

INTERFACES ENTRE CIDADANIA DELIBERATIVA E GOVERNO ELETRÔNICO: O CASO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO 7 DO RIO GRANDE DO SUL¹

Vinícios Gonchoroski De Oliveira², Sérgio Luis Allebrandt³

¹ Estudo desenvolvido como tema da Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento

² Mestre em Desenvolvimento, vinimsn89@hotmail.com

³ Professor Dr. do Departamento de Ciências Administrativas, Contábeis, Econômicas, e da Comunicação
DACEC/PPGDes Mestrado em Desenvolvimento, Orientador, allebr@unijui.edu.br

Introdução

Este estudo tem como tema as interfaces entre a cidadania deliberativa e o governo eletrônico, tendo como protagonistas da práxis social, a sociedade civil, e as tecnologias da informação e comunicação (TICs). As TICs por sua vez, são vistas como um constructo para a legitimação de um Estado voltado nas práticas da gestão social, cidadania, e participação social na esfera pública. Isto, porque a informatização dos processos e dos canais de difusão de informação ampliou a legitimação da cidadania deliberativa, a democratização cidadã, o acesso à informação, a transparência das informações e o controle das ações desenvolvidas no âmbito do setor público. O avanço na divulgação de informações via plataforma Web, trouxe um significativo aumento nas políticas públicas cujo foco atribui-se a eficiência do setor público. Em tese, as TICs assumiram um papel estratégico na política brasileira como ferramenta de auxílio ao desenvolvimento de políticas públicas convergindo em uma das interfaces usadas pelos governos para interagir com a sociedade. O estudo destas ferramentas tecnológicas com foco nas dinâmicas das administrações públicas proporciona mensurar em quais graus de democracia ou níveis de virtualização encontram-se os portais eletrônicos. Nesta ótica, a pesquisa tem por objetivo analisar os 77 portais eletrônicos municipais da Região Funcional de Planejamento 7, uma vez que, são espaços institucionalizados para a publicização das informações do governo, pois diante da realidade contemporânea a informatização da esfera pública representa um novo conceito de interação entre a administração pública e a sociedade.

Metodologia

A pesquisa caracteriza-se como descritiva tendo em vista que consistem em investigações cuja principal finalidade é o delineamento e análise das características (registro e descrição) dos fatos observados (TRIPODI et al., 1975). Para a realização do estudo, trabalhou-se com dois instrumentos de coleta de dados. Uma das matrizes destina-se a avaliar os portais eletrônicos dos 77

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XIX Jornada de Pesquisa

municípios da RFP 7 sob o prisma de cinco graus de democracia digital proposto por Gomes (2005). E uma segunda matriz de categoria, baseada em Tenório (2008), seguiu de base para a elaboração de um roteiro de entrevistas semiestruturadas aplicadas em 8 municípios da região do lócus do estudo. A pesquisa de campo envolveu prefeitos municipais, secretários da fazenda, assessores de imprensa e técnicos de informática dos respectivos municípios. Desta forma, a análise dos dados se deu pela ótica da abordagem qualitativa e quantitativa.

Resultados e Discussão

As TICs vêm ganhando cada vez mais destaque, sendo incorporado pelos diversos setores da sociedade, inclusive pelas estruturas governamentais. No Brasil, as TICs começam a ter visibilidade em meados da década de 1990 com a popularização da internet e com surgimento de dois movimentos: o primeiro, intitulado Nova Gestão Pública (NGP) que surge em decorrência a crise fiscal das principais economias mundiais na década de 1970, forçando a esfera do mercado a exigir por uma administração pública mais eficaz e enxuta. E o segundo, denominado Novo Serviço Público (NSP), cuja doutrina está nas mudanças no relacionamento entre cidadão e governo, com ênfase nos modelos democráticos de gestão (SANTOS et al., 2012, p. 22; BRESSER PEREIRA, 2002 p. 20). A partir desse segundo movimento na qual a interação entre sociedade e Estado começa a ocorrer por interfaces tecnológicas que possibilitam a participação cidadã na esfera governamental é que o termo governo eletrônico começa a ser consolidado no Brasil.

Para Vaz (2002) o governo eletrônico é um conjunto de aplicações voltadas para o atendimento direto ao cidadão, este atendimento se dá através da utilização de ambientes mediados por computador com especial destaque para o uso da Internet. Outro conceito que vislumbra a experiência da internet enquanto um instrumento que viabiliza a participação da sociedade nas discussões políticas atuando como incremento para práticas de participação deliberativa protagonizada pela esfera civil é o conceito de democracia digital. Em linhas gerais, a democracia digital sintetiza a relação entre internet – esfera pública – democracia enquanto possibilidade de aumento das práticas e oportunidades democráticas (GOMES, 2005).

