

Governo Eletrônico, Globalização e perspectivas da gestão pública para a democracia digital

Tania Tonhati¹

Sumário: 1. Introdução; 2. As influências da primeira onda; 3. Governo eletrônico: as duas pontas do novelo; 4. Se o Governo é eletrônico a Democracia é digital 5. Conclusão 6. Referências

Resumo: As Tecnologias da Comunicação e Informação (TICs) são utilizadas atualmente por todas as esferas governamentais que formulam políticas, as quais se convenciou chamar de governo eletrônico. Baseado neste fato, esse texto procura apresentar o contexto histórico-político em que a idéia de governo eletrônico emergiu enquanto uma possível alternativa aos efeitos da globalização sobre a esfera governamental. Pretendemos, ainda, compreender como esta idéia integra às exigências recentes de instalação de um novo padrão de gestão pública, que vigora pelos princípios do Mercado (gerencialismo), e objetiva ampliar a participação ativa dos cidadãos na gestão pública, promovendo o reencantamento da esfera política. Para tal proposta, foi realizado a leitura de uma bibliografia que nos proporcionou o entendimento do contexto histórico-político, em que esta idéia está inserida e também foi necessário a leitura de textos especializados na discussão de governo eletrônico e democracia digital. Enfim, como resultado dessa pesquisa podemos afirmar que o conceito de governo eletrônico é fruto da globalização e da Revolução Informacional, que vêm transformando o mundo desde a década de 1970 (Castells, 1999). Também constatamos que o conceito de governo eletrônico deve ser entendido como uma idéia paradoxal, uma vez que caminha por dois extremos, ou seja, pode promover reformas administrativas baseadas em modelos gerencias da esfera privada distanciando governo e cidadão, e se adaptando assim ao modelo global-liberal. No entanto, também tem potencial para reverter essa lógica reaproximando o cidadão do governo. Dessa forma, concluímos que, mesmo que utilizadas em diferentes perspectivas, o uso dessas tecnologias na gestão pública já é uma realidade que não se desfaz.

Palavras-chave: Governo Eletrônico; Democracia Digital; Participação Política; Administração Pública; Internet.

Abstract: Nowadays the Information and Communication Technologies (ICTs) are used by all government's levels and its relation is well known as e-government. In order to understand it, this text intends to point out the historical and political contexts in which the idea of e-government has emerged as an alternative to the effects of globalization. Therefore, this article aims to comprehend how and what extent the e-government idea is linked with the demands of a new pattern of management, which in its turns is defined by Market principles. On the other hand, the text sheds light on the potential of e-government in increasing the participation of citizens in the public administration, once it also plays a role in the formulation of the e-government concept. In order to do so, this study focus on a literature review to understand the historical and political context, and is based on the reading of specialized articles which discuss the e-government and digital democracy themes. Finally, as a result of this research we can affirm that e-government is consequence of the globalization and the Informational Revolution, which began in the 70s (Castells, 1999). In addition, the concept of e-government has also to be understood as a paradoxical idea, once it has the power to develop management transformations, which can increase the distant between government and citizen; however on the other hand, it has also potential of bring the citizen nearer to the act of governing. In conclusion, even though we suggest that there is a need for further researches, which should focus on particular level of governments; it is possible to affirm that the use of these technologies by governments is already a permanent reality which cannot be denied.

Keywords: e-government; digital democracy; political participation and public administration, Internet.

1. Introdução

O objetivo desse artigo é apresentar como a sociedade contemporânea tem se deparado com uma nova forma de governabilidade implementada como alternativa a assertiva de que a capacidade de ação dos governos é limitada frente aos problemas da atualidade. Nesse sentido esse texto propõe investigar as razões que levam governos a promover a utilização da Internet, dando origem a idéia de governo eletrônico, como sendo uma iniciativa que marca a transformação da administração pública da sociedade industrial para a sociedade de informação (Castells, 1999).

¹ Univesidade de Londres, Goldsmiths College, Departamento de Sociologia, taniatonhati@yahoo.com.br

Portanto, consideramos essa temática de grande relevância para as Ciências Sociais e Políticas e esse artigo vem contribuir apresentando os elementos que motivaram governos a adotarem as novas tecnologias, assim como pretendemos clarificar os argumentos que formam o conceito de governo eletrônico, e a relação desse com modelos democráticos.

Para tal, esse artigo contou com uma revisão literária em torno da temática da Globalização e Revolução Informacional e suas consequências. Autores como: Salomão (2005.), Castells (1999, 1999 e 2003), Giddens (1991), Silveira (2000, 2001 e 2003), Santos (2001), dentre outros, contribuíram de forma fundamental para o entendimento do contexto histórico-político. Ainda, foi realizado a leitura de uma bibliografia especializada sobre o tema aqui abordado, e graças a autores como Rezende 1998, Bresser-Pereira 1998, Maia 2002, Ferguson 2002, podemos compreender a busca das administrações públicas pelo uso das TICs – e a criação do conceito de governo eletrônico. Enfim, também através da leitura de uma bibliografia especializada, de autores como Silva 2005, Dahlberg 2001, Prats e Alámo 2003, dentre outros, discutimos a relação entre governo eletrônico e democracia digital.

Dessa forma, na primeira parte desse artigo contextualizamos o universo histórico e político, destacando o impacto da globalização sobre a política, que fez com que esta fosse contagiada pelos valores do mercado e da economia, esses que transformaram as estruturas desta e a tornou tecnificada e especializada¹. Observamos que os setores e instituições políticas se apresentam cada vez mais ocupados por técnicos e por operações mercantis. Há menos espaço para o político por vocação, como idealizou Weber (1996). Assim, a política passou a ser vista com desconfiança crescente pelos cidadãos, que estão céticos quanto a seus representantes e se distanciam da política, já que esses não acreditam mais nela como um espaço de debate público com o objetivo de oferecer respostas às demandas sociais.

