



INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU

DIREITO ADMINISTRATIVO

Alessandra Nogueira Pereira

**A Administração Pública, o governo eletrônico e a democracia:
estudo do Portal da Transparência do governo federal**

Brasília – DF

2014

ALESSANDRA NOGUEIRA PEREIRA

**A Administração Pública, o governo eletrônico e a democracia:
estudo do Portal da Transparência do governo federal**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP

Orientador: Professora Doutora Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Brasília-DF

2014

Alessandra Nogueira Pereira

**A Administração Pública, o governo eletrônico e a democracia:
estudo do Portal da Transparência do governo federal**

Monografia apresentada como requisito à
obtenção do título de Especialista em
Direito Administrativo no Curso de Pós-
Graduação *Lato Sensu* do Instituto
Brasiliense de Direito Público – IDP

Aprovado pelos membros da banca examinadora em ___/___/___, com menção
_____(_____)

Banca Examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

RESUMO

A introdução de novas tecnologias de informação (TCI's), em especial a *Internet*, está sendo incorporada em vários setores da administração pública em todo o Brasil e também no mundo. Esta inovação tem proporcionado maior fiscalização, acessibilidade, eficiência e comodidade na prestação dos serviços públicos. Mais, para além disso, proporciona um acréscimo da participação da sociedade nos assuntos de Estado modificando, por vezes, a gestão gerencial da administração pública. O tema tem avançado no âmbito do Brasil, embora comparado aos outros países esteja ainda em estágio inicial. Apesar disso, as iniciativas de participação via portais tem sido muito produtivas avançando, inclusive, no aspecto legislativo. A partir desta perspectiva, o presente trabalho busca identificar como as TCI'S estão possibilitando a participação da sociedade no gerenciamento da administração pública, incrementando o exercício democrático e da cidadania. Como objeto de análise foi escolhido o portal governamental "Portal da Transparência", no qual serão examinados os recursos técnicos da página, bem como os seus reflexos na democracia e na transparência.

PALAVRAS-CHAVES: TCI's, Democracia, Democracia digital, Governo eletrônico, Transparência, E-participação, Inclusão digital, Exclusão digital, Serviços públicos, Cidadania, Gestão, Déficit democrático, controle social, fiscalização.

Sumário

INTRODUÇÃO	1
1. CONCEITO DE GOVERNO ELETRÔNICO (E-GOV)	4
2. A DEMOCRACIA ELETRÔNICA – DEMOCRACIA DIGITAL – CIBERDEMOCRACIA	11
2.1. Conceito de democracia (ou democracias)	11
2.2. O déficit da democracia e a e-democracia	13
3. GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL E OS REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	19
3.1. Quadro geral e Legislação aplicável	19
3.2. O governo eletrônico nos Estados e Municípios.....	25
3.3 O problema da inclusão (ou exclusão) digital	27
3.4. O governo eletrônico brasileiro e o cenário mundial	32
3.5. Gestão gerencial e gestão social na administração pública	38
3.7. A importância da transparência	44
4. ESTUDO DE CASO: O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO BRASILEIRO	50
4.1. A legislação aplicável	50
4.2. A transparência da gestão fiscal	52
4.3. O portal da transparência	57
CONCLUSÃO	63
REFERÊNCIAS	65

INTRODUÇÃO

Atualmente a Administração Pública, em razão da introdução de novas ferramentas tecnológicas, especialmente a *Internet*, tem enfrentado o desafio de modernizar a sua estrutura gerencial com vistas a oferecer uma melhor prestação de serviços aos administrados e, principalmente incorporando a chamada gestão social. Todavia, a admissão de novas fórmulas de gestão para prestação de serviços de maior qualidade à sociedade gera não só uma melhora na rotina de serviços. Em certa medida, os serviços administrativos, especialmente aqueles disponibilizados via *online*, além da comodidade que lhes é inerente (acesso rápido a informações), possibilitam uma maior participação política do cidadão nas decisões tomadas no âmbito administrativo, não só reforçando a sua postura fiscalizatória, mas também lhe incumbindo um papel decisivo, ou pelo menos mais expressivo, no exercício da própria cidadania. Assim, diante deste contexto a indagação que se faz é: o governo eletrônico, como se encontra hoje no país, permite, efetivamente, a participação democrática da sociedade na decisão dos assuntos de estado? Ou se trata de uma mera exposição de informações com finalidades apenas de consulta e oferta de serviços administrativos mais comuns?

Cabe observar que as novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TCI's), a par de modificar a rotina de prestação de serviços aos usuários, sugerem a existência de terminologias diferenciadas como e-governo e administração eletrônica, criadas a partir deste novo contexto, sugerindo uma nova forma de interação com a sociedade. O tema em outros países, como se verá ao longo deste trabalho, encontra-se um pouco mais amadurecido em termos teóricos e com implementação mais eficiente do que no Brasil, como por exemplo no Reino Unido, que coloca num só um portal dados informativos englobando todos as áreas em que a administração pública atua (segurança, saúde e outras).

Para melhor entender teoricamente os novos institutos criados pelas incorporações tecnológicas na administração pública, bem como os seus reflexos na forma de governar serão explicitados, inicialmente, os novos conceitos em pauta entre eles administração eletrônica, e-governo (governo eletrônico), democracia eletrônica (e-democracia) utilizando-se da literatura estrangeira e nacional.

E como estamos falando em participação democrática o trabalho também incluirá um breve estudo sobre as formas democráticas existentes (democracia participativa, representativa, deliberativa) com o objetivo de comprovar ou não se as novas tecnologias de informação têm contribuído com o acréscimo ou não da participação democrática. Assim, serão vistos como os formatos digitais, hoje existentes em toda administração pública, irão influenciar a participação dos atores políticos (mais especificamente dos administrados) reforçando a prática da cidadania.

É como o tema governo eletrônico é ainda relativamente recente em âmbito nacional, serão apresentadas, de modo expositivo, algumas experiências já vivenciadas em outros países comparando-as com o caso brasileiro, utilizando, principalmente, pesquisas estatísticas inclusas especialmente em anuário da ONU.

Para justificar a existência do governo eletrônico, não poderia deixar de indicar, e fazer breves considerações, sobre o marco legislativo que permitiu a implementação das TCI's no âmbito da administração pública. A legislação, como se constatará, não só definiu a abrangência da aplicação de suas disposições, mas também regulou diretrizes gerais e os meios que os órgãos públicos deverão obrigatoriamente, observar na prestação de informações e de serviços ao cidadão.

Por fim, como a indagação do presente estudo é como a introdução das TCI's possibilitam a participação da sociedade num ambiente democrático, será feito um estudo de caso, de natureza expositiva e ao mesmo tempo crítica, tendo como referência uma das mais importantes ferramentas de transparência no país: o Portal da Transparência. Serão apontados como os serviços de informações disponibilizados no portal são colocados à disposição dos usuários, com vistas a constatar o que elas, efetivamente, podem acrescentar no dia-a-dia do administrado. É a administração eletrônica no seu aspecto mais prático. A importância desta análise é demonstrar se a administração eletrônica tem atendido ou não aos anseios de fiscalização, transparência e de participação ativa do cidadão na esfera administrativa e democrática. Dito de outro modo, no próprio atuar do governo.