Neste ensejo de aumentar a participação civil na condução dos negócios públicos, Gomes (2005) sugere cinco graus de democracia digital. O primeiro grau é representado pelo acesso do cidadão a serviços públicos básicos prestados pela administração pública, através da internet. Já o segundo grau, é constituído por um Estado que consulta os cidadãos pela rede para averiguar a sua opinião a respeito de temas da agenda pública ou para a formação da agenda pública. No que tange ao terceiro grau, é marcado pelos princípios da transparência e da prestação de contas (accountability). O quarto grau de democracia digital, corresponde a determinados modelos de democracia deliberativa. A diferença deste grau para o quinto grau de democracia esta na combinação entre as democracias deliberativa, participativa e representativa. Trata-se da tomada de decisão direta sem a interveniência de uma esfera política do tipo representativa.

Para este estudo considera-se o primeiro grau voltado à prestação de informações, tendo como critérios de análise: site em operação; informações genéricas sobre o município; informações

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XIX Jornada de Pesquisa

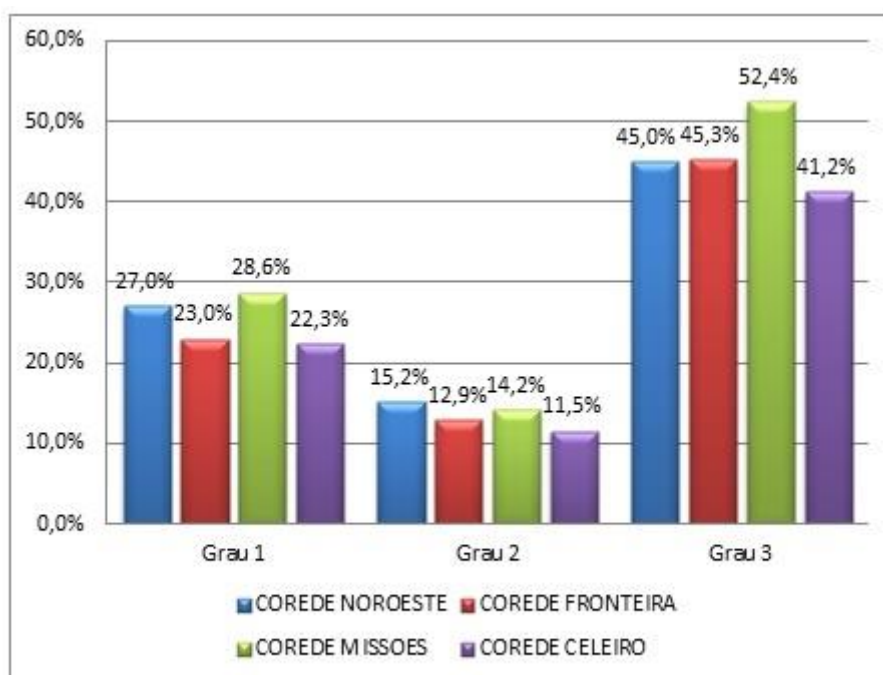
institucionais; notícias; informações sobre inclusão social e digital; informação sobre a infraestrutura tecnológica do município. O segundo grau é representado pela prestação de serviços públicos via portal eletrônico sendo abordados os seguintes critérios: informativo automatizado; informativo instantâneo; entrega de serviço burocrático, prestação de serviço à sociedade; feedback. No terceiro grau, a ênfase é dada para a prestação de informações e contas aos cidadãos. Assim sendo, os critérios analisados foram: transparência das Informações ao cidadão por meio das TICs; Sondagem de opinião pública; Controle Social das ações de governo (accountability). O quarto grau se refere à produção da decisão pelos cidadãos. Os critérios analisados são: canal de deliberação on-line; Sistema avançado de votação eletrônica; Constituição da Agenda decisória. No quinto grau caracterizado pela operacionalização de processos publicitários, analisou-se os critérios: sufrágio on-line; Decisão transferida para a esfera civil mediante uso das TICs.

Em linhas gerais os resultados obtidos com a pesquisa demonstram a existência de três graus de democracia digital (primeiro, segundo e terceiro grau) no uso da internet pelos governos municipais da RFP 7. Respectivamente são graus do nível básico e intermediário. Se tratando dos graus mais avançados na qual pertencem o quarto grau, cuja possibilidade permite realizar debates públicos via ciberespaço ou fóruns de discussão on-line e quinto grau cuja base ideológica e utópica não por termos tecnológicos mais por representar significativas mudanças no modelo democrático em curso no cenário político brasileiro trata-se da tomada de decisão direta sem a interferência de uma esfera política do tipo representativa.

Portanto, os resultados apontam a existência de uma realidade heterogênea quando visto a nível municipal, pois há diferentes picos de desempenho entre os 77 municípios. Em termos comparativos, o melhor caso considerando a média aritmética entre o primeiro, segundo e terceiro grau foi o município de Ijuí (Corede Noroeste Colonial), alcançando 56,7%. Quando analisado grau a grau, este mesmo município obteve no primeiro grau um desempenho de 50%, no segundo grau 50% e no terceiro grau 70%. Já o pior caso percebido nas análises foi o município de Bom Progresso (Corede Celeiro), totalizando 5,8% na média. Sob o olhar individual dos graus, este município no primeiro grau alcançou 3,1%, no segundo grau 4,2% e no terceiro grau 10%.

Quando analisamos pela ótica dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) percebe-se que as regiões de modo geral estão equilibradas na perspectiva de cada grau, porém percebe-se uma predominância do terceiro grau em relação aos demais. Como o terceiro grau é representado pelos princípios da transparência das informações e da prestação de contas públicas uma hipótese da diferença para com os demais esta na imposição ou determinações do governo federal para que estados e municípios assim como o próprio governo federal siga as preposições previstas nas Leis de Responsabilidade Fiscal e Acesso à Informação. Os resultados podem ser visualizados na Fig (1).

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XIX Jornada de Pesquisa



Fonte: Elaborado pelo pesquisador

Figura 1 – Visão dos dados dos Graus de Democracia Digital por Corede

Na segunda etapa da pesquisa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores públicos nos municípios de Crissiumal, Ijuí, Panambi, Santa Rosa, Santo Ângelo, São Luís Gonzaga Três Passos, Três de Maio. O roteiro das questões foi elaborado a partir das Matrizes de Análise de Categoria desenvolvidas por Tenório (2008).

Considerando o primeiro critério de análise Canais de Difusão pertencente a categoria Processos de Discussão, evidenciou-se nas análises das entrevistas que um dos principais meios na qual os municípios interioranos ainda utilizam para se comunicar com os munícipes se dá por meio do rádio. “Pelo rádio, até porque culturalmente o nosso município registra uma audiência muito grande nos programas de rádio. Mas, no entanto nós não nos descuidamos dos outros meios disponíveis hoje, principalmente a questão da mídia eletrônica”. Outra característica que fica clara nos relatos acerca do principal meio utilizados pela prefeitura para se comunicar com o cidadão é a utilização do telefone e posteriormente o uso da internet. A cerca do segundo critério Qualidade da Informação, nota-se que não há preocupação dos municípios em disponibilizar informação para além daquelas previstas em lei “somente legais, não são imposições, mas nós precisamos trabalhar dentro da lei né, se nós fugirmos da regra, nós estamos sujeitos a apontamentos, então nós estamos

cumprindo a regra como ela tem que ser”, “tem as prerrogativas legais que não tem alternativa, tem que ter isso e aquilo nas informações do portal”.

Na prática, nem as informações previstas em lei estão disponibilizadas na grande maioria dos portais analisados evidenciando um sub uso dos portais eletrônicos. A luz do terceiro critério de análise Órgãos de Acompanhamento não foi possível localizar nenhuma ação do tipo deliberada via internet. Porém, foi possível perceber no discurso dos entrevistados a presença de setores específicos nas prefeituras que são responsáveis não pelo controle do que foi deliberado, mas sim pelo controle das informações que são disponibilizadas no site oficial do município, assim como no controle interno das mesmas “nós temos o núcleo de informática”. No quarto critério, Abertura dos espaços de decisão atribuído a categoria Inclusão, não foi possível identificar nenhum município com práticas de ações deliberativas via portal eletrônico. “Não. Nós recebemos as informações diretas”, “Não, na verdade online eu acho que não tem”, “Geralmente é disponibilizado enquetes, pesquisa de opinião”. Embora, virtualmente inexistesse essa possibilidade, presencialmente por meio dos conselhos municipais há a possibilidade de deliberação da decisão a sociedade civil.

No quinto critério, Participação dos diferentes atores pertencente a categoria Pluralismo, idem, nenhum portal apresenta uma ferramenta que possibilite a participação on-line dos cidadãos, salvo por meio de audiências públicas presenciais. “Nós temos o nosso site da Prefeitura, onde a gente coloca tudo que está sendo programado, projetado e o que está acontecendo”, “nós fizemos as divulgações e o povo não participa, quem sabe está muito bem dirigido a Administração Municipal, se não iria entrar em colocações e debates. Mas toda vez que aparecerem, poucos que aparecem nós ficamos muito feliz”.

Se tratando do sexto critério, Avaliação Participativa remete a categoria Igualdade Participativa, no discurso a maioria dos entrevistados corroboram com a afirmação de que pelo site o cidadão pode avaliar as políticas públicas municipais. “Sim, com certeza, porque ali estão as informações, e pelos canais, tanto do serviço de informação, quanto o fala cidadão é possível que essa avaliação seja feita”. Haja vista que a avaliação é um instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública do Estado que tem por objetivo o desenvolvimento de ações mais eficientes e eficazes frente às necessidades e anseios da sociedade. Neste sentido os portais não apresentam uma ferramenta própria para tal, de modo a incentivar que as políticas municipais passem por um processo de avaliação e possível aperfeiçoamento. Já no sétimo critério Possibilidade de exercer a própria vontade, que compõe a categoria Autonomia, não é possível via plataforma eletrônica. “Não por meio do site não, só direto através de audiências públicas. É mais direto ao público”.

Conclusão

Conclui-se que as experiências da utilização da internet nos municípios de pequeno porte, característica predominante na região do estudo, com foco nos processos comunicacionais entre sociedade-governo, demonstrou o quanto é preciso avançar em termos de infraestrutura, transparência e publicização de informação dos governos, assim como, medidas sociais para garantir o acesso da população a tecnologia. O ensejo de estabelecer uma democracia participativa

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XIX Jornada de Pesquisa

plena no âmbito do universo digital primeiramente faz-se necessário promover rupturas culturais e radicais nos sistemas governo de modo a superar o desinteresse e ceticismo dos cidadãos entorno do cenário político. Haja vista, que no cenário estudado o rádio ainda é o principal meio utilizado como veículo de mensagem, seguido pelo telefone e internet. A justificativa para tal fenômeno é o fato de que grande parte da população possui estes instrumentos em suas residências. O objetivo não é enfatizar o possível déficit democrático causado pela baixa interatividade em termos de participação na qual estas ferramentas midiáticas (rádio, telefone...) possibilitam quando comparados com o uso da internet. Mas sim na ausência desta, destacar que estes meios aproximam o ente governamental dos cidadãos ainda que de uma forma simplista unidirecional e/ou bidirecional. Portanto, o uso dos portais na RFP 7 indica que há uma modernização do aparelho estatal, mas há também poucos avanços na implementação de tecnologias para aprimorar e alcançar graus mais sofisticados de democracia digital. É preciso potencializar o uso dos portais eletrônicos na direção de libertar o indivíduo dos dogmatismos que o cerca no caminho da sua emancipação enquanto sujeito consciente de seu papel na sociedade.

Referências Bibliográficas

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina. Revista do Serviço Público, ano. 53, n. 1, jan/mar, 2002. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2645>. Acessado em: 04 de Fevereiro de 2013.

GOMES, Wilson. A Democracia Digital e o Problema da Participação Civil na Decisão Política. Revista Fronteiras v. VII, nº 3, set./dez, p. 214-222, 2005. Disponível em: www.revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394/3537. Acessado em: 05 de novembro de 2013.

SANTOS, Paloma M.; BERNARDES, Marciele B.; ROVER, Aires J. Teoria e prática de governo aberto: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/teoria_e_pratica_de_governo_aberto_versao_final.pdf>. Acessado em: 15 de Janeiro de 2014

TENÓRIO, Fernando G.; et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, Salvador, 2008c. Resumo... Rio de Janeiro: Anpad, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2008/2008_ENAPG569.pdf>.

Acessado em 15 de Janeiro de 2014. TRIPODI, Tony et al. Análise da pesquisa social: diretrizes para o uso de pesquisa em serviço social e em ciências sociais. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XIX Jornada de Pesquisa

VAZ, José C. Administração Pública e Governança Eletrônica: Possibilidades e Desafio para a Tecnologia da Informação. In: Governo Eletrônico – Os Desafios da Participação Cidadã. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 24, dezembro de 2002.