Nesta situação declina a legitimidade política dos governos, os quais sentem a necessidade de se reformar. Sendo assim, na segunda seção desse artigo emerge a discussão sobre a possibilidade de utilização das TICs como uma alternativa para melhorar a performance dos governos. Assim, os governos pretendem promover a modernização da administração (novo padrão de gestão) que prima pela eficiência, eficácia e agilidade no atendimento aos cidadãos, fazendo com que a gestão se adapte aos princípios do mercado, que regem a sociedade contemporânea. Por outro lado, o uso da Internet por parte dos governos é ressaltado, também, como uma alternativa para ampliar a participação ativa dos cidadãos na gestão pública e possibilitar o controle por parte destes sobre o governar, já que possui um poder interativo através do qual os cidadãos poderiam comunicar-se com seus representantes, dar opiniões sobre as ações do governo, votar em plebiscitos *on-line* e obter mais informações políticas substanciais.

Em virtude dessas premissas, o surgimento da idéia de governo eletrônico pode ser explicada como resultado de duas ondas, segundo Salomão (2005). A primeira seria mais genérica, pois abarcaria elementos provindos do processo de globalização, esses seriam: a “crise” de legitimidade do Estado, o avanço dos princípios econômicos e a influência dos meios de comunicação sobre a política. Elementos esses, discutidos na primeira parte desse artigo, que mudam o contexto em que operam os governos, que procuram utilizar as novas tecnologias como forma de adequar-se a esse processo. Já a segunda, “não tão intensa e nem tão alta”, (SALOMÃO, 2005, p. 1) refere-se à influência provocada pelo movimento *New Public Management* - Nova Gestão Pública (NGP), apresentado na segunda parte desse texto.

Todavia a idéia de governo eletrônico não caminha sozinha, para atingir essas duas propostas que a compõe é necessário definir o modelo de democracia que se pretende seguir, uma vez que, quando governos democráticos utilizam as TICs para governar dão origem à concepção de democracia digital. Discutida na terceira seção desse paper, essa concepção é fruto de debates recentes em teoria política, nas ciências sociais e comunicação política, que procuram discutir a Internet como uma ferramenta capaz de reformar o Estado e a relação desse com a Sociedade Civil. Contudo, essas reformas podem ser amenas ou substantivas, o que depende do

modelo democrático digital adotado pelo governo eletrônico.

Partindo dessas considerações, o presente artigo tem por busca apresentar algumas reflexões sobre o surgimento da idéia de governo eletrônico e o conceito de democracia digital, destacando aspectos conceituais importantes para contextualizar o tema.

2. As influências da primeira onda

A globalização não é um fenômeno único, mas um conceito que engloba uma gama de tendências e de forças que modificam a fisionomia do mundo contemporâneo. Algumas de suas características, como a liberalização do comércio, por exemplo, estão acontecendo desde 1945, contudo, o ritmo das mudanças se acelerou pós-1970. (WASHINGTON, 1998).

Essa, portanto, é a denominação para o período atual, que é caracterizado por uma série de mudanças econômicas, políticas e sociais, que marcaram a transformação no padrão de acumulação capitalista, baseado no capital industrial. Na globalização a organização da sociedade não se dá mais através de “[...] economias nacionais distintas, é substituída por uma economia global em que a produção é internacionalizada e o capital financeiro flui livre e instantaneamente entre os países [...]” (WASHINGTON, 1998, p. 27).

A fluidez do capital assim como dos produtos e de informações diversificadas só é possível hoje por que simultaneamente a esse processo de mudanças políticas, econômicas e sociais, que se iniciou na década de 1970, ocorreu a chamada Terceira Revolução Industrial ou, como nomeia Castells (1999), a Revolução Informacional, que proporcionou o surgimento da Era da Sociedade em Rede. Essa Revolução provocou um avanço nas telecomunicações, especialmente, devido ao uso de computadores, os quais viabilizaram uma nova forma de comunicação, a em rede, a qual conhecemos atualmente como Internet.

Assim, percebemos que o progresso das TICs dificultam o isolamento dos países em relação ao mundo exterior e também exigem dos mesmos novas posturas internacionais, e para tal é necessário que redefinam seus papéis, responsabilidades e relacionamentos políticos. Para Castells (1999):

As portas da Era da Informação, uma crise de legitimidade tem esvaziado de sentido e de função as instituições da era industrial. Sobrepujado pelas redes globais de riqueza, poder e informação, o Estado-Nação moderno vem perdendo boa parte de sua soberania. Ao tentar intervir estrategicamente nesse cenário global, o Estado perde sua capacidade de representar suas bases políticas estabelecidas no território. Em um mundo regido pelo multilateralismo, a divisão entre Estados e nações, entre a política de representação e a política de intervenção, desorganiza a unidade de medida política sobre a qual a democracia liberal foi construída e passou a ser exercida nos últimos dois séculos (CASTELLS, 1999, v.2, p. 417).

Então, as mudanças trazidas pela globalização e pela Revolução Informacional fizeram com que a sociedade não mais se organizasse predominantemente através do Estado, como fazia anteriormente a consolidação desses sistemas. Esse sistema, conhecido como Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), foi instituído nos países europeus após o término da Segunda Guerra Mundial e foi hegemônico até a década de 1970, estruturado em torno da teoria econômica *keynesiana*. Tal teoria defendia a intervenção do Estado na sociedade, em setores como: economia, educação, saúde, previdência, etc. O modelo *keynesiano* fortaleceu a esfera política determinando-a como principal responsável e articuladora das demandas da sociedade, proporcionou a prosperidade econômica e a estabilidade social às economias de mercado e ajudou a promover uma “[...] rede de seguridade social, viga mestra da legitimidade do governo na visão de pessoas comuns” (CASTELLS, 1999, v.2, p. 417).

Todavia, o modelo econômico-político do *Welfare State* atingiu no início da década de 1970 as suas limitações. Devido ao crescimento inflacionário, a insatisfação dos contribuintes e dos representados com o aumento desmesurado da carga tributária, sem a

contrapartida de soluções dos problemas de ordem pública, tal modelo econômico-político começou a demonstrar fragilidade no seu poder administrativo. Essas insatisfações públicas e a ineficiência administrativa por parte do Estado culminaram num processo de substituição das políticas *keynesianas* por práticas de cunho liberal, que foram instaladas a princípio no governo de Thatcher (1979 -1990) na Grã-Bretanha e no de Reagan (1981 - 1989) nos Estados Unidos. Posteriormente e gradualmente o modelo liberal influenciou a forma de governar de praticamente todos os países e, com isso, tornou-se o modelo hegemônico atualmente.

Isto representou manter, numa escala mais ampla, o rompimento com o compromisso social-democrata (PRZEWORSKI, 1989), que defendia o **Estado-Providencial** (*Welfare State*), o qual promoveria um **capitalismo organizado** (SANTOS, 2001). A adoção do modelo liberal causou um desequilíbrio na soberania do Estado-Nação e da Política como principal esfera articuladora das demandas sociais. Neste sentido, cabe salientar que:

Estados, empresas e classes têm que se submeter às decisões dos mercados financeiros e arcar com as conseqüências daí resultantes não podendo mais seu destino transcorrer independentemente, a revelia do movimento do dinheiro no mercado mundial. Quem dita os rumos, sejam quais forem as conseqüências para a vida das sociedades, é o interesse do lucro financeiro (MARTINS, 1996, p. 8).

O autor português Santos (2001) nomeia o período atual de **capitalismo desorganizado**, uma vez que o **princípio do Estado** e o da **Comunidade**ⁱⁱ, definidos por ele, foram colonizadosⁱⁱⁱ pelo **princípio do Mercado**. Assim, o princípio do Mercado passou a ser a principal esfera reguladora e articuladora das vontades sociais e políticas; e, portanto os princípios reguladores do Estado e da Comunidade, muitas vezes, estão à mercê de suas vontades, descaracterizando-se como princípios de metas e vontades diferentes. Como afirma Santos (2001, p. 87): “[...] o princípio do mercado adquiriu pujança sem precedentes, e tanto que extravasou do econômico e procurou colonizar tanto o princípio do Estado, como o princípio da Comunidade – um processo levado ao extremo pelo credo neoliberal”.

Dessa forma, os princípios do Estado e da Comunidade se transformaram. O primeiro perdeu seu papel interventor, ou seja, não é mais um Estado Providencial (*Welfare-State*), uma vez que, há uma transnacionalização da economia e uma mudança na maneira de circulação do capital, que atualmente é através de fluxo que possuem lógicas próprias e desterritorializadas. O Estado, segundo Salomão, é arrastado pela grande onda da “desregulamentação e privatização ou delegação generalizada a agentes privados, através do regime de concessões, para a exploração de serviços públicos [...] e de recursos naturais de propriedade estatal [...]” (SALOMÃO, 2005, p. 1).

Com o surgimento do capitalismo desorganizado e conseqüentemente do enfraquecimento do papel decisório do Estado – perante o grande fluxo desterritorializado de capitais financeiros e industriais – ocorreram transformações no princípio da Comunidade, o qual na época do capitalismo organizado se baseava na força das classes trabalhadoras ligadas principalmente ao setor industrial, que formavam os partidos políticos. Segundo Santos (2001) atualmente:

As classes trabalhadoras continuam a diferenciar-se internamente em estratos e frações cada vez mais distintas, tanto em termos da sua base material como da sua lógica de vida; a classe de serviços atinge proporções sem precedentes; as organizações operárias deixam de poder contar com a lealdade garantida dos seus membros (cujo número, aliás, diminui) e perdem poder de negociar face ao capital e ao Estado; as práticas de classe deixam de se traduzir em políticas de classe e os partidos de esquerda vêem-se forçados a atenuar o conteúdo ideológico dos seus programas e a abstractizar o seu apelo eleitoral [...] (SANTOS, 2001, p. 88).

Então, nesse momento de predomínio do princípio do Mercado, a sociedade se encontra diversificada em relação às práticas do trabalho e também passam a almejar reivindicações pós-materialistas. A necessidade de realizar ações deixadas pelo Estado e não apropriadas pela esfera privada faz com que surjam novas formas de organização social nomeada por Terceiro Setor (ONGs, movimentos étnicos, sociais, religiosos e ambientais), que exigem dialogar com a esfera política (Primeiro Setor). Entretanto, não desejam transformar-se nela, e nem pretendem realizar grandes rupturas com o sistema econômico liberal vigente, pois advogam por rupturas particularizadas.

A Era da Informação, portanto, ao mesmo tempo em que enfraqueceu o Primeiro Setor – Estado – em decorrência dos avanços do Segundo Setor – Mercado – possibilitou o crescimento do Terceiro Setor. A função do Terceiro Setor é demonstrar que, se o capitalismo produz diferenças de classes, também produz diferenças sexuais, raciais, problemas ecológicos, etc. E, no caso desse capitalismo financeiro baseado nas TICs há a diferença também entre os incluídos e excluídos do acesso a essas novas tecnologias.

Conforme Castells (1999) aponta, o reflexo desta transformação se faz presente no surgimento de ONGs preocupadas por exemplo, com problemas sociais e políticos, como: combate a corrupção, a falta de transparência política e de prestação de contas (*accountability*) a população, dentre outros assuntos. Enfim, elementos esses que o Estado por si só não consegue mais abarcar sozinho. Um dos resultados do crescimento do Terceiro Setor, portanto, foi a descrença da população no poder do Estado de responder a todas as novas demandas sociais.

O descrédito em relação ao Estado e a política, contudo, não pode ser visto como fruto apenas de sua ineficiência no trato de resolver as demandas da sociedade. Como diz Castells (1999), há atualmente uma **política informacional**, a qual se caracteriza como a **política do showbiz**, do **marketing** e do **escândalo**, que levou os cidadãos a verem a política como sendo um espaço apenas para jogos de interesses pessoais.