Deve ser frisado que o tema é considerado, por unanimidade, de suma importância, à medida que as novas tecnologias possibilitam uma participação maior do usuário, tornando-o de certa forma também um administrador em vários

setores das políticas públicas e nos processos decisórios a eles inerentes, alimentando a própria administração de dados cujo levantamento e aferição, por vezes, seriam praticamente inviáveis por métodos convencionais. De outro lado, embora modernizada, a administração permanece sendo regida pelos princípios já consolidados constitucionalmente – em especial os consagrados no art. 37 da Constituição Federal -, destacando-se os seus princípios da publicidade e eficiência, incrementando-se a transparência¹.

¹ O *caput* do art. 37 da Constituição Federal estabelece: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

1. CONCEITO DE GOVERNO ELETRÔNICO (E-GOV)

Para melhor entendermos a razão da implantação do governo eletrônico no Brasil como um novo método de administração pública é imprescindível que se faça uma breve análise de como se encontra o enfrentamento da questão em alguns outros países que já colocaram em prática essa nova forma de gestão pública examinando-se as suas causalidades e seus fundamentos.

Inicialmente, na Espanha Maria José Garot, fazendo referência à normatização já existente no âmbito da Comissão Europeia, define o governo eletrônico como uma nova forma de administração pública que tem como objetivo estar a serviço da democracia e melhorar dos serviços públicos oferecidos. A citada autora, de modo percuciente e bastante didático, assim resume:

Según la Comisión Eurpoe, el “e-gobierno” puede ser definido como “el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes con el fin de mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas.”²

Portanto, segundo esse ponto de vista, a incorporação de novas tecnologias da informação (TCI's) às decisões governamentais possui como foco primordial o usuário dos serviços oferecidos pela administração. Entretanto, mais do que uma simples carta de serviços elementares mais ágeis e acessíveis viabilizados por modernas tecnologias, deve-se ter em mente que o uso dessas ferramentas propiciará uma participação mais efetiva dos cidadãos na condução dos assuntos que lhe são afetos. Portanto, a questão não é vista somente do ponto de vista eminentemente técnico, mas também sob o aspecto de legitimação democrática e formação de políticas públicas. Disto de outra forma: a relação entre governo e cidadão é amplificada. Forma-se o tripé: democracia, cidadão e tecnologia. A

²GAROT, Maria José. **De la administración electrónica a una democracia digital**. Revista Direito GV, n.11, p. 89, jan- jun 2006.

mesma autora, a partir deste paradigma coloca – cabe lembrar-se que os comentários se referem especificamente ao caso espanhol – questionamentos acerca da implementação do e-governo, como se verifica adiante por suas indagações:

- *¿Qué se entiende por gobierno en el e-gobierno? Esta pregunta nos obliga a identificar y a definir cuales son las administraciones que ofrecen información y servicios en Internet.*
- *¿Qué tipo de información y de servicios está disponible en Internet? En otras palabras, ¿Internet añade algo nuevo y valioso para los ciudadanos en sus relaciones con la Administración pública?*
- *¿Quien se beneficia de la apertura de la Administración pública? Obviamente, el e-gobierno tendrá sentido si se beneficia a una amplia mayoría de ciudadanos. Veremos pues brevemente si existen políticas públicas de fomento de acceso a Internet con el fin de evitar la llamada “brecha digital”.*
- *Más allá de la puesta on-line de los servicios públicos en sentido amplio, ¿puede Internet realmente ayudar “a mejorar los procesos democráticos”? y así contribuir a la emergencia de una e-ciudadanía y partiendo de una e-democracia.*

De igual forma, Javier Barnés Vázquez, catedrático da Universidade de Huelva em Direito Administrativo, também considera que o governo, além da própria noção de maior eficiência na prestação de serviços públicos, compreende que, a partir das novas tecnologias, relações inéditas são estabelecidas com o administrado através de novos canais de comunicação dando origem a uma reengenharia no próprio modo de pensar a gestão pública. Esmiúça o seu pensamento da seguinte forma:

El “gobierno electrónico” o la “Administración electrónica” hacen referencia desde luego, a muchas mas cosas que la mera oferta de mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas a través de los nuevos canales electrónicos e información y de prestación de servicios. Se asocian, además, a la instauración de nuevos valores e actitudes. Se habla aqui de fortalecer la Administración a traves de una mayor transparencia y participación ciudadana em la elaboración y desarrollo de las políticas y em la toma de decisiones. O de mejorar la eficacia y la calidad de las actividades y servicios que la Administración presta a la sociedade.

Portanto, o que se pode concluir dessas considerações é que as novas tecnologias de informação retiram da administração pública o papel de protagonista conferindo-o também aos administrados pelo uso de novas práticas. O papel do administrado é mais ativo, numa postura mais cooperativa.

De uma rápida leitura acerca do governo eletrônico no Reino Unido podemos inferir que a perspectiva primordial do termo revela-se na excelência da prestação de serviços aos cidadãos, aproximando-se quase do aspecto gerencial. Ou seja, do aspecto que privilegia mais a eficiência, o bom uso dos recursos públicos e a otimização de pessoal.

Os professores Heke Margetts, da Universidade de Londres, e o Professor Patrick Dunleavy, da Escola de Economia e Ciência Política de Londres, em artigo titulado “*Better Public Services through e-government*” conceituam o termo da seguinte forma:

“E-government is about making the full range of government activities - internal processes, the development of policy and services to citizens - available electronically. Despite the bursting of the over-inflated dot com bubble, electronic interactions have rapidly shown astonishing potential for transforming the internal activities of all organizations and dramatically altering the relationships between organisations and those who use them - in particular, firms and their customers.”³

Também merece destaque a referência feita por Gregório Arena, catedrático em Direito Administrativo da Universidade de Trento (Itália) que, analisando o e-governo sob o ângulo da reinvenção da administração pública e tentando colocar os termos em seus devidos lugares destaca:

Existe um dicho ibero-americano según el cual “Gobernar no es asfaltar” y que podría ser aplicado, parafraseándolo, el tema del e-government para indicar que éste “no es la administración informática”.

Em efecto, así como gobernar comprende la construcción de carreteras, del mismo modo también el e-government precisa, para ser llevado a cabo, de una Administración dotada de las más modernas

³ NATIONAL AUDIT OFFICE. Disponível em << <https://www.nao.org.uk/report/better-public-services-through-e-government/>>>. Acesso em: 24.jan.2014.

tecnologías de la información y la comunicación (TCI); pero no basta con dotar de ordenadores a las Administraciones Públicas para obtener lo que en realidad es un verdadero nuevo modo de administrar, que viene denominado precisamente como e-goverment. Si se quiere que esta nueva forma de administración pueda producir todos sus efectos es necesario ser conscientes de que su consagración plena implica afrontar algunas de los problemas de fondo, teóricos y prácticos, que afectan a las relaciones entre administraciones Públicas Y ciudadanos. Una de las características más significativas de las TCI consiste, de hecho, en hacer posible una amplísima compartición de las informaciones entre una multiplicidad de sujetos públicos y privados, lo que determina la radical entrada en crisis de los modelos organizativos fundados en la separación entre lo público y lo privado y en la sectorización de los flujos informativos y hace “mas lábiles los confines entre el sector público y el resto de la sociedade, transformando potencialmente todas las instituciones en redes de organizaciones y todas las organizaciones en redes de unidades elementales.”⁴

Aprofundando um pouco mais as suas observações, o mesmo autor pondera que os novos modelos de administração pública impostos pela incorporação de tecnologias modificam sensivelmente os tradicionais princípios administrativos, bem como as relações com o administrado. Assinala que o modelo clássico de administração, de conduta na maior parte das vezes contraposta ao cidadão, dá lugar um modelo mais colaborativo que ele chama de “*administración compartida*” termo que, em tradução livre, podemos nomear como “*administração compartilhada*” enfatizando a participação do cidadão em forma de colaboração. Sobre essa nova característica discorre o autor:

[...] en extrema síntesis, en el modelo tradicional de Administración, ésta persigue el interés público por cuenta de los administrados ya no son tales, sino que son ciudadanos activos y responsables que, <<aliándose>> con la Administración, contribuyen a la solución de los problemas de interés general.

Dentro del modelo genericamente denominado de <<administración compartida>> se encuentran presentes, como se verá mejor en las páginas siguientes, dos perspectivas distintas que a su vez dan lugar entre Administraciones y ciudadanos nazca de una demanda dirigida desde la Administración a los ciudadanos (modelo de la coadmistración) o, por el contrario, derive de una iniciativa de éstos

⁴ TRENTO. Gregori. **E-goverment y nuevos modelos de administración**. Revista de Administración Pública, n.163, p. 413-430, jan-abril 2004.

que se movilizan en pos del interés general (modelo de la administración de la subsidiariedad).

Pondera, ainda, que a introdução das novas tecnologias da informação (TCI's) retira do centro das relações entre administração e os cidadãos os tradicional modelo bipolar⁵ fazendo com que este evolua, de forma significativa, para o modelo de administração compartilhada, no qual não só se garante não só a prestação de serviços mais eficientes e rápidos, como se solicita ao administrado a sua participação efetiva, responsável e não subordinada no trato da coisa pública – sendo esta a sua nova função no modelo que surge.

Como se verifica, o foco aqui proposto, para além dos serviços de qualidade que podem ser oferecidos pela incorporação das TCI's na administração pública dá ensejo a uma interação paritária com os cidadãos, oportunizando efetiva participação em um contexto do *e-government*. Essa agregação administração-administrado é sem dúvida alguma favorecida pelas TCI's. Contudo, a referida autora intenta ir um pouco mais além da mera análise de métodos tecnológicos que podem ser alcançados. Busca, a partir da interação possível, reflexos no exercício da democracia e da cidadania:

Se trata sencillamente de aplicar el modelo de la administración compartida, em su doble variante de la coadministración y de la administración de la subsidiaridad , a la ejecución de las políticas de e-government, del mismo modo que se puede aplicar a la realización de otras políticas em otros sectores de intervención. Esos mismos ciudadanos a los que las instituciones intentan simplificar la vida con el e-government se convierten, deste modo y al tiempo, em destinatarios y protagonistas del e-government desde una perspectiva em la que a la mejora de la eficiencia del servicio se añade también una dilatación de los espacios de participación (y, por tanto, de democracia) em la gestión de los servicios⁶.

⁵ Sobre o modelo bipolar ensina:

*“Como há indicado, el modelo tradicional se fundamenta sobre un paradigma que Sabino ha denominado <<paradigma bipolar>> (paradigma bipolare), para indicar el binômio sobre el cual se há basado por mucho tempo (y todavía em gran parte se basa) la relación entre Administraciones Públicas y ciudadanos (TRENTO. Gregori. **E-government y nuevos modelos de administración**. Revista de Administración Pública, n.163, p. 413-430, jan-abr 2004.*

.(...)

Este es, por tanto, << el paradigma fundamental del Derecho Publico em el siglo XX: dos polos separados, ni convergentes ni concertados, sino em contraposición como consecuencia de la superioridad de uno sobre el outro; para compensar dicha superioridad el más fuerte vieno sometido a reglas y deberes (...).

⁶ TRENTO. Gregori. **E-government y nuevos modelos de administración**. Revista de Administración Pública, n.163, p. 413-430, jan-abr. 2004

Em termos de doutrina pátria, podemos citar Paula Santos e Flôrcia Ferrer que entendem o governo eletrônico divididos em níveis. São eles: administração pública para administração pública, administração pública para negócios e, o mais importante para este trabalho a administração pública para o cidadão.⁷

Outra definição é dada pelos economistas Andréa Gomes Fernandes e José Roberto Rodrigues, que desdobram mais detalhadamente as funções que o governo eletrônico possui a partir das diretrizes genéricas acima colocadas:

Em linhas gerais, as funções características do e-governo são:

- prestação eletrônica de informações e serviços;
- regulamentação das redes de informação, envolvendo principalmente governança, certificação e tributação;
- prestação de contas públicas, transparência e monitoramento da execução orçamentária;
- ensino à distância, alfabetização digital e manutenção de bibliotecas virtuais;
- difusão cultural com ênfase nas identidades locais, fomento e preservação das culturas locais;
- *e-procurement*, isto é, aquisição de bens e serviços por meio da *Internet*, como licitações públicas eletrônicas, pregões eletrônicos, cartões de compras governamentais, bolsas de compras públicas virtuais e outros tipos de mercados digitais para bens adquiridos pelo governo;
- estímulo aos e-negócios, através da criação de ambientes de transações seguras, especialmente para pequenas e médias empresas.

O desenvolvimento do e-governo passa, geralmente, por quatro estágios. O primeiro consiste na criação de *sites* para a difusão de informações sobre os mais diversos órgãos e departamentos dos diversos níveis de governo.

Eventualmente, esses *sites* são reunidos em um portal que, nesse estágio, consiste apenas em uma espécie de catálogo de endereços dos vários órgãos do governo⁸.

⁷ FERRER, Flôrcia, SANTOS, Paula (org.). **E-government o governo eletrônico no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2004.

⁸ FERNANDES, Andréa Gomes, AFONSO, José Roberto Rodrigues. **e-Governo no Brasil: Experiências e perspectivas**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, n.14, p. 21-64, jun 2001.

Contudo, a partir dos inegáveis benefícios advindos do uso das tecnologias da informação na administração pública, bem como das suas perspectivas favoráveis para implementação da participação popular e exercício da cidadania, alguns problemas também se fazem relevantes. Talvez, aquele que mais merece destaque é o referente ao próprio acesso desta tecnologia que, em maior ou menor grau de alcance, define o nível de exclusão ou inclusão digital, como se verá a seguir.

2. A DEMOCRACIA ELETRÔNICA – DEMOCRACIA DIGITAL – CIBERDEMOCRACIA

2.1. Conceito de democracia (ou democracias)

Como não poderia deixar de ser, os novos modelos organizativos adotados pela administração pública possuem um reflexo significativo no exercício da democracia, especialmente quando falamos em termos de Brasil, cuja prática de participação política dos cidadãos ainda é incipiente. Portanto, a incorporação das TCI's configura aqui um modo de auxílio no desempenho, do funcionamento diário da administração.

As iniciativas de modernização por meio das novas tecnologias da informação, quando postas a serviço do fortalecimento da democracia, recebe comumente a denominação de democracia eletrônica. Wilson Gomes, que nomina a democracia eletrônica como democracia digital, vincula esta democracia como uma ferramenta que influencia o aumento do nível de participação política. Esclarece que:

Em todos os modelos, a experiência da internet é vista, ao mesmo tempo, como inspiração para formas de participação política protagonizada pela esfera civil e como demonstração de que há efetivamente formas e meios para a participação popular na vida pública. A “democracia digital” (e outros verbetes concorrentes) é, neste sentido, um expediente semântico empregado para referir-se à experiência da *internet* e de dispositivos que lhe são compatíveis, todos eles voltados para o incremento das potencialidades de participação civil na condução dos negócios públicos. Podemos buscar sintetizar a discussão genérica sobre democracia digital, ainda que de forma apressada, em um conjunto básico de asserções⁹.

Para melhor entender as influências da democracia eletrônica na administração pública, é necessário que se faça, inicialmente, uma revisão acerca das teorias democráticas mais consolidadas.

Segundo Norberto Bobbio a democracia pode ser definida como:

⁹ GOMES, Wilson. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política.** Disponível em: <http://200.144.189.42/ojs/index.php/fronteiras/index>. Acesso em: 25.fev.2014.

[...] aquela que pode ser entendida “primariamente por um conjunto de regras e procedimentos para a formação de decisões coletivas em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados¹⁰.

Embora modernamente haja uma série de aspectos envolvendo os tipos de democracia, as mais comumente referenciadas são as chamadas democracia participativa¹¹ e democracia representativa. Explica Norberto Bobbio, ainda que:

A expressão "democracia representativa" significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade¹².

O que o moderno mundo digital está proporcionando é uma democracia mais participativa, sem intermediações entre governo e sociedade. Em outras palavras, um complemento à democracia representativa (cujas decisões políticas são entregues, essencialmente, aos eleitos pelo povo, excluindo os cidadãos, posteriormente, das decisões políticas e produção legislativa) e à democracia direta que resta praticamente inexecutável no mundo contemporâneo ante a quantidade de participantes possíveis.

Atentando para a dimensão gigantesca do governo digital e das suas múltiplas facetas, é necessário saber diferenciar quais são as funcionalidades que permitem em maior escala a participação civil da sociedade e ainda, aquelas que

¹⁰BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra., 1994.

¹¹ A democracia participativa, segundo Luiz Miguel é aquela que: [...] destaca a necessidade de ampliação dos espaços de decisão coletiva na vida cotidiana [...] É necessário que as pessoas comuns estejam presentes na gestão das empresas, das escolas, enfim, que a participação democrática faça parte do seu dia-a-dia. Como se vê não se trata de uma volta à democracia direta, mas da combinação dos mecanismos representativos com a participação popular na base.

Em acréscimo, o mesmo autor define a democracia deliberativa como aquela cujo objetivo é que as decisões políticas sejam resultados de ampla discussão, na qual todos tenham condições de participar em igualdade, apresentando argumentos racionais para chegar a um consenso. (MIGUEL, Luiz Felipe. **Teoria democrática atual: esboço de um mapeamento**. Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais. São Paulo. n.59, p. 8, 2º semestre 2005.

¹² BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. P.44

viabilizam um acesso rápido a informações e serviços. De forma bastante didática, temos a seguinte classificação cujo conhecimento será bastante esclarecedor e de grande utilidade quando da análise do governo digital brasileiro através do Portal da Transparência. Veja a classificação:

São três principais dimensões do governo digital, analiticamente úteis para o estudo do tema (POSSAMAI, 2010), quais sejam: os serviços eletrônicos (e-serviços), a participação eletrônica (e-participação) e a administração eletrônica (e-administração). Os e-serviços consistem na prestação, total ou parcial, de serviços públicos através de meios eletrônicos e digitais. A e-administração refere-se ao uso das TIC para apoiar a realização de processos que sustentam as áreas finalísticas dos governos, envolvendo não só a automatização de tarefas rotineiras, mas o completo redesenho dos processos de governo. Já a e-participação compreende o emprego das TIC com vistas a ampliar a transparência das atividades governamentais e a reforçar o controle social, bem como a possibilitar a participação da sociedade na elaboração das políticas públicas¹³.

Não há dúvidas que o formato digital proporciona a abertura de mais um espaço para que, além da modernização propriamente dita possibilitará, por via reflexa, que o usuário tenha acesso a informações e conhecimentos “tornando possível a transição de um modelo passivo, de busca de informações, para um modelo mais ativo, de participação, envolvendo diferentes formas de representação e participação popular.¹⁴

2.2. O déficit da democracia e a e-democracia

A introdução das TIC's na administração pública alterou sensivelmente não só a forma da atuação administrativa, mas, também a forma de governar. É que estes novos métodos possibilitaram o acesso mais rápido às informações dando lugar a outro tipo de democracia, a ciberdemocracia“ que

¹³ POSSAMAI, **Perspectivas e desafios da democracia digital no Brasil: a participação eletrônica no ciclo de políticas públicas**. Disponível em: http://gabinetedigital.rs.gov.br/wp/wp-content/uploads/2013/09/Gabinete-Digital_-An%C3%A1lise-de-uma-experi%C3%Aancia.pdf. Acesso em: 20.jan.2014.

¹⁴ SOARES Jr, J. S.; SANTOS, E. M. **Governança eletrônica: uma perspectiva sociotécnica das organizações públicas a partir da padronização e interoperabilidade**. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE POS-GRADUACAO EM ADMINISTRACAO – ENANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

[...] é um espaço de aprofundamento da comunicação e cooperação que promove o incremento da transparência do processo político, eleva o compromisso direto e participativo do cidadão e melhora a qualidade da informação da opinião pública, abrindo novos espaços e deliberação”¹⁵.

Há quem diga que essa “nova” forma de democracia (também conhecida como e-democracia, como já explicado aqui, seja uma resposta à crise da democracia contemporânea que hoje é condicionada pelos grandes mercados econômicos e deixa de lado a voz dos governados. Confira-se o raciocínio de Júlio César e Andrade Abreu:

Para Oliveira (2001) a democracia representativa é insuficiente para dar conta da separação que existe entre governantes e governados na atualidade. Na visão do autor o atual modelo democrático favorece nitidamente uma classe social uma vez que “essa separação aparece como vantajosa para os grandes grupos econômicos e grupos políticos que formam uma verdadeira oligarquia, mas é inteiramente daninha para o cidadão comum” (OLIVEIRA, 2001).

Um sinal de desgaste é percebido quando a democracia, que deveria ser um processo dialógico, é cooptada por uma lógica utilitarista que aprisiona todas as dimensões da sociedade (FREITAG E ROUANET, 2001). Em um movimento hegemônico, um grande consenso social é formado, e em alguns casos este se transforma em resignação diante da impotência frente ao sistema (ROSAS e SANTOS, 2009)¹⁶.

Há, contudo, uma vertente que, sem considerar os aspectos econômicos como elemento central, vê esse tipo de democracia como uma suplementação, reforço ou correção da democracia atual.

Nesse aspecto cabem algumas considerações acerca do assunto para compreendermos como a introdução das TCI's tem disso invocada como uma ferramenta para a maior participação do cidadão nas decisões governamentais.

¹⁵ SANTOS, P. M. ; BERNARDES, M. B. ; MEZZAROBBA, O. . **Democracia Eletrônica: Desafios e Perspectivas**. In: Encontros Internacionais do PROCAD, 2009, Florianópolis. Colóquio sobre a Sociedade da Informação: Democracia, Desenvolvimento e Inclusão Tecnológica, 2009

¹⁶ ABREU, Julio César Andrade de. **Do análogo ao Digital: Democracia, Internet e Orçamento Participativo**. XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ – 4ª 7 de setembro de 2011.

Inicialmente, é necessário entender que um estado é um Estado democrático de Direito, por si só, não basta para que a democracia se consolide¹⁷. A par de todo o aparato legislativo a sua implementação dever estar acompanhada de meios que possibilitem a participação popular. Em ensaio intitulado “A relação entre Estado de direito e democracia no pensamento de Bobbio e Ferrajoli” Daniela Cademartori e Sérgio Cademartori fazem uma análise sobre esse assunto diferenciando a democracia formal - esta ligada à legalidade estrita-, e a democracia substancial, tendo como fonte a vontade da maioria. Acompanhe os argumentos que são expostos:

Ainda de acordo com Ferrajoli, o projeto “garantista” leva a uma redefinição do conceito de democracia – diferenciada formal e substancialmente – e também à fusão da democracia substancial com o Estado de direito. Assim, visto como um conjunto formado pela soma de garantias liberais mais as garantias sociais, o Estado de direito pode ser configurado “como um sistema de meta-regras com respeito às próprias regras da democracia política”.⁴⁶ Isto é, a regra da democracia política, segundo a qual se deve decidir por maioria indireta ou direta dos cidadãos, fica subordinada ao Estado de direito.

Precisamente, se a regra do estado liberal de direito é que nem sobre tudo se pode decidir, nem sequer por maioria, a regra do estado social de direito é que nem sobre tudo se pode deixar de decidir, nem sequer por maioria; sobre questões de sobrevivência e subsistência, por exemplo, o estado não pode deixar de decidir, inclusive ainda que não interessem à maioria.

Assim posta a relação entre Estado de direito e democracia, o passo seguinte será considerar dois tipos de democracia: a substancial ou social (Estado de direito dotado de garantias efetivas, tanto liberais como sociais) e a formal ou política (Estado político representativo, baseado no princípio da maioria como fonte de legalidade).

Enquanto a democracia formal refere-se ao Estado político representativo, que tem no princípio da maioria a fonte da legalidade,

¹⁷ Joan Subirats, da Universidade Autônoma de Barcelona, também pondera a importância da democracia que promova a real igualdade entre os cidadãos. Neste passo afirma que:

No es fácil adentrarse en el debate sobre la democracia y sus significados pasados, actuales y futuros, sin aclararnos un poco sobre a qué nos estamos refiriendo. Y tampoco es ello sencillo dado lo mucho que se ha escrito y se sigue escribiendo sobre el tema. Aceptemos que deben existir unas reglas mínimas sobre las que fundamentar un ejercicio democrático¹, pero sabiendo que la existencia de esas reglas no implican el que se consigan los fines que, desde siempre, han inspirado la lucha por la democratización de nuestras sociedades. Es decir, la igualdad no sólo jurídica sino también social y económica. Esa aspiración ha sido la razón de ser de los movimientos democráticos desde que se alteraron los principios teocráticos y autoritarios del poder. Los “levellers” en Inglaterra o los “iguales” de Babeuf, por retrotraernos a los orígenes, no se conformaban con el principio representativo como elemento constitutivo de los nuevos regímenes, sino que pretendían hacer realidad la aspiración igualitaria, la aspiración democrática. (SUBIRATS, Joan, **Democracia, participación y transformación social**. Disponível em <http://polis.revues.org/5599>. Acesso em 24.fev.2014.

a democracia substancial ou social nada mais é do que o Estado de direito dotado de garantias efetivas, tanto liberais quanto sociais.

São modelos independentes entre si, como são independentes os sistemas de garantias constitucionais inerentes: de um lado, as regras que asseguram a mera legalidade, ou seja, a vontade da maioria; de outra, as que garantem a estrita legalidade, a matéria a ser decidida.

As normas formais da democracia política definem quem decide e como decide (a maioria e por maioria), ao passo que as normas da democracia substancial estabelecem os temas sobre os que se pode e principalmente sobre os que não se pode decidir (os direitos fundamentais são o exemplo mais conspícuo).

Ao estabelecer esferas de indecidibilidade no Estado de direito, os esquemas substanciais de estrita legalidade são entendidos por Ferrajoli como axiologicamente mais importantes do que as normas da democracia formal ou política (mera legalidade): “E [...] claro, no plano axiológico, que a democracia substancial incorpora valores mais importantes, e por conseguinte prévios, em relação à formal.”⁴⁸ Em resumo, o princípio da democracia formal ou política “relativo ao quem decide”, subordina-se aos princípios da democracia substancial relativos “ao que não é lícito decidir e ao que é lícito deixar de decidir.”

Como corolário temos que, para o “garantismo”, a expansão da democracia deverá dar-se não somente pela multiplicação de seus espaços de atuação, abrangendo também espaços não políticos, onde ficam formalmente democratizados o quem e o como das decisões. Esta ampliação deverá abranger também “a extensão dos vínculos estruturais e funcionais impostos a todos os poderes – democráticos e burocráticos, públicos e privados – para a tutela substancial de direitos vitais sempre novos e, ao mesmo tempo, mediante a elaboração de novas técnicas garantistas aptas a assegurar uma maior efetividade.”¹⁸

Diante desta dificuldade, muitos entendem que está ocorrendo uma espécie de crise da democracia representativa liberal. Crise esta, que embora seja de enorme expressividade, encontra no governo eletrônico uma nova forma de se atualizar e ou de suprir deficiências no seu exercício. Em relação a esse aspecto, merece atenção o pensamento de Joan Subirats que analisando o declínio da democracia com os seus contornos liberais revela as causas da baixa participação política nos assuntos do Estado:

Lo que ha ocurrido en los últimos años, el gran cambio de época al que asistimos, está provocando un vaciamiento creciente de nuestra capacidad de influir en la acción de gobierno. Y ello es así a pesar de

¹⁸ CADEMARTORI. Daniela Mesquita Leutchuk. CADERMARTOTI. Sérgio. **A relação entre Estado de direito e democracia no pensamento de Bobbio e Ferrajoli.** Revista Sequência, n.53, p.145-163, Dez. 2006.

que formalmente mantengamos más o menos intactos muchos de los elementos formales de nuestra condición de ciudadanos que viven y ejercen sus derechos en un Estado democrático. Y con ese creciente desapoderamiento de la capacidad popular de influir y condicionar las decisiones, se pierde buena parte de la legitimidad de una democracia que sólo mantiene abiertas las puertas de los ritos formales e institucionales. Dice Hirschman² que un régimen democrático consigue legitimidad cuando sus decisiones emanan de una completa y abierta deliberación entre sus grupos, órganos y representantes, pero eso es cada vez menos cierto para los ciudadanos y lo es cada vez más para entes, corporaciones y lobbies económicos que escapan de la lógica estado-mercado-soberanía, y aprovechan sus nuevas capacidades de movilidad global. Los poderes públicos son cada vez menos capaces de condicionar la actividad económico-empresarial, y, en cambio, las corporaciones siguen influyendo y presionando a unas instituciones que no disponen de los mismos mecanismos para equilibrar ese juego de los que disponían antes.

Como observam vários autores, a democracia ligada às instituições do liberalismo, enfrenta hoje um cenário mais complexo com a globalização, maiores reivindicações de direitos sociais/fundamentais que mudam radicalmente as necessidades da coletividade – que não são mais satisfeitas com a democracia representativa. Em contrapartida, a democracia digital é vista como uma oportunidade de superação das deficiências do estágio atual da democracia liberal.¹⁹

Considera-se que o melhor entendimento é aquele que, como linhas atrás foi explicado, no estudo teórico sobre os fundamentos do governo eletrônico, afirmam que se tem configurado mais uma alternativa à participação cidadã no trato dos assuntos do Estado na condução do interesse comum. Neste ponto, a interação, a participação, a postura ativa daquele que é governado são os pontos-chave da democracia eletrônica que deixa para trás a posição de usuário do administrado para torná-lo coprotagonista da gestão governamental²⁰.

Entende-se que a melhor definição que temos acerca da democracia eletrônica é a que leva em consideração, como visto em outros países, que ela engloba uma postura de participação do administrado, levando-o a melhor interação

¹⁹ GOMES, Wilson. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política.** Revista Fronteiras – estudos midiáticos. n.VII, P.214-222, Setembro-dezembro 2003.

²⁰ TRENTO. Gregori. **E-goverment y nuevos modelos de administración.** Revista de Administración Pública, n.163, p. 413-430, jan--abr 2004.

com a gestão pública, fortalecendo o seu papel na cidadania e, conseqüentemente, o exercício da cidadania²¹.

Como bem assinalado:

Faz-se necessário esclarecer que, no tocante a democracia eletrônica, o que interessa é o fortalecimento do quarto estágio, que pressupõe um aumento na participação do cidadão no gestão do Estado. Assim, o principal desafio que precisa ser encarado é que o e-gov não se limite à mera disposição de informações via *internet* (primeiro e segundo nível), mas sim que assegure a todos o acesso a informação governamental e a efetiva participação do cidadão na tomada de decisões políticas (cidadãos que devem dirigir as decisões dos governantes e estes não agindo de acordo com seus interesses)²²

²¹ Merece atenção a observação Wilson Gomes que explicitando melhor o tema democracia e cidadania, assim expõe o seu pensamento:

Em teoria democrática, em palavras simples, nunca se trata simplesmente de homens (já que a humanidade não é um status nem algo relativo) nem de sociedade (qualquer associação); trata-se de cidadania, de esfera civil. E o domínio da cidadania só faz sentido se convocamos o seu par semântico, a *civitas*, a comunidade política, o Estado. *Alicui civitatem dare*, significava, literalmente dar a alguém uma *civitas* o que significa simplesmente, e na mesma proporção, conceder cidadania a alguém ou dar a alguém um Estado. Ser cidadão e ter como seu um Estado são, nesse sentido a mesma coisa. O que quer dizer ainda, para concluir que é a existência de um Estado que torna *civil* a *sociedade civil*. Na democracia, regime em que a *civitas* é, ademais, *res publica*, (portanto, algo que de concernência comum, assunto de todos os cidadãos, matéria de interesse do povo) faz ainda menos sentido o isolamento do Estado e do sistema político (a rigor, sistema *civil* ou sistema relacionado ao governo da *civitas*). Afinal, uma sociedade em que não somos sócio da *res publica*, seríamos sócios em que? A pertença a um mesmo território nos faz compatriota, não sócios. Podemos ser sócios na repartição do trabalho, na vida comum, mas isso, não é uma sociedade política, muito menos democrática. Reitero então: numa democracia, a sociedade que nos vincula uns aos outros é a da comunidade política. (Democracia digital: que democracia).

²² SANTOS, P. M. ; BERNARDES, M. B. ; MEZZARROBA, O. . **Democracia Eletrônica: Desafios e Perspectivas**. In: Encontros Internacionais do PROCAD, 2009, Florianópolis. Colóquio sobre a Sociedade da Informação: Democracia, Desenvolvimento e Inclusão Tecnológica, 2009

3. GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL E OS REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1. Quadro geral e Legislação aplicável

Tecidas as considerações teóricas, necessárias para a contextualização do tema governo eletrônico, agora é hora de iniciarmos de como a questão vem sendo tratada em termos de Brasil. Primeiramente, é necessário reportar-nos à gênese legislativa do tema.

Em consulta em páginas da *internet* constatamos que o governo brasileiro, dando importância à questão, criou uma página dedicada ao assunto (<http://www.governoeletronico.gov.br/>) na qual podem ser encontradas as premissas básicas do e-gov no país. Por meio de rápida avaliação da página já se podem ver as diretrizes do programa no âmbito federal:

Os impactos globais trazidos pelas tecnologias da informação e comunicação, em especial, a *Internet*, fizeram surgir uma nova sociedade de indivíduos que, cada vez mais conectados, produzem serviços e se beneficiam do conhecimento e das milhares de informações disponíveis na rede.

A rede mundial tornou-se um desafio para as empresas, instituições e organismos do governo em todo o mundo e não há como escapar desse processo de transformação da sociedade. Para todos aqueles que tiverem meios de acesso, as informações são diversas, públicas e gratuitas e, para os que não têm, o Estado assume um papel muito importante, voltado para a democratização do acesso à rede e a prestação eficiente de seus serviços aos cidadãos, usando as tecnologias de informação e comunicação (TIC's).

No Brasil, a política de Governo Eletrônico segue um conjunto de diretrizes que atuam em três frentes fundamentais:

1. Junto ao cidadão;
2. Na melhoria da sua própria gestão interna;
3. Na integração com parceiros e fornecedores.

As diretrizes gerais de implantação e operação do Governo Eletrônico funcionam no âmbito dos Comitês Técnicos de Governo Eletrônico e servem de referência para estruturar as estratégias de intervenção, sendo adotadas como orientações para todas as ações

de governo eletrônico, gestão do conhecimento e gestão da TI em toda a Administração Pública Federal.²³

Para além das preocupações de inclusão digital da população para alcançar o maior número de usuários possível, otimização de recursos, integração, melhoria de serviços no âmbito da Administração Pública, gestão de conhecimento²⁴, integração das ações de Governo Eletrônico com outros níveis de governo e outros poderes, a prioridade do governo eletrônico é a promoção da cidadania, como se vê no trecho abaixo:

1 - A prioridade do Governo Eletrônico é a promoção da cidadania

A política de governo eletrônico do governo brasileiro abandona a visão que vinha sendo adotada, que apresentava o cidadão-usuário antes de mais nada como “cliente” dos serviços públicos, em uma perspectiva de provisão de inspiração neoliberal. O deslocamento não é somente semântico. Significa que o governo eletrônico tem como referência os direitos coletivos e uma visão de cidadania que não se restringe à somatória dos direitos dos indivíduos. Assim, forçosamente incorpora a promoção da participação e do controle social e a indissociabilidade entre a prestação de serviços e sua afirmação como direito dos indivíduos e da sociedade.

Essa visão, evidentemente, não abandona a preocupação em atender as necessidades e demandas dos cidadãos individualmente, mas a vincula aos princípios da universalidade, da igualdade perante a lei e da equidade na oferta de serviços e informações²⁵.

Em dissertação de mestrado, Otávio Prado, da Fundação Getúlio Vargas, resume, de modo didático, o início do governo eletrônico brasileiro da seguinte forma:

²³ Disponível em << <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios>>>. Acesso em: 05.fev.2014.

²⁴ A gestão do conhecimento é compreendida, no âmbito das políticas de governo eletrônico, como um conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de assegurar a habilidade de criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar conhecimentos estratégicos que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo. (Disponível em << <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios>>>. Acesso em: 05.fev.2014.)

²⁵ Disponível em << <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios>>>. Acesso em: 05.fev.2014.

Os primeiros estudos para a formulação de uma política de governo eletrônico foram elaborados pelo Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI), uma comissão interministerial criada em 2000 com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação. O Programa de Governo Eletrônico (BRASIL, 2001) resultante, foi inicialmente implementado sob a coordenação política da Presidência da República, com apoio técnico e gerencial da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esta atuação foi sustentada por um comitê integrado pelos Secretários-Executivos (e cargos equivalentes) dos ministérios e órgãos da Presidência da República, denominado Comitê Executivo de Governo Eletrônico²⁶.

A partir deste marco, várias reformas no âmbito administrativo puderam ser identificadas. Entretanto, mais do que uma articulação mais bem orquestrada no oferecimento de serviços públicos, há um espaço que é destinado ao cidadão no qual ele é chamado a participar na tomada de decisões. O próprio programa²⁷ do governo eletrônico “procura explorar as potencialidades da tecnologia da informação no aprofundamento das ações de reforma da administração pública, em especial nos aspectos de melhoria da prestação de serviços ao cidadão, acesso às informações, redução de custos e controle social sobre as ações de Governo.”²⁸

O governo eletrônico hoje se constitui integrado por duas estruturas: Comitê Executivo (criado pelo Decreto nº 18, de outubro de 2000) e oito comitês técnicos responsáveis pelo desenvolvimento das políticas e ações definidas nos princípios e diretrizes estabelecidas para toda a administração pública federal. A cargo do Comitê Executivo ficam as articulações mais a nível macro, restando aos comitês técnicos a operacionalização das diretrizes por áreas temáticas: [Implementação do Software Livre](#); [Inclusão Digital](#); [Integração de Sistemas](#);

²⁶ PRADO, OTÁVIO. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. 2009. 199 f. Dissertação (mestrado em administração pública e governo). Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2009.

²⁷ Segundo Gilberto Marques Bruno:

[...] o programa traz em seu bojo, uma série de aspectos benéficos, dentre os quais, destacam-se, a melhoria no desenvolvimento dos trabalhos internos do governo, o aperfeiçoamento da relação para com os fornecedores, com sensível economia nos gastos e redução da burocracia, bem como a melhoria no atendimento ao cidadão, com a disponibilização dos serviços prestados pela administração pública por meio da *Internet*, sete dias por semana, 24 (vinte e quatro) horas por dia. (Disponível em:<< <http://alfa-redi.org/sites/default/files/articles/files/bruno.pdf>>>. Acesso em 09.fev.2014

²⁸ . PRADO, OTÁVIO. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. 2009. 199 f. Dissertação (mestrado em administração pública e governo). Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2009.

Sistemas Legados e Licenças de Software; Gestão de Sítios e Serviços On-line; Infraestrutura de Rede; Governo para Governo (G2g); e Gestão de Conhecimentos e Informação Estratégica. Para a estrutura macro (Comitê Executivo), as competências são as seguintes:

Competências

- I - coordenar e articular a implantação de programas e projetos para a racionalização da aquisição e da utilização da infra-estrutura, dos serviços e das aplicações de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública Federal;
- II - estabelecer as diretrizes para a formulação, pelos Ministérios, de plano anual de tecnologia da informação e comunicações;
- III - estabelecer diretrizes e estratégias para o planejamento da oferta de serviços e de informações por meio eletrônico, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal;
- IV - definir padrões de qualidade para as formas eletrônicas de interação;
- V - coordenar a implantação de mecanismos de racionalização de gastos e de apropriação de custos na aplicação de recursos em tecnologia da informação e comunicações, no âmbito da Administração Pública Federal;
- VI - estabelecer níveis de serviço para a prestação de serviços e informações por meio eletrônico; e
- VII - estabelecer diretrizes e orientações e manifestar-se, para fins de proposição e revisão dos projetos de lei do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, sobre as propostas orçamentárias dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal, relacionadas com a aplicação de recursos em investimento e custeio na área de tecnologia da informação e comunicações²⁹

Portanto, no Brasil, o objetivo assumido do governo eletrônico tem como elementos essenciais transformar a relação do governo com a sociedade e promover a interatividade com os cidadãos, empresas e órgãos governamentais melhorando o processo de democratização do país, dinamizando os serviços públicos e proporcionando uma administração pública mais eficiente, já que, agora, a sociedade possui instrumento (TCI's) para se manifestar junto às ações governamentais.

Ainda no âmbito da Administração Pública Federal, chama a atenção a disposição normativa do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 regulamentando a Lei nº 12.527/ 2011 - sendo que esta última normatiza o acesso a informações

²⁹ GOVERNO ELETRÔNICO. . Disponível em: <www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/comite-executivo>. Acesso em: 05.fev.2014.

previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º e no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Dos dispositivos contidos no Decreto nº 7.724/2012, pode-se constatar, pelo menos na esfera legislativa, a intenção governamental de manter uma contínua aproximação com o cidadão-usuário tendo como uma das ferramentas principais de conciliação o acesso facilitado às informações das atividades dos órgãos públicos. De forma didática e pertinente, a normativa destaca a participação por meio do que ela denomina transparência ativa e transparência passiva. A transparência ativa pode ser entendida como aquela em que:

[...] a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a *Internet*.

Um exemplo de transparência ativa são as seções de acesso à informações dos sites dos órgãos e entidades. Os portais de transparência também são um exemplo disso.

A divulgação proativa de informações de interesse público, além de facilitar o acesso das pessoas e de reduzir o custo com a prestação de informações, evita o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes³⁰.

A transparência passiva, o outro lado da moeda, compreende-se como sendo a “disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica”.³¹

Para uma noção do conjunto, destaca-se o fundamental da legislação referenciada:

Art. 1º Este Decreto regulamenta, no âmbito do Poder Executivo federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo, conforme o disposto na [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#), que dispõe sobre o acesso a informações previsto no [inciso XXXIII do caput do art. 5º](#), no [inciso II do § 3º do art. 37](#) e no [§ 2º do art. 216 da Constituição](#).

Art. 2º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal assegurarão, às pessoas naturais e jurídicas, o direito de acesso à informação, que será proporcionado mediante procedimentos objetivos

³⁰ CORREGEDORIA GERAL DA UNIÃO. Acesso a informação. Disponível em << <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/perguntas-frequentes/aspectos-gerais.asp#9>>>. Acesso em 09.fev.2014

³¹ CORREGEDORIA GERAL DA UNIÃO. Acesso a informação. Disponível em << <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/perguntas-frequentes/aspectos-gerais.asp#9>>>. Acesso em 09.fev.2014

e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da administração pública e as diretrizes previstas na [Lei nº 12.527, de 2011](#).

[...]

CAPÍTULO II DA ABRANGÊNCIA

Art. 5º Sujeitam-se ao disposto neste Decreto os órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

[...]

CAPÍTULO III DA TRANSPARÊNCIA ATIVA

Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na *Internet* de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos [arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011](#).

§ 1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na *Internet* seção específica para a divulgação das informações de que trata o *caput*.

§ 2º Serão disponibilizados nos sítios na *Internet* dos órgãos e entidades, conforme padrão estabelecido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República:

I - *banner* na página inicial, que dará acesso à seção específica de que trata o § 1º; e

II - barra de identidade do Governo federal, contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a [Lei nº 12.527, de 2011](#).

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:

I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;

II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;

III - repasses ou transferências de recursos financeiros;

IV - execução orçamentária e financeira detalhada;

V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, *jetons* e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; e

VIII - contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do [art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011](#), e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC.

§ 4º As informações poderão ser disponibilizadas por meio de ferramenta de redirecionamento de página na *Internet*, quando estiverem disponíveis em outros sítios governamentais.

§ 5º No caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no [art. 173 da Constituição](#), aplica-se o disposto no § 1º do art. 5º.

[...]

CAPÍTULO IV
DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA
Seção I

Do Serviço de Informação ao Cidadão

Art. 9º Os órgãos e entidades deverão criar Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, com o objetivo de:

- I - atender e orientar o público quanto ao acesso à informação;
- II - informar sobre a tramitação de documentos nas unidades; e
- III - receber e registrar pedidos de acesso à informação.

Parágrafo único. Compete ao SIC:

I - o recebimento do pedido de acesso e, sempre que possível, o fornecimento imediato da informação;

II - o registro do pedido de acesso em sistema eletrônico específico e a entrega de número do protocolo, que conterá a data de apresentação do pedido; e

III - o encaminhamento do pedido recebido e registrado à unidade responsável pelo fornecimento da informação, quando couber.

Art. 10. O SIC será instalado em unidade física identificada, de fácil acesso e aberta ao público.

3.2. O governo eletrônico nos Estados e Municípios

Embora estejamos nos referindo à atuação da administração pública federal, não podemos nos esquecer de que Estados e Municípios também, numa posição de simetria têm adotado o governo eletrônico em suas administrações locais e regionais, com os mesmos objetivos perseguidos em nível federal, quais sejam: maior proximidade com o cidadão, melhora de serviços, maior possibilidade do exercício da cidadania, e integração com os demais órgãos da administração entre outros.

As iniciativas são as mais variadas possíveis. Podemos citar como exemplo a experiência feita no Rio Grande do Sul do chamado gabinete digital (www.gabinetedigital.rs.gov.br) - democracia em rede - que incentiva, principalmente, a participação popular em frentes como saúde, segurança pública. A

principal dinâmica adotada desse portal é a aproximação do governo num sistema de perguntas e respostas diretamente com o gabinete governamental.

De acordo com as mesmas premissas adotadas em nível nacional o próprio *site*, explicita os objetivos do programa em nível estadual:

O Gabinete Digital é um canal de participação e diálogo entre governo e sociedade. Vinculado à Secretaria-Geral de Governo, tem o objetivo de incorporar novas ferramentas de participação, oferecendo diferentes oportunidades ao cidadão de influenciar a gestão pública e exercer maior controle social sobre o Estado.

Criado em maio de 2011, a concepção do projeto foi acompanhada de uma ampla pesquisa que analisou exemplos de democracia digital do Brasil e do exterior e inspirou a criação de um conjunto único de mecanismos para a participação.

Os canais abertos pelo Gabinete Digital já propiciaram importantes resultados como a geração de políticas públicas e definição de ações pelo Governo do Rio Grande do Sul.

Além de ter se tornado objeto de estudo de acadêmicos e universidades nacionais e internacionais, experiências colocadas em prática pelo Gabinete Digital começam a ser replicadas por governos de outros estados e países. O Gabinete Digital também vem incentivando o estabelecimento de uma rede para o desenvolvimento de estudos e pesquisas em participação, cultura digital, propriedade intelectual e democracia.

Outra iniciativa a nível estadual é o portal do estado de São Paulo que prioriza a prestação de serviços ao cidadão, via *internet*, de modo a divulgar, facilitar e utilizar os serviços públicos à disposição do cidadão de modo setorial com acesso por meio de *links*, num único portal, aos serviços virtualizados, dispensando, pelo menos em grande parte, a presença do usuário no balcão do órgão administrativo.

No *site* paulista, o que se constata, ao contrário do portal do governo do Rio Grande do Sul – em seu gabinete virtual -, é que há um maior detalhamento dos serviços públicos oferecidos pela administração pública, integrados a diversos órgãos. São os principais serviços: emissão de certidões negativa de débitos, situação de veículos, acesso ao Diário Oficial, registro de boletim de ocorrência, licitações, contratos, dentre outros. A diferença mais sensível entre as duas iniciativas é a que o portal rio-grandense incentiva a participação por meio de consulta, perguntas, e respostas, como forma de viabilizar um canal de participação e diálogo entre governo e sociedade, incorporando novas ferramentas de

participação, e oferecendo diferentes oportunidades ao cidadão de influenciar a gestão pública e exercer maior controle social sobre o Estado³².

3.3 O problema da inclusão (ou exclusão) digital

Como foi visto até agora, são várias as iniciativas de aproximar a sociedade da administração pública e, conseqüentemente, da atuação do governo, pelo exercício da cidadania. Entretanto, a implantação do sistema virtual não tem sido feito sem algumas dificuldades. Uma das mais significativas tem sido o número considerado de desconectados.

Em estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas - Centro de Estudos Sociais (Mapa da Inclusão Digital) -, demonstra-se que a inclusão digital afeta a vida da sociedade moderna não só quanto ao acesso às informações oferecidas pela administração pública (normalmente via portais) mas, também, quanto à participação do cidadão nas decisões de governo. Por conseguinte, analfabetismo digital, ao afetar a capacidade de aprendizado, a conectividade e a disseminação de informações, gera consequência em todos os campos da vida do indivíduo³³. Nesse particular, o referido estudo, ao analisar a abrangência da inclusão social, esclarece:

Ações de inclusão digital nos remetem à escolha da combinação de tecnologias utilizadas (ex: computadores, TV's, celulares, etc). No caso de uma tecnologia específica, por exemplo, a ideia é um computador por domicílio ou por pessoas? Ou alternativamente deveria a estratégia contar com o acesso institucional que permitiria a divisão dos custos diretos dos itens de TICs e da sua perspectiva taxa de depreciação entre um grupo maior de indivíduos? Em outras palavras, a pergunta como prover inclusão digital está relacionada com os lugares de acesso. Devemos ainda lembrar que a inclusão digital não é um fim em si mesmo. É necessária a estimativa dos efeitos concretos do acesso às TICs na vida das pessoas como, por exemplo: i) impacto na empregabilidade, ii) impacto na renda de quem está ocupado; iii) impacto na desigualdade de oportunidade; iv)

³² GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. GABINETE DIGITAL. Disponível em: << <http://gabinetedigital.rs.gov.br/sobre> >>. Acesso em: 09.fev.2014.

³³ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. CENTRO DE PESQUISAS SOCIAIS. Disponível em: << <http://www.cps.fgv.br/cps/telefonica/> >>. Acesso em: 09.fev.2014.

impacto na performance escolar; v) impacto na habilidade para suavizar bem-estar através do tempo pelo acesso a mecanismos de poupança, crédito e seguro; vi) finalmente, o efeito da inclusão digital na cidadania através do acesso às iniciativas do e-gov, ou somente o impacto direto no bem-estar de pertencer à chamada sociedade de informação. Finalmente o acesso à tecnologia digital pode se dar em várias instâncias: nos lares, no trabalho, nos negócios, nas escolas, nos serviços públicos, em geral, e etc. A inclusão digital é cada vez mais parceira da cidadania e da inclusão social, estando presente do apertar do voto das urnas eletrônicas ao uso dos cartões do Bolsa-Família.³⁴

Em termos de metodologia, o citado estudo fez um levantamento em âmbito nacional, sob a forma de pesquisa de campo, sobre a situação relativa ao acesso a computadores e também à *internet* nos lares brasileiros. Destaca-se que o maior ou menor acesso à TCI's por parte da população influi, pelo menos no período em que nos encontramos, em sua própria qualidade de vida, com reflexos nos índices de igualdade ou desigualdade social posto que aqueles dotados de recursos financeiros mais facilmente adquirirão facilidades no alcance dos serviços governamentais disponibilizados por via virtual. Como foi visto, esse acesso facilitado possui uma espécie de efeito "cascata" já que pode contribuir para o fortalecