o quarto grau. O terceiro tem relação íntima com o conceito de *accountability*: “É representado por um Estado com tal volume e intensidade na sua prestação de informação e prestação de contas que, de algum modo, adquire um alto nível de transparência para o cidadão comum” (*ibid.*). Não conta com a sociedade, porém, para a produção da decisão política. O quarto grau parece ser o que mais se aproxima do que entendiam Pateman (1970) e Macpherson (1977) como participação forte (ver nota 5):

Combina o modelo de democracia participativa com o modelo de democracia representativa. A esfera política se mantém, mas o Estado se torna mais poroso à participação popular, permitindo que o público não apenas se mantenha informado sobre a condução dos negócios públicos, mas também que possa intervir deliberativamente na produção da decisão política (*ibid.*).

De 2004 em diante, como que em resposta à lacuna evidenciada por Burity em 2002 (e reforçada por Gomes em 2005), diversas teses e dissertações, a maioria com base em pesquisas empíricas, são publicadas no Brasil. São pelo menos 34 trabalhos até 2013<sup>7</sup>. A maioria deles discute democracia digital e governo eletrônico concomitantemente, com maior ênfase para um ou outro, dependendo do enfoque escolhido pelo autor.

---

<sup>7</sup> É provável que existam outros, principalmente mais recentes ou não disponibilizados nas bibliotecas digitais pesquisadas, que acabaram não sendo detectados neste levantamento. Contudo, crê-se que a extensão do material exposto oferece panorama amplo dos estudos sobre o uso da internet por órgãos públicos no Brasil.

Marques (2004) preocupa-se em analisar cinco classes “de fenômenos manifestos nas redes telemáticas com implicações no campo político” (p. 7): governo eletrônico, voto eletrônico, ativismo digital, comunicação político-partidária e esfera pública virtual. Percebe já naquele momento a dificuldade de totalizar as generalizações sobre a internet: “não se consegue responder com clareza se é o lugar do indivíduo ou das manifestações em escala coletiva; se permite que cada agente expresse o que tem vontade ou se, na verdade, surge com o intuito de reforçar o sistema capitalista” (p. 186). Em relação ao modelo de democracia participativo, sua discussão é um tanto limitada, entendendo-o como originário do deliberacionismo, esse sim passível de conferir à internet “capacidade de fortalecer a democracia” (p.182).

A democracia de cunho deliberacionista ressalta a idéia fundamental ligada ao conceito de esfera pública que é a participação da esfera civil na produção da decisão política. Em outras palavras, a esfera pública, uma das bases para o estabelecimento de um modelo de democracia participativa (origem do deliberacionismo) ou forte (BARBER, 1984), supõe a participação da esfera civil na decisão sobre os negócios públicos, não apenas através da concretização de suas disposições (o momento do voto), mas também a partir de procedimentos como uma boa carga de informação e diálogo entre as posições concorrentes para que se chegue a um consenso justo (MARQUES, 2004, p. 32).

Em 2008, o autor aprofunda sua reflexão a partir de um estudo sobre as diferentes dimensões que cercam o oferecimento de participação política aos cidadãos brasileiros, baseado na análise dos portais da Presidência da República e da Câmara dos Deputados. Os resultados podem ser resumidos assim:

O Portal da Presidência se concentra, essencialmente, na prestação de dados sobre a estrutura de governo, sobre a figura do Presidente e confere visibilidade insistente a programas, notícias, discursos, entrevistas, clippings, publicações, atribuições, competência, dispositivos e normas legais que orientam o trabalho da instituição e de seus órgãos vinculados. O Portal possui um caráter personalista ao exaltar determinadas biografias do chefe do Executivo e de secretários, em detrimento da prestação de informações políticas úteis à compreensão de dilemas e à intromissão na formulação de projetos governamentais. Não obstante o discurso oficial, pouco também se faz para estimular o envolvimento dos usuários na condução de políticas públicas e os canais de intervenção mais sofisticados não se mostram presentes na medida considerada adequada. [...] Já o Portal da Câmara conta com um aparato informacional mais sofisticado tanto acerca da função, história e características da Instituição quanto sobre as atividades desempenhadas por seus agentes e operadores políticos. Esta iniciativa promove, assim, informações de cunho institucional e, ainda, aquela voltada para benefício específico da imagem pública do Legislativo, mas se preocupa, de maneira fundamental, com a possibilidade de o cidadão acompanhar o trabalho dos deputados no Plenário e nas comissões, através da consulta a dados até então de acesso restrito ou a textos e materiais que cultivam o repertório cognitivo dos usuários. Além disso, o site da Câmara

demonstra um zelo especial em relação à possibilidade dos usuários poderem entrar em contato direto com todas as seções da Casa e boa parte de seus agentes por e-mail. A presença de canais de participação como as enquetes, as salas de bate-papo e os fóruns (estes últimos dois contando com o envolvimento direto de deputados) complementam o ciclo participativo delineado anteriormente ao estimular o emprego político de tais mecanismos por parte dos usuários (MARQUES, 2008, p. 422-423).

Percebe-se que cada instituição operacionaliza os dispositivos de participação digital de maneira particular, prevendo *inputs* em quantidade e profundidade distintas. Além disso, há um limite em relação à contribuição que os canais digitais podem oferecer para fortalecer a participação, uma vez que a decisão continua nas mãos dos mandatários eleitos. Marques conclui que “os *media* digitais devem ser vistos enquanto suportes complementares para a resolução de algumas dificuldades e problemas que afligem as práticas democráticas” (*id.*, p. 429), tendo em vista constrangimentos e limites tradicionalmente existentes, como a resistência dos representantes em compartilhar poder ou os traços de cultura política típicos de cada sociedade. A adoção de mecanismos digitais de participação, segundo o autor, deve “conformar parte de um projeto mais amplo de envolvimento político dos cidadão, e não apenas uma experiência isolada” (*ibid.*).

Quase paralelamente (na mesma instituição, a UFBA, e também sob orientação de Wilson Gomes), Silva (2005 e 2009) desenvolve trabalho semelhante ao de Marques. Primeiro, realiza pesquisa comparativa entre 24 portais de capitais brasileiras, com base nos cinco graus de democracia digital sugeridos por Gomes. Os dados obtidos mostram que a esfera governamental das maiores cidades do país exercitava, naquele momento, “uma democracia digital elementar, baseada na informação, ou, em segundo plano, na prestação de serviços públicos no formato '*delivery*', caso em que havia concentração na relação tributária entre cidadão e governo” (SILVA, 2005, p. 149). Além disso, Silva constata ausência total do quarto e do quinto grau, ou seja, não havia “indícios de um tipo de participação política mais sofisticada (...) ela continua na esfera política, sem abertura efetiva de poder visando maior intervenção do cidadão comum” (*ibid.*).

Posteriormente, Silva (2005) avança em busca das exigências da democracia moderna para a interface digital do poder público com a sociedade. Acaba propondo três requisitos: publicidade, responsividade e porosidade. O primeiro diz respeito ao princípio de tornar o Estado mais transparente ao cidadão (*output* do Estado); o segundo, de torná-lo mais responsivo (*input* no e *output* do Estado); e o terceiro, de fazê-lo mais aberto à opinião pública

(*input* no Estado). Para operacionalizá-los, define que cada um pode ocorrer através de cinco níveis comunicativos: utilitário, informativo, instrutivo, argumentativo e decisório. Quanto à participação, pode-se estabelecer uma evolução crescente entre eles, sendo o decisório o nível mais participativo – ocorre quando o meio é utilizado para coletar as posições dos cidadãos que, ao serem somadas, se configuram como uma ordem a ser cumprida; além disso, é o único aplicável apenas ao critério porosidade.

Para aferir empiricamente o problema, Silva (2005) verifica como a relação entre requisitos e níveis ocorre nos portais da Presidência da República (Executivo), da Câmara dos Deputados (Legislativo) e do Supremo Tribunal Federal (Judiciário). O levantamento é interessantíssimo e, para quem estuda o tema, de leitura integral recomendável<sup>8</sup>. Em relação às conclusões de Silva, interessa reproduzir o seguinte:

Primeiro, é possível afirmar que todos os três casos desenvolvem, em menor ou maior grau, os requisitos da publicidade, responsividade e porosidade. Em linhas gerais, a publicidade é o princípio mais efetivado nos portais. Do ponto-de-vista da ocorrência quantitativa, representa em média cerca de 90% dos objetos da amostra estudada. Está bastante desenvolvido nos quatro níveis, sendo o nível instrutivo, seguido do informativo os mais recorrentes quantitativamente. Importante não perder de vista que a análise qualitativa detectou a existência de publicidade no nível argumentativo nos três casos analisados. Ou seja, as interfaces digitais dessas três instâncias institucionais analisadas parecem estar num bom caminho para cumprir este primeiro requisito, com uma boa variedade em todos os níveis de ocorrência. Em termos práticos, isso significa dizer que o Estado online - representado por estes três estudos de caso - sustentam hoje um robusto meio de conexão com o cidadão ao dispor informações, notícias, dados e documentos capazes de tornar estas instituições mais transparentes, através de boa variedade de relações comunicativas. Embora a forma mais densa de relação comunicativa – o nível argumentativo – não esteja plenamente desenvolvido, já existe hoje nesses portais um volume de informação capaz de qualificar o debate público sobre temas pertinentes e aumentar a possibilidade de controle público sobre os agentes governamentais. Quanto à responsividade, aqui encontra-se maiores problemas em seu desenvolvimento. Nem todos os níveis de responsividade foram atingidos pelos portais. O nível discursivo não foi detectado na amostra. O sítio com menor grau de responsividade é o Portal da Presidência, onde só foram localizados níveis utilitários e informativos de responsividade. Aquele que consegue ser responsivamente um pouco mais integral é o Portal da Câmara e, em segundo lugar, o Portal do STF. Esse diferencial se dá, em comparação ao Executivo, devido à existência do nível instrutivo de responsividade, principalmente pelo fato de haver *chats*, em ambos os casos, voltados para tirar dúvidas ou

---

<sup>8</sup> O quadro das páginas 110 e 111 resume a operacionalização proposta por ele e facilita a compreensão de suas conclusões.

esclarecer questões ou temas da alçada desses Poderes<sup>9</sup>. Aqui, também é importante frisar a precariedade da responsividade informativa no que se refere ao teste de *feedback*. Todos os portais tiveram índices muito similares de inoperância de ferramentas potencialmente responsivas (como e-mails e formulários) onde aproximadamente a metade desses objetos simplesmente não responde ou demonstra defeitos técnicos. Na prática, significa dizer que as chances do cidadão receber resposta dessas instituições a uma pergunta simples através da ferramenta e-mail é de apenas 50%. Algo extremamente problemático diante das potencialidades de interação dessas novas tecnologias. Quanto à porosidade, este é o requisito menos recorrente nos portais (...) a porosidade detectada nos três estudos ocorre predominantemente no nível informativo, com algumas ocorrências relevantes na forma discursiva nos portais do Executivo e Legislativo. Curiosamente, nenhum portal desenvolve o nível utilitário de porosidade, o que demonstra ainda pouca atenção dos agentes públicos às capacidades dessa interface digital em captar as preferências dos cidadãos quando estes utilizam suas ferramentas. Não foi detectado o nível decisório de porosidade. Algo também esperado, uma vez que dispositivos de democracia direta online ainda estão em sua fase inicial no mundo e com raríssimas ocorrências no Brasil (SILVA, 2009, p. 248-250).

Um ano antes da tese de Silva, em 2008, Souza, Arakaki e Sacheto haviam apresentado na Universidade de Brasília três trabalhos sobre a influência das TICs na aproximação entre Estado e cidadão. A diferença aparece nos casos estudados – programas online da Receita Federal e da previdência social, além de iniciativas da sociedade civil para controle social; portal E-GDF, do governo do Distrito Federal; e ferramentas de consulta pública eletrônica em quatro órgãos federais (Ministério das Comunicações, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Anatel e Ancine), respectivamente.

Pelas análises de Arakaki (2008) e Sacheto (2008), as relações estabelecidas são rasas, não geram perspectiva alguma de participação forte. As conclusões de Souza alcançam maior profundidade, embora também não sejam animadoras. Segundo a última autora, pouco se verificou, de concreto,

a respeito da capacidade dos agentes políticos em realizar ações concretas de informação ao público em geral sobre suas ações, de garantir a interatividade (comunicação em mão dupla) e de estruturar-se para atender aos cidadãos de forma mais efetiva, e não apenas como forma de diminuir os custos internos de transação do Governo (...) a mudança qualitativa no relacionamento entre Governo e Sociedade, perceptível apenas no estudo sobre o Controle Social, resultou de um rompimento relativo dos agentes públicos com os interesses

---

<sup>9</sup> Em nota de rodapé, Silva faz a seguinte ressalva: “Relembrando aqui que, no caso do STF este dispositivo só ocorreu uma única vez até a data de coleta de dados e se deu através da TV Justiça e não necessariamente como uma ação diretamente efetivada com características mais institucionais. Algo diferente do que ocorre na Câmara, cuja realização de bate-papo se tornou algo frequente e já faz parte da estrutura do portal”.

dominantes, das Elites Dirigentes, em prol de formação de alianças com os segmentos sociais que permaneciam, de certa forma, à margem dos processos decisórios (...) o compromisso efetivo da inclusão social via utilização intensiva das TIC não se resume à oferta de oportunidades para o alcance daquele estado ótimo de prontidão social (“*political literacy*”) (...) houve um considerável aumento na oferta de informação a respeito das ações governamentais. No entanto, percebe-se que a capacidade de compreender a informação e produzir análises a respeito, para avaliar seus efeitos ou impactos, não acompanhou o mesmo volume (...) o fato de que, na maior parte das iniciativas de utilização intensiva das TIC analisadas, em que pese o discurso de promover maior acesso e controle das ações governamentais, pelos agentes públicos, não ter ocorrido mudanças relevantes nas estruturas e processos governamentais (SOUZA, 2008, p. 367-369).

Arten (2009) não chega a resultados muito diferentes em seu estudo sobre os sites do governo federal, da Câmara dos Deputados, dos governos de São Paulo e do Rio de Janeiro e de suas respectivas Assembleias Legislativas. Observa que nenhum dos portais pesquisados promove sondagem de opinião pública, possui sistema votação eletrônica ou oferece espaço para denúncias, por exemplo. Segundo o autor, oferecem, sim, uma boa gama de serviços e informações de fatos já consumados: “observa-se que todos os portais públicos pesquisados têm se apropriado da Internet especialmente com vista à divulgação de dados institucionais e à prestação de serviços, ficando o controle público e a participação popular num segundo plano” (ARTEN, 2009, p. 108), o que, em sua visão, é uma forma de privilegiar os contribuintes, não os cidadãos (*id.*, p. 169).

Sampaio (2010) aborda a participação e a deliberação política na internet a partir de estudo de caso do orçamento participativo digital (OPD) de Belo Horizonte realizado em 2008. De forma sucinta, dentre cinco obras viárias, em diferentes regiões da cidade, no valor de aproximadamente R\$ 40 milhões cada, a população deveria escolher uma. É o primeiro exemplo em que se detecta abertura para que os cidadãos decidam diretamente sobre o investimento de verbas públicas. Não há necessidade de debates com agentes do município nem de indicação de representantes ou de aprovação por parte de vereadores. Após o fim de uma votação online, em turno único, a obra é eleita e deve ser realizada pelo governo.

O problema aqui é o contexto que envolve a iniciativa, repleto de características que enfraquecem a participação. Sampaio aponta, por exemplo, um desenho institucional que não incentiva nem permite o eleitor a se informar profundamente sobre a importância e a consequência dos projetos antes do voto. Também questiona a não existência de discussões ou consulta popular para se definir as obras pré-selecionadas. Segundo ele, “o controle do Estado ainda é muito presente e forte no programa” (SAMPAIO, 2010, p. 158). Além disso,

considera que a disputa entre regiões por uma única obra não conduz a um modelo de democracia mais justo e participativo. Seria “preciso superar o formato da eleição, no qual há apenas um vencedor e no qual ele é decidido por uma maioria” (*id.*, p. 157). O OPD também não conta com qualquer forma de monitoramento posterior. Por exemplo, em dezembro de 2009, a obra aprovada em 2008 ainda não havia sido iniciada e o site não oferecia nenhuma informação a respeito.

Evitando o tom exclusivamente pessimista, Sampaio exalta o fato de que “centenas de milhares de pessoas tiveram a oportunidade de fazer escolhas em outro fenômeno além das eleições” (*id.*, p. 160) – foram cerca de 124 mil votos via internet e telefone, número que representa aproximadamente 5% da população municipal. Para o autor, o OPD “evidencia que, oferecendo-se a oportunidade, há uma boa parcela de cidadãos e de organizações coletivas dispostas a se engajar, a mobilizar outros indivíduos e a participar, discursivamente ou não” (*id.*, p. 173-174), generalização bastante questionável. Destaca ainda o fato de a experiência de Belo Horizonte ter incentivado propostas semelhantes em cidades como Recife, Salvador e La Plata (Argentina).

Sua principal conclusão em relação à participação, contudo – e que também contribui para relativizar as deficiências do OPD em Belo Horizonte –, é de que ela possui diferentes tipos e graus. Sampaio (2010) não acredita que apenas a participação empoderada tem valor político, mas que, mesmo programas consultivos podem ser importantes: “Diferentes modelos participativos podem ser usados e podem ser complementares, especialmente em fomentar uma cultura política de maior participação e engajamento por parte do povo” (*id.*, p. 160).

Também em 2010, Miranda, com base em uma série de entrevistas com especialistas, tanto do meio acadêmico como dos setores público e privado, define elementos habilitadores e inibidores da implementação de espaços virtuais de participação pelos governos. É interessante notar que os mais bem classificados entre os habilitadores têm viés tecnológico (como o crescimento da adoção do computador e da internet nos últimos anos pelos brasileiros). Já entre os inibidores, os cinco primeiros fatores são políticos (ausência da tecnologia da informação e comunicação como parte da estratégia governamental; fragmentação da gestão de TIC nos governos, cujas políticas são descoordenadas; falta de compreensão dos governantes e dos gestores públicos sobre a importância de criar esses espaços; cultura interna do governo não voltada para transparência das ações; e falta de maturidade dos modelos de governança).

Em 2011, Possamai analisa três casos no ciclo de políticas públicas (níveis federal, estadual e municipal) e percebe um subaproveitamento das tecnologias, bem como um padrão insuficiente de resposta da administração pública às contribuições da sociedade, motivado, principalmente, pela exclusão digital, pela burocracia e pela carência de arranjos institucionais que sustentem a operação de democracia digital.

No mesmo ano, Faria investiga o uso das TICs na elaboração de políticas públicas durante o processo legislativo. A conclusão, baseada em estudos de caso da Câmara dos Deputados brasileira e do Senado chileno, é de que os resultados ainda são incipientes quanto à melhoria da representatividade na tomada de decisão, da agregação de inteligência coletiva para a elaboração de leis e da transparência da atuação parlamentar (FARIA, 2011).

Kegler, ainda em 2011, analisa as estratégias dos portais governamentais dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul com população superior a cem mil, sob os pressupostos teóricos de comunicação pública e de democracia digital. Os resultados indicam “a predominância da ênfase informativa, com escassas possibilidades de discussão e debate acerca das temáticas de interesse civil e que os portais se constituem em palco mais autônomo para a visibilidade de atores políticos e suas realizações, na busca por reconhecimento” (KEGLER, 2011, p. 7).

Amparado em resultados empíricos indisponíveis em 2005, Gomes volta a tratar sobre democracia digital em dois textos mais recentes, um publicado em 2010 e outro, em 2011. No primeiro, seu foco é em uma crítica à constante tentativa, tanto no campo teórico como no prático, de se modelar uma “república digital” a partir de uma corrente única de democracia, seja ela liberal, republicana, comunitarista, deliberacionista ou participacionista:

Em abordagens normativas e, principalmente, no design de ferramentas para a materialização de projetos de democracia digital, o modelo único tende ao desastre. Isso se dá por uma razão muito simples, frequentemente esquecida pela literatura mais entusiasmada: não existem, a rigor, democracias digitais, existem iniciativas e experiências digitais pró-democracia em Estados democráticos reais. Que são, em geral, Estados de base institucional liberal-democrata (GOMES, 2010, p. 53).

O autor defende que se trabalhe sobre perspectiva cumulativa ao invés de alternativa. Ou seja, visibilidade, prestação de contas e participação eleitoral são requisitos e remédios liberais que podem ganhar enorme reforço na configuração digital do Estado se for dada “ênfase na participação, na deliberação, na soberania popular” (*id.*, p. 255).

No último artigo, no entanto, Gomes se mostra categoricamente contrário a uma busca, no ambiente digital, pela volta da participação direta do cidadão, em larga escala, nas decisões políticas. Segundo ele, a representação e os vários mecanismos de controle construídos em torno dela (transparência, *accountability*, eleições constantes, instituições para sondagem da opinião e da vontade do cidadão) são uma continuidade da democracia dos antigos, pelo menos na medida em que pretendem assegurar os aspectos essenciais da democracia. "Foram inventados como forma de assegurar aquilo que se expressava, nas comunidades de antigamente, mediante a participação direta" (2011, p. 27). É importante enfatizar que Gomes não se coloca contra a participação em si, mas a qualquer tipo de obsessão por participação civil massiva. Segundo ele, uma democracia saudável não é necessariamente aquela em que pessoas participam em grande quantidade, "mas aquela em que todos os concernidos pelas decisões que afetam a comunidade política possam se tornar participantes, se e quando quiserem, e, ainda, no que queiram" (*id.*, p. 37-38).

Mais recentemente, uma série de outras teses e dissertações foram sendo publicadas (são pelo menos nove, entre 2012 e 2013), mas em nenhuma delas o resultado é muito diverso do que havia sido encontrado até então. Abaixo, segue um panorama estatístico do material levantado.

Quadro 1 - Evolução anual da produção de teses e dissertações com pesquisa empírica sobre iniciativas de governo eletrônico e democracia digital no Brasil

| Ano  |   |       |
|------|---|-------|
| 2002 | 3 | 8%    |
| 2003 | 1 | 3,00% |
| 2004 | 1 | 3%    |
| 2005 | 1 | 3%    |
| 2006 | 1 | 3%    |
| 2007 | 3 | 8%    |
| 2008 | 4 | 11%   |

|              |           |                |
|--------------|-----------|----------------|
| 2009         | 4         | 11%            |
| 2010         | 3         | 8%             |
| 2011         | 8         | 21%            |
| 2012         | 6         | 16%            |
| 2013         | 3         | 8%             |
| <b>TOTAL</b> | <b>38</b> | <b>100,00%</b> |

Fonte: Curtinov (2015).

Quadro 2: Produção por curso de teses e dissertações com pesquisa empírica sobre iniciativas de governo eletrônico e democracia digital no Brasil

| <b>Curso</b>   |           |             |
|--|-----------|-------------|
| Comunicação  | 18        | 47%         |
| Administração  | 7         | 18%         |
| Ciência política                                     | 7         | 18%         |
| Ciências sociais                                     | 2         | 5%          |
| Centro de Pesquisa e Pós-graduação Sobre as Américas | 1         | 3%          |
| Ciência da informação                                | 1         | 3%          |
| Contabilidade e atuária                              | 1         | 3%          |
| Políticas públicas e sociedade                       | 1         | 3%          |
| <b>TOTAL</b>   | <b>38</b> | <b>100%</b> |

Fonte: Curtinov (2015)

Quadro 3: Produção por tipo de teses e dissertações com pesquisa empírica sobre iniciativas de governo eletrônico e democracia digital no Brasil

| <b>Tipo</b>  |           |
|--------------|-----------|
| Dissertação  | 27        |
| Tese         | 11        |
| <b>TOTAL</b> | <b>38</b> |

Fonte: Curtinov (2015)

Quadro 4: *Locus* de investigação de teses e dissertações com pesquisa empírica sobre iniciativas de governo eletrônico e democracia digital no Brasil

| <b>Locus de investigação</b>        |           |             |
|-------------------------------------|-----------|-------------|
| Executivo                           | 26        | 68%         |
| Legislativo                         | 5         | 13%         |
| Executivo e Legislativo             | 2         | 5%          |
| Não há um locus específico          | 2         | 5%          |
| Executivo e sociedade civil         | 1         | 3,00%       |
| Executivo, Legislativo e Judiciário | 1         | 3%          |
| Legislativo e sociedade civil       | 1         | 3%          |
| <b>TOTAL</b>                        | <b>38</b> | <b>100%</b> |

Fonte: Curtinov (2015)

Quadro 5: Relação ano/universidade/autor/título de teses e dissertações com pesquisa empírica sobre iniciativas de governo eletrônico e democracia digital no Brasil

| Ano  | Universidade | Autor                                 | Título  |
|------|--------------|---------------------------------------|---|
| 2002 | UnB          | Antônio Carlos Lopes Burity           | Portal Rede Governo: a interatividade com o cidadão   |
| 2002 | UFBA         | Luiz Akutsu                           | Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil   |
| 2002 | UNICAMP      | Alejandro Vivanco Sepúlveda           | Parlamento eletrônico e transformação da democracia representativa  |
| 2003 | UFRGS        | Patrícia Pessi                        | e-OP: uma nova prática comunicativa do Orçamento Participativo de Porto Alegre  |
| 2004 | UFBA         | Francisco Paulo Jamil Almeida Marques | Dimensões da ciberdemocracia: conceitos e experiências fundamentais.  |
| 2005 | UFBA         | Sivaldo Pereira da Silva              | Política e ciberespaço: graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras  |
| 2006 | UFBA         | Graziela Arakawa Freire de Menezes    | A construção da política de governo eletrônico na Bahia e análise do grau de maturidade de sítios de secretarias de governo                                     |
| 2007 | UnB          | Paulo Alexandre Batista de Castro     | Tecnologias de informação e comunicação, desenvolvimento local e cidadania: o caso do município de Pirai  |
| 2007 | UFSCar       | Tânia Mara Passarelli Tonhati         | Política e Internet: o governo eletrônico da Prefeitura de São Paulo (2001-2006)  |
| 2007 | UFBA         | Leandro dos Santos de Souza           | Cidade, informação, internet e política: uma análise de sites governamentais de serviços públicos da cidade do Salvador   |
| 2008 | UFBA         | Francisco Paulo Jamil Almeida Marques | Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo de caso do Estado brasileiro. |
| 2008 | UnB          | Raquel Sacheto                        | Participação popular na era da informação: o caso das consultas públicas eletrônicas na administração pública federal do Brasil                                 |

|      |       |                                  |  |
|------|-------|----------------------------------|--|
| 2008 | UnB   | Cristiane Arakaki                | O governo eletrônico como instrumento de aproximação do governo e o cidadão  |
| 2008 | UnB   | Regina Luna Santos de Souza      | Sobre promessas da era da Internet: uma análise de mudanças no relacionamento Estado–Sociedade decorrentes da utilização intensiva de tecnologias de comunicação e informação por agentes públicos no Brasil |
| 2009 | PUCSP | Francisco de Assis Caralho Arten | Poderes Legislativo e Executivo na internet: da construção efetiva do contribuinte nos portais, rumo à pressuposta posição de cidadão  |
| 2009 | UFBA  | Sivaldo Pereira da Silva         | Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado   |
| 2009 | UFJF  | Júlio César Coelho               | E-gov e comunicação: estudo do portal da prefeitura de Juiz de Fora  |
| 2009 | USP   | Gilmar Ribeiro de Mello          | Estudo das práticas de governança eletrônica: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros   |
| 2010 | UFRGS | Paulo Roberto de Mello Miranda   | Elementos habilitadores e inibidores da implementação de espaços virtuais de participação pelos governos   |
| 2010 | UFMG  | Rafael Cardoso Sampaio           | Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte   |
| 2010 | UFBA  | Kátia Santos de Moraes           | Mídias sociais e a participação política em ambiente digital no Brasil: estudos de caso no governo federal   |
| 2011 | UERJ  | Cristiano Ferri Soares de Faria  | O parlamento participativo do Século XXI: pode o povo ajudar os parlamentares a fazerem leis melhores?   |
| 2011 | UERJ  | Erika Maria Bastos de Assis      | A política polissêmica: fazeres, dizeres e silêncio nos programas Fale com o Deputado e Fale com a Ouvidoria da Câmara dos Deputados   |
| 2011 | UFRGS | Ilton Luiz Pacheco de Freitas    | E-governo e accountability nas democracias: aspectos teóricos e desenvolvimentos recentes no Brasil  |

|      |        |                                   |   |
|------|--------|-----------------------------------|---|
| 2011 | UFRGS  | Ana Júlia Possamai                | Democratização do estado na era digital: e-participação no ciclo de políticas públicas  |
| 2011 | PUCRS  | Valéria Marcondes                 | Internet, democracia e participação popular: discutindo experiências participativas   |
| 2011 | UCB    | Flávia Raquel Bessa Ferreira      | Web 2.0: ambiente em potencial de interatividade para a construção da comunicação pública da Embrapa Café   |
| 2011 | UFSM   | Bruno Kegler                      | Comunicação pública e democracia digital: as estratégias comunicacionais dos portais de municípios gaúchos com mais de cem mil habitantes   |
| 2011 | UFMG   | Marcílio José Sabino Lana         | Governança democrática e incorporação das novas tecnologias de comunicação e de informação: a experiência do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte                            |
| 2012 | UFG    | Marcelo Igor de Sousa             | Cidadania, participação e deliberação online: um estudo de caso dos sites e-Democracia e Votenaweb  |
| 2012 | UECE   | Damião Marques de Lima            | Comunicação pública e internet: as contribuições para a democracia no novo ambiente de práticas políticas do governo de Roraima   |
| 2012 | UFSCar | Solange Manotvane                 | A política de governo eletrônico no Brasil: uma análise dos governos FHC e Lula   |
| 2012 | UFBA   | Paula Karini Dias Ferreira Amorim | Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras   |
| 2012 | UFBA   | Júlio Cesar Andrade de Abreu      | Participação democrática na administração pública mediada pela internet: o caso do orçamento participativo digital  |
| 2012 | USP    | Ricardo Matheus                   | Uso das tecnologias de informação e comunicação para a promoção da participação cidadã: estudo de caso da consulta pública online da Lei das Lan Houses no Legislativo federal brasileiro |
| 2013 | UFSM   | Alexandre Rampelotto              | Avaliação da efetividade do sítio da Receita Federal na internet: um referencial para práticas de e-gov   |

|      |      |  |  |
|------|------|--|--|
| 2013 | UFCE | Isabele Batista<br>Mítozo              | Participação e deliberação em ambiente online: um estudo do Portal e-Democracia              |
| 2013 | UFES | Larissa Galdino de<br>Magalhães Santos | Governo eletrônico no Espírito Santo e a possibilidade de ampliação da participação política |

Fonte: Curtinov (2015)

### 3 Considerações finais

O que se percebe no caminho trilhado pelos pesquisadores brasileiros desde o início dos anos 2000 é uma extrema dificuldade, tanto do Estado (materializado nos órgãos públicos) quanto da sociedade, em avançar além dos graus 1 e 2 de democracia digital cunhados por Wilson Gomes – ressalve-se que, principalmente nos casos analisados há mais tempo, é possível que já haja alguns avanços. Mesmo canais de comunicação mais propícios à interação são formatados para que os órgãos mantenham controle sobre os limites das manifestações do público externo. Os maiores investimentos estão vinculados ao conceito de governo eletrônico, priorizando a disseminação de informações e a prestação de serviços, uma forma de privilegiar os contribuintes, não os cidadãos.

Em geral, os conteúdos não costumam permitir comentários. Além disso, não são estimulados fóruns ou listas públicas de discussão nem espaços para o cidadão conversar diretamente com um gestor público, por exemplo. A relação comunicacional estabelecida restringe-se basicamente aos dois requisitos democráticos mais básicos listados por Silva (2009): publicidade e, em menor medida, responsividade.

Os principais canais online oferecidos pelos órgãos públicos, portanto, ainda não se configuram como espaços de livre debate, influência recíproca e cooperação; como ambientes em que a produção e a circulação de discursos possam ser, inclusive, críticas em relação às instituições. Na prática, acabam sendo utilizados quase exclusivamente como meio de obtenção de visibilidade e legitimação.

O motivo não é único, ao contrário, há uma soma de elementos dificultadores: falta de vontade política (é desinteressante para a administração pública dividir o poder decisório com aqueles a quem ela foi criada para servir), despreparo (desconhecimento teórico e técnico por

parte dos agentes públicos), decisão consciente de utilizar as novas tecnologias baseadas na internet para autopromoção (valorização da imagem institucional) e falta de engajamento do cidadão (seja porque o custo de participação é muito alto, seja por limitações sociais ou econômicas ou ainda por puro desinteresse). Para que o digital contribua significativamente em direção ao ideal normativo de democracia, ainda é preciso que essas barreiras sejam seriamente atacadas e suplantadas.

#### 4 Referências

- AKUTSU, Luiz. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa**: investigação em portais de governo no Brasil. 2002. 151 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2002.
- ANDERSON, Chris. **A cauda longa**: do mercado de massa para o mercado de nicho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- ARAKAKI, Cristiane. **O governo eletrônico como instrumento de aproximação do governo e o cidadão**. 2008. 164 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade de Brasília. Brasília, 2008.
- ARTEN, Franciso de Assis Caralho. **Poderes Legislativo e Executivo na internet**: da construção efetiva do contribuinte nos portais, rumo à pressuposta posição de cidadão. 2009. 220 f. Tese (Doutorado em Comunicação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2009.
- BIBLIOTECA DIGITAL brasileira de teses e de dissertações (BDTD). Disponível em : <http://www.ibict.br/informacao-para-ciencia-tecnologia-e-inovacao%20/biblioteca-digital-Brasileira-de-teses-e-dissertacoes-bdtd> >. Acesso em 20 dez. 2013.
- BURITY, Antônio Carlos Lopes. **Portal Rede Governo**: a interatividade com o cidadão. 2002. 91 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade de Brasília. Brasília, 2002.
- DAHLGREN, Peter. Participation and alternative democracy: social media and their contingencies. In: SERRA, Paulo; CAMILO, Eduardo; GONÇALVES, Gisela Gonçalves. (Org.). **Participação política e web 2.0**. Covilhã: LabComBooks, 2013.
- FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento participativo do Século XXI**: pode o povo ajudar os parlamentares a fazerem leis melhores? 2011. 330 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.
- GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras**, São Leopoldo, v. VIII, n.3, p. 214-222, 2005.
- \_\_\_\_\_. Internet e participação política. In: GOMES, Wilson.; MAIA, Rousiley Celi Moreira. (Org.). **Comunicação e democracia**: problemas & perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008, p.293-326.
- \_\_\_\_\_. Democracia digital: Que democracia?. In: MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. (Org.). **Mídia, representação e democracia**. São Paulo: Hucitec, 2010, p. 241-259.

- \_\_\_\_\_. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. (Org.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 241-259.
- KEGLER, Bruno. **Comunicação pública e democracia digital**: as estratégias comunicacionais dos portais de municípios gaúchos com mais de cem mil habitantes. 2011. 159 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 2011.
- Macpherson, C.B. **The life and times of liberal democracy**. Oxford: Oxford University Press, 1977.
- MARGETTS, Helen. E-Government. In: DONSBACH, Wolfgang. (Org.) **The International Encyclopedia of Communication**. Malden: Blackwell Publishing, 2008, p. 1466-1472.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Dimensões da ciberdemocracia**: conceitos e experiências fundamentais. 2004. 201 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Participação política e internet**: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo de caso do Estado brasileiro. 2008. 498 f. Tese (Doutorado em Comunicação). Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2008.
- MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. In: **BIB**, São Paulo, n° 59, 1° semestre de 2005, pp. 5-42.
- MIRANDA, Paulo Roberto de Mello. **Elementos habilitadores e inibidores da implementação de espaços virtuais de participação pelos governos**. 2010. 103 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992 (1970).
- PESSI, Patrícia. **e-OP**: uma nova prática comunicativa do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2003. 144 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2003.
- POSSAMAI, Ana Júlia. **Democratização do estado na era digital**: e-participação no ciclo de políticas públicas. 2011. 75 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.
- RHEINGOLD, Howard. **A comunidade virtual**. 3ª ed. Lisboa: Gradiva, 1996.
- RÜDIGER, Francisco. **As teorias da cibercultura**: perspectivas, questões e autores. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- SACHETO, Raquel. **Participação popular na era da informação**: o caso das consultas públicas eletrônicas na administração pública federal do Brasil. 2008. 132 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade de Brasília. Brasília, 2008.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Participação e deliberação na internet**: um estudo de caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. 2010. 190 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.
- \_\_\_\_\_; BRAGATTO, Rachel Callai; NICOLÁS, Maria Alejandra. Internet e política em análise: levantamento sobre o perfil dos estudos brasileiros apresentados entre 2000 e 2011. In: 36° Encontro Anual da Anpocs. GT 01 – cyberpolítica, cyberativismo e cibercultura.

SEPÚLVEDA, Alejandro Vivanco. **Parlamento eletrônico e transformação da democracia representativa.** 2002. 141 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2002.

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Política e ciberespaço:** graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. 2005. 197 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2005.

\_\_\_\_\_. **Estado, democracia e internet:** requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. 2009. 424 f. Tese (Doutorado em Comunicação). Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2009.

SOUZA, Regina Luna Santos de. **Sobre promessas da era da Internet:** uma análise de mudanças no relacionamento Estado–Sociedade decorrentes da utilização intensiva de tecnologias de comunicação e informação por agentes públicos no Brasil. 2008. 430 f. Tese (Doutorado em Comunicação). Universidade de Brasília. Brasília, 2008.