A política informacional é comparada com o *showbiz*, pois envolve, assim como esse, grande volume de dinheiro e também é baseada no modelo de dramatização, ou seja, as notícias políticas nos dias de hoje seguem o formato das notícias de entretenimento, uma vez que são definidas como conflitos, rivalidades, ganâncias e em dicotomias entre vencedores e vencidos e entre os bons e os maus. Esse formato personaliza a política, pois “os políticos, e não a política, são os atores do drama” (CASTELLS, 1999, v.2, p. 380).

O *marketing* político é uma forma de potencializar esse formato de política, uma vez que através de constantes pesquisas de opinião é possível definir o perfil que o candidato e a campanha eleitoral devem ter; os temas da campanha são estabelecidos de fora para dentro. Isto significa que os partidos não propõem, apenas absorvem os anseios da opinião pública, dando destaque somente aos que a mídia televisiva compartilha.

Se o formato da política informacional é o *showbiz*, a forma como ela se coloca em ação é através da política do escândalo. Os sistemas políticos do mundo todo, com destaque para a realidade política brasileira, em particular após o processo de redemocratização (1989), foram atingidos por seqüências de escândalos envolvendo partidos e líderes políticos, na maioria das vezes, as denúncias eram relacionadas com aspectos morais de um determinado líder. Sendo assim, os escândalos se concentram em aspectos negativos pessoais, já que “a personalização da política também procura concentrar a atenção nos líderes e em seu caráter, abrindo espaço para ataques justamente as suas virtudes como forma de conquistar votos” (CASTELLS, 1999, v. 2, p.395).

A política do escândalo passou a ser uma das opções para se competir no campo da política informacional, visto que a mídia televisiva se tornou muito poderosa tecnologicamente, financeiramente e politicamente. A capacidade desta de realizar reportagens investigativas e sua relativa autonomia em relação ao poder político transformou-a na principal fonte de informações e de formação de opinião da sociedade. Desse modo, aos partidos e aos candidatos, para atingir seus

eleitores, só restou agir através da mídia televisiva, a qual, no entanto, não se tornou um poder. Para Castells (1999), essa mídia não seria um **quarto poder**, podendo ser comparada ao executivo, ao legislativo e ao judiciário, mas é por excelência “o campo de batalha pelo poder” (CASTELLS, 1999, v.2, p.396).

A política, assim, passou a ser vista com desconfiança crescente pelos cidadãos, e a mídia televisiva é a grande colaboradora para o descrédito das pessoas, já que os fatos muitas vezes são por ela banalizados. Com isso, a esfera política passou a ser entendida pelos cidadãos como o local onde prevalece a busca por realizações das vontades particulares e não como um espaço, no qual há formações de vontades gerais: abre-se um abismo entre Sociedade e Estado. Em suma:

A crise de legitimidade do Estado-nação acrescenta-se a falta de credibilidade do sistema político, fundamentado na concorrência aberta entre partidos. Capturado na arena da mídia, reduzido as lideranças personalizadas, dependente de sofisticados recursos de manipulação tecnológica, induzido as práticas ilícitas para obtenção de fundos de campanha, conduzido pela política do escândalo, o sistema partidário vem perdendo seu apelo e confiabilidade e, para todos os efeitos, é considerado um resquício burocrático destituído de fé pública (CASTELLS, 1999, v.2, p. 402).

Essa primeira onda, portanto, colocou a política na berlinda e essa deve ser repensada. Assim, surgem idéias e teorias que procuram melhorar as performances dos governos, para estabelecer um redesenho do Estado e da política. Para tal é possível definir duas propostas de reestruturação: a primeira pretende estabelecer diretrizes para o ato de governar, que o enquadre nos parâmetros da globalização liberal, o que determina à administração pública utilizar os mesmos princípios que norteiam a lógica do Mercado; a segunda proposta busca reaproximar a Sociedade do Estado e assim restabelecer a política como uma esfera articuladora e provedora das demandas sociais em diálogo com o Terceiro Setor. Essas propostas foram demonstradas por Nogueira (2001):

No grande mercado de idéias, não faltam propostas para melhorar a performance dos governos, ensiná-los a governar melhor, a ser mais ágeis, racionais e flexíveis. A preocupação com a qualidade da gestão pública interiorizou-se nos aparatos administrativos dos Estados modernos, onde circulam propostas de reforma gerencial que muitas vezes se dedicam a adaptar técnicas e modelos gerenciais usados no setor privado. [...] na outra ponta do novelo, são freqüentes as conclamações governamentais à participação comunitária, à corresponsabilização dos cidadãos. Se sociedade não colaborar – dizem alguns governantes -, não temos como governar direito e obter bons resultados (NOGUEIRA, 2001, p. 4).

Simultaneamente a essas reflexões e em consequência dessas, surgem idéias de utilização das TICs para atingir os ideais dessas duas propostas – adequar-se a globalização e solucionar os problemas trazidos por ela. A utilização por parte dos governos dessas novas tecnologias está na base da idéia de governo eletrônico, que deve ser entendido, portanto, como uma alternativa para os governos adequarem-se e superarem às circunstâncias da globalização.

O paradoxo da idéia de governo eletrônico se encontra no fato de que esse ao mesmo tempo que tem o potencial de promover às reformas administrativas baseadas em modelos gerenciais que se fundamentam em princípios utilizados pela esfera privada, permitindo, então, que os governos sejam colonizado pelo princípio do Mercado; também tem potencial para reverter a lógica da globalização liberal, pois as TICs possuem um potencial comunicacional interativo, que poderia promover uma reaproximação do Estado com a Sociedade, já que os cidadãos participariam do governo, comunicando-se com os seus representantes – o que poderia promover uma valorização dos princípios do Estado e da Comunidade.

3. Governo Eletrônico: As duas pontas do novo

O modelo administrativo que promoveria a adequação dos governos ao contexto da globalização, seria o que Salomão (2005) chamou de segunda onda, o movimento da Nova Gestão Pública – *New Public Management* – (NGP). Segundo Ferguson (2002) esse movimento iniciado ao final da década de 80 e no início da década de 90 propunha a modernização do Estado e ruptura com os modelos de administração pública tradicionais de viés burocrático e mecanicista, o qual segundo Martins (1998) funcionou bem no período do *Welfare State*, pois era um contexto estável e com interesses e demandas definidas.

A partir, portanto, da década de 70, com a crise fiscal e de legitimidade do Estado e o excesso de demandas diversificadas, fez com que o modelo tradicional de gestão provocasse ingovernabilidade. Para superar esse entrave surgem propostas para reforma do Estado e conseqüentemente da forma de governar, introduzindo novos modelos administrativos.

A reforma e modernização da gestão pública, definida pelo movimento Nova Gestão Pública, podem ser entendidas em três eixos:

- 1) a Qualidade no atendimento ao cliente ou ao consumidor-cidadão; 2) a Eficiência, representada pela idéia do atendimento ao menor custo possível, e 3) a Efetividade, representada pela idéia de que no setor público as organizações podem ser orientadas por resultados claramente definidos (REZENDE, 1998, p. 27).

Esse movimento argumenta que as organizações do setor público, portanto, podem e devem utilizar algumas estratégias similares as das organizações do setor privado para buscarem uma gestão orientada pela performance e para resultados. A Nova Gestão Pública absorve as idéias que organizam o mercado e adere aos princípios da reforma gerencial (gerencialismo), que buscam inspiração nas empresas e nas escolas de administração dos Estados Unidos e do Japão.

Essas escolas de administração de empresas promoveram a idéia de gestão de qualidade, que segundo BRESSER-PEREIRA (1998, p. 21) “também está sendo adotada cada vez mais pela administração pública dos diversos países. No Brasil inclusive, o processo de introdução da gestão pela qualidade começou no início dos anos 90”. O conceito de **qualidade total** está associado à idéia de satisfação do cliente, a qual está atrelada aos fatores como: prazo e pontualidade de entrega, condições de pagamento, atendimento pré e pós-venda, flexibilidade, etc. Este conceito surgiu como elemento fundamental para o posicionamento estratégico da empresa perante o mercado, ou seja, é um conceito da esfera privada para potencializar a prestação de serviços, que está sendo apropriado pela gestão pública.

Essas diretrizes da Nova Gestão Pública vão casar com os propósitos dos governos de utilização das TICs, pois o governo eletrônico seria o modo de operacionalizar e por em prática as transformações almejadas pela NGP, para promover a modernização da administração.

O governo eletrônico, portanto, deve ser entendido com um novo, na sua primeira ponta estaria a relação com a Nova Gestão Pública que proporcionaria a adequação dos governos aos princípios que regem a globalização econômica-liberal. Na segunda ponta estaria a idéia de que ao governo eletrônico cabe “reencantar” a política e ser mais que meramente eficiente e eficaz na prestação de serviços públicos, é preciso proporcionar a aproximação dos cidadãos com o governo, e assim, promover a participação da sociedade civil, uma vez que a Internet tem um potencial de interatividade que pode proporcionar o diálogo entre os representantes e representados, aproximando-os.

A Internet, que possui um caráter interativo, foi visualizada como um artifício que poderia auxiliar na concretização desta perspectiva, pelo fato de apresentar esta característica singular em relação aos outros meios de comunicação (televisão, rádio e imprensa escrita). Graças a

este diferencial, poderia trazer contribuições significativas para a política. As palavras de Maia (2002) ilustram bem este aspecto:

[...] a Internet mostra-se como um importante lugar; uma arena conversacional, na qual o espaço se desdobra e novas conversações e discussões políticas podem seguir seu curso. A internet reduz os custos da participação política e pode proporcionar um meio de interação através do qual o público e os políticos podem trocar informações, consultar e debater, de maneira direta, contextualizada, rápida e sem obstáculos burocráticos (MAIA, 2002, p. 47).

Para estabelecer aqui então um parâmetro do que é a idéia de governo eletrônico, procuramos uma definição que abrangesse as duas abordagens acima assinaladas. Assim, governo eletrônico pode ser entendido como:

[...] a contínua otimização da prestação de serviços do governo, da participação dos cidadãos e da administração pública pela transformação das relações internas e externas através da tecnologia, da Internet e dos novos meios de comunicação (FERGUSON, 2002, p. 104).

Ou, ainda,

A política pública chamada Governo Eletrônico é o motor das transformações do Estado que vão se observar em dois grandes níveis: (i) na definição, execução e avaliação de ações governamentais mais eficientes e eficazes; (ii) na maior participação da cidadania nas escolhas sociais e políticas e nas decisões de governo (SALOMÃO, 2005, p. 2).

Essas definições, portanto, estabelecem que o governo eletrônico é a união das duas abordagens, pois destacam além da prestação de serviços a idéia de participação dos cidadãos, assim englobam: a prestação de serviços, o *accountability*, transparência e responsabilidade e o *empowerment*. Sendo assim, de acordo com Eisenberg (2002) uma vez que os governos sejam obrigados a prestam contas aos cidadãos (*accountability*) esses poderam discernir os governos representativos dos não representativos

Nesse sentido, o governo eletrônico pode ser visto como uma possibilidade de restaurar a “[...] legitimidade do sistema político através da criação de novos canais de participação e de parcerias entre o setor público e setor privado ou de voluntariado, contribuindo para novas formas democráticas de interação entre os setores públicos e o privado [...]” (FREY, 2002, p. 145-146). E, a *accountability* deve ser entendida como um mecanismo de controle social sobre os atores que ocupam posições nas instituições políticas e sobre os governantes. Esse controle pode gerar mais transparência e proporcionar o *empowerment*, ou seja, possibilitar o surgimento de políticas que possam dar aos cidadãos poderes para participar das tomadas de decisões governamentais.

Então, para entendermos a idéia de governo eletrônico é preciso perceber que ele surge para responder a duas problemáticas, a adequação dos governos à globalização e como meio de solucionar os problemas causados por esta no âmbito da política. Nesse momento, no entanto, podemos nos perguntar: uma vez que, o governo eletrônico pretende ao mesmo tempo ser um prestador de serviços, que trata os cidadãos como clientes (NGP), o que não exige grandes avanços democráticos, porém deseja também promover a participação, que possibilita aos cidadãos se tornem ativos perante os assuntos governamentais – o que causaria um progresso democrático substancial. Que democracia seria compatível com esse modelo de governar?

4. Se o Governo é eletrônico a Democracia é digital

A concepção de democracia via Internet – Democracia Digital - foi influenciada pelas seguintes vertentes democráticas: a abordagem liberal, a republicana e a deliberativa. Essa última, contudo, é o modelo que mais influenciou o entendimento dessa relação. Segundo Silva (2005) e Marques (2004), para o autor Dahlberg (2001) há três modelos emergentes de democracia

na sociedade da informação, que representam as diferentes visões e perspectivas sobre a democracia. Esses três tipos de democracia digital consideradas por este autor são: liberal-individualista, comunitarista e deliberacionista.

Para Dahlberg (2001) o que difere esses três modelos de democracia digital é a forma distinta que cada um atribui legitimidade à democracia. O primeiro modelo (liberal e individualista) tem suas concepções atreladas à figura do indivíduo, e sendo assim, a legitimidade da democracia está na afirmação e na liberdade de possibilitar a predominância dos interesses individuais. Essa abordagem de democracia digital se aproxima da concepção Schumpeteriana, que concebe a democracia como se essa tivesse a mesma lógica do mercado; assim, os cidadãos/clientes deveriam utilizar o potencial da Internet para consumir informações e serviços públicos. Dessa forma, a democracia digital estaria próxima do termo estabelecido pelos autores Prats e Álamo (2003), ou seja, seria uma democracia dos consumidores de informações, já que:

Em outras palavras, o conceito de democracia eletrônica estaria alicerçado na tríade: indivíduo – informação – escolhas. E falar em ciberdemocracia, a partir deste modelo, significa que ‘cidadãos adotam o papel de consumidores livres no ciberespaço aptos para fazer escolhas (DAHLBERG, 2001, p. 163 apud SILVA, 2005, p. 54-55).

O segundo modelo (comunitarista) enfatiza que a legitimidade democrática sai da esfera individual para recair sobre o coletivo. Em outras palavras, o que legitima uma democracia não é a liberdade dos indivíduos de fazer escolhas, seguindo seus interesses individuais, mas a liberdade de se constituir laços sociais comunitários.

A legitimidade da democracia digital estaria na sua capacidade de ampliar, através do “compartilhamento comunicacional”, a possibilidade de criação de comunidades virtuais. Nessas comunidades virtuais, através de fóruns de discussão, as pessoas poderiam perceber vontades comuns, e também criar relações afetivas. Segundo o autor, Howard Rheingold (1996):

[...] as comunidades virtuais são agregações sociais que emergem da Rede quando existe um número suficiente de pessoas, em discussões suficientemente longas, com suficientes [emoções humanas](#), para formar teias de relações pessoais em [ambientes virtuais](#), alterando de algum modo o [Eu](#) dos que nele participam (SOUZA, 2006, *on line*).

A idéia de comunidade virtual, então, apesar de estar estritamente ligada à noção de ciberespaço, projeta-se para além dele, e atinge as comunidades do espaço real e biológico. Desse modo, “ele [Rheingold] vê nestas comunidades *on line* um novo espaço público capaz de revigorar as relações comunitárias desgastadas pelo esvaziamento do espaço público tradicional” (SILVA, 2005, p. 55).

Por fim, o terceiro modelo, o deliberacionista, está atrelado à concepção habermasiana de esfera pública, a legitimidade da democracia estaria, neste caso, nem no indivíduo e nem na comunidade, mas na liberdade do debate aberto e livre, no qual os indivíduos poderiam discutir de maneira racional questões de interesses comuns para retirar o melhor argumento. A democracia digital, baseada nos princípios da democracia deliberativa, teria sua legitimidade, portanto, na “potencialidade nas TICs para viabilizar maior participação política do cidadão através da deliberação: tanto no sentido de discussão pública quanto no sentido de tomada de decisão” (SILVA, 2005, p. 55).

Então, o que caracterizaria a esfera pública habermasiana e conseqüentemente a esfera pública virtual, segundo o modelo deliberativo, seria a participação igualitária e pública, ou seja, “um sujeito plural que discute os problemas a partir de um processo comunicativo ou dialógico onde prevalece a autoridade do melhor argumento” (LUCHMANN, 2002, p. 4). Dessa forma, as pessoas comuns interagindo no mundo da vida com conversações cotidianas teriam a capacidade de gerar participação política e assim também poderiam interagir “com as estruturas formais de um Estado especializado, quer dizer, depois de debatidos na base, em diversas instâncias comunitárias, estas conclusões, uma espécie de ‘opinião pública’, têm a possibilidade de serem

institucionalizadas” (SILVA, p. 2004, p. 54).

As concepções desse modelo diferem-se dos outros dois e dá a esse uma particularidade específica, uma vez que não desconsidera o indivíduo e nem a coletividade; tenta juntar esses elementos de legitimidade, e ao fazê-lo cria um modelo próprio e particular. Silva (2005), afirma que:

No modelo deliberacionista, o indivíduo só faz sentido enquanto componente de um público capaz de produzir deliberação (...) e ao contrário dos comunitaristas, a ênfase democrática nos deliberacionista não está nos laços sociais do conjunto dos sujeitos, mas naquilo que esta coletividade pode decidir politicamente, através do embate discursivo (SILVA, 2005, p. 56).

Enfim, observamos que os três modelos estabelecidos por Dahlberg (2001) são distintas formas que a democracia digital pode apresentar-se. Contudo, esses três modelos são variáveis da democracia representativa e, segundo Silva, é preciso acrescentar um modelo baseado na democracia direta, uma vez que a concepção de democracia digital, para muitos autores, com visões mais utópicas^{iv}, seria baseada na idéia de que a Internet possibilitará uma revitalização democrática completa. Segundo esse modelo de democracia digital direta, a Internet poderia ser considerada como uma nova *àgora grega*, isto é, uma *àgora virtual* (NOGUEIRA, 2001), onde todos os cidadãos tomariam as decisões sobre os assuntos políticos de forma direta na esfera pública virtual. Essa idéia é uma visão otimista e ligada às teorias libertárias, que consideram esse novo meio de comunicação uma forma de atingir um governo do povo pelo povo. Como afirma, Nogueira (2001):

Hoje, acredita-se que a maior facilidade de receber informações e emitir opiniões levaria o cidadão a participar com mais intensidade. Estaríamos entrando numa espécie de “àgora virtual”, onde os membros da comunidade, tal como os antigos gregos, apresentariam suas idéias e aprovariam as propostas que viessem a ser feitas pelos diversos proponentes. A democracia assumiria a forma da democracia direta e os representantes seriam levados a se tornar “virtuais”, a viver conectados permanentemente com suas bases, acabando por ser, desta forma, dirigidos por elas. Todos deliberariam sobre tudo o tempo todo (NOGUEIRA, 2001, p.1).

Contudo, nem todos os estudiosos compartilham dessa visão otimista, que aproxima a democracia digital da democracia deliberativa e mesmo da direta, há também os chamados ciber-pessimistas ou ciber-céticos (FREY, 2002, p.10), os quais não acreditam na Internet como uma esfera pública virtual, capaz de por si só viabilizar um processo de democratização. Para esses, a relação Internet e democracia estaria estagnada no modelo liberal-individualista, como sendo uma democracia dos consumidores, apenas baseada na prestação de serviços e informação.

O que para os ciber-otimistas eram vantagens, para os ciber-céticos podem ser problemas. O autor Dean (2003) no texto *Why the Net is not a Public Sphere* estabelece quatro alegações que são freqüentemente utilizadas pelos autores que seguem a linha de análise mais cética em relação ao potencial da Internet como uma nova esfera pública. A “carência de racionalidade” seria um desses argumentos, pois se a Internet é um espaço que absorve uma pluralidade de iniciativas, o acesso irrestrito às informações diversificadas podem culminar numa paralisia do debate e da deliberação, uma vez que o consenso se torna impossível de realizar-se em um ambiente caótico, no qual as regras institucionalizadas ainda não são claras, ou mesmo, às vezes, não se fazem presentes.

Se para alguns estudiosos essa liberdade anárquica é uma vantagem para dar voz aos que antes não podiam falar, para outros essa liberdade fica restrita ao âmbito do espaço virtual e não consegue se fazer na prática, uma vez que o mundo real é regido por regras institucionalizadas, burocráticas e pré-definidas.

5. Conclusão

Com bases nas premissas que foram discutidas nesse artigo, podemos estabelecer alguns resultados, os quais devem ser considerados como resultados teóricos que não procuram dar conta de responder todas as diretrizes que compõe a idéia de governo eletrônico. Como proposto na introdução realizamos uma análise do contexto histórico-político em que se insere esse conceito e, assim sendo, encontramos que esse é resultado das mudanças no mundo a partir da década de 1970, período no qual se iniciou e atualmente tem se consolidado a globalização e a Revolução Informacional. Esse período é caracterizado pelo enfraquecimento do Estado-Nação e conseqüentemente da política, como principal esfera articuladora das demandas da sociedade, o que fez com que a forma de se fazer política fosse repensada. Dessa forma, podemos confirmar a afirmação feita na introdução desse texto de que a idéia de governo eletrônico é fruto uma iniciativa de governos, que procuram transformar a administração pública baseada nos modelos da sociedade industrial, para integrá-la na sociedade de informação.

Assim, através da leitura de uma bibliografia sobre a Sociedade da Informação e os efeitos da globalização, e também de textos especializados na temática de governo eletrônico e democracia digital, percebemos que o conceito de governo eletrônico surge de forma paradoxal, ou seja, é resultado do processo de globalização econômico-liberal, que estimulou a implantação dos princípios da esfera privada na gestão pública, estes formulados e definidos pelo movimento da NGP. No entanto, como vimos, governo eletrônico também é entendido como um passo para além da adaptação ao modelo global-liberal, uma vez que esse seria uma possibilidade de ruptura com esse modelo e com a democracia puramente representativa, já que as administrações públicas poderiam utilizar o potencial da Internet para aproximar-se dos cidadãos e romper com o modelo democrático representativo-liberal ao substituí-lo pelo modelo democrático participativo (deliberativo ou direto).

Como resultado dessa análise e apresentado durante o texto, concluímos que a idéia de governo eletrônico deve ser entendida como um novo, num extremo (primeira onda) estaria o uso da Internet para a adaptação aos modelos administrativos da NGP e ao sistema democrático representativo liberal. No outro extremo do novo (segunda ponta) teríamos a participação dos cidadãos de forma efetiva e a ruptura com o modelo democrático representativo. Ou seja, cabe a cada governo tomar a decisão de que tipo de democracia digital irá adotar junto a implantação de um governo eletrônico.

Enfim, através das leituras realizadas observamos que as TICs influenciam todas esferas governamentais, que passaram a utilizá-las de maneiras distintas, mas, com raras exceções, a ignoraram, pois teriam que arcar com o ônus de ficar de fora desse movimento hegemônico, de utilização e disseminação do uso da Internet. A forma de se fazer política atual, então, passa pela Internet e as iniciativas governamentais que procuram instituí-la, convencionou-se chamar de governo eletrônico. Cabe, agora a nós cientistas sociais e políticos a realização de pesquisas nos diversos âmbitos governamentais para estabelecer como se realiza na prática o uso dessas novas tecnologias.

Referências

BRESSER-PEREIRA, L. C.; WIHLEIM, J.; SOLA, L. (org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP, 1999.

_____. Uma reforma para ficar na história. *Revista Reforma Gerencial* – Secretaria do Estado da Administração e do Patrimônio, Brasília, n.0, p. 21-24, mar.,1998.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v.1.

_____. *O poder da identidade*. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico (ISSN 2175-9391)*, n° 5, p. 1-13, 2011.

Paz e Terra, 1999. v.2.

DAHLBERG, L. Democracy via cyberspace: mapping the rhetorics and practices of three prominent camps. *New media & society*, v.3, n. 2, p. 157-177, jun., 2001.

DEAN, J. Why the Net is not a Public Sphere. *Constellations*, Oxford, v.10, n.1, p. 95-112, 2003.

EISENBERG, J. Internet, democracia e república. *DADOS- Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.46, n. 3, p. 491-511, 2003.

_____; CEPIK, M. (Org.). *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

FERGUSON, M. Estratégias de governo eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M (Org.). *Internet e política*. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p.103-140, cap. 2.

FREY, K. Democracia e sustentabilidade das cidades na era digital. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE & AMBIENTE (ANPPAS), 2002, Campinas. *Proceedings...* Campinas: ANPPAS, 2002.

_____. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M (Org.). *Internet e política*. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p.141-164, cap. 2.

LUCHMANN, L. Democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. *Cadernos de Pesquisa*, Florianópolis, n. 33, p. 1-38, 2002.

MAIA, R. C. M. Democracia e internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação. CONGRESSO INTERNACIONAL: INTERNET, DEMOCRACIA E BENS PÚBLICOS, nov.2000, Faculdade de Filosofia Ciências Humanas - FAFICH/UFMG. *Proceedings...* Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 2000.

_____. Redes cívicas e internet. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M (Org.). *Internet e política*. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p.46-73, cap.1.

MARQUES, F. *Dimensões da ciberdemocracia: conceitos e experiências fundamentais*. 2004. 196f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporânea). Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

MARTINS, C. E. A globalização da economia à falência da democracia. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 6, p.1-23, jun.,1996.

_____, H. Rumo a uma nova gestão pública. *Revista Reforma Gerencial* – Secretaria do Estado da Administração e do Patrimônio, Brasília, n. 1, p. 22-23, maio, 1998.

NOGUEIRA, M. A. *Em defesa da política*. São Paulo: SENAC, 2001.

_____. Tecnologias de informação, gestão e governos eletrônicos. *Revista Eletrônica Gramsci e o Brasil*. Juiz de Fora (MG), 2001. Disponível em:<<http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv143.htm>>Política/2001>. Acesso em: 10 jul. 2003.

PRATS, J.; ÁLAMO, Ó. Democracia eletrônica: concepto, tipos y posicionamientos.

Revista Futuros: democracia y Derechos humanos, Catalunya, v. 1, n. 4, p.1-5, 2003. Disponível em:

<http://www.revistafuturos.info/futuros_4/democra_elect_3.htm>. Acesso em: 20 jul. 2006.

PRZEWORKI, A. A social-democracia como um fenômeno histórico. In: _____. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das letras, 1989, cap.1, p. 19-65.

REZENDE, F. A nova gestão pública, performance e reinvenção das instituições: um desafio para reforma do Estado. *Revista Reforma Gerencial* – Secretaria do Estado da Administração e do Patrimônio, Brasília, n. 4, p. 27-28, nov., 1998.

SALOMÃO, L. Políticas Públicas e governo eletrônico. In: WORKSHOP EM POLÍTICAS PÚBLICAS. 15 e 16 fev. 2005, Brasília. *Proceedings...* Brasília: Patri Relações Governamentais, 2005. p.1-9.

SANTOS, B. O social e o político na transição pós-moderna. In: _____. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 75-114, cap. 4.

SILVA, S. *Política e ciberespaço: graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileira*. 2005. 196f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporânea). Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

_____. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 2, p. 450-468, out., 2005.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SOUZA, C. *Comunidade virtual*. Disponível em: <http://www.citi.pt/homepages/espaco/html/comunidade_virtual.html>. Acesso em: 23 de ago. de 2006.

WASHINGTON, S. Globalização: desafios e oportunidades para os governos. *Revista Reforma Gerencial* – Secretaria do Estado da Administração e do Patrimônio, Brasília, n. 1, p. 27-28, maio, 1998.

WEBER, M. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1996.

ⁱ A tecnificação e especialização da política não é um produto da globalização. Pois, Weber, no início do século XX, já havia observado que a política tinha sido invadida por essas categorias. Este fato se deu pelo processo de industrialização e racionalização. Contudo o que se destaca é que, atualmente, esse processo está mais denso, enraizado e radicalizado.

ⁱⁱ O princípio da Comunidade é entendido aqui como equivalente ao conceito genérico de sociedade civil. Para aprofundar-se nessa discussão ver: SANTOS, B (2001) *Pela mão de Alice*. São PAULO: Cortez, cap. 4.

ⁱⁱⁱ O termo colonizado aqui é expresso no sentido Habermasiano. De modo genérico, para esse autor, a sociedade ocidental, devido ao processo de especialização, tem sua estrutura caracterizada de duas formas, o Sistema e o Mundo da Vida. O primeiro é onde se encontra a administração do Estado e a economia e o segundo é onde deveriam ocorrer as trocas comunicativas, ou seja, onde está instalada a esfera da socialibilidade interativa. Contudo, para esse autor o mundo da vida foi colonizado pelo mundo do sistema, tendo o Estado e a Economia saído do Mundo da Vida, para coloniza-lo. Já Santos considera que isso ocorria até meados dos anos setenta, depois a Economia colonizou até o Estado e prevalece como a esfera articuladora das atividades do mundo da vida e da política.

^{iv} Esse termo é tratado aqui não como algo inatingível, mas como uma visão moderna, que considera esse termo como: “[...] aquilo que é viável de existir, mas não possui ‘lugar para ser’; é o que é ontologicamente possível, mas pragmaticamente improvável ou, inversamente, aquilo que é pragmaticamente possível, mas ontologicamente inviável (devido a questões históricas, culturais ou sociais). De um modo mais conciso, o termo não deve ser usado apenas para denominar apenas ‘o impossível’. A expressão só ganha sentido de fato para um uso terminológico útil quando leva em conta esta tensão entre ‘o possível’, mas improvável” (SILVA, 2005, p. 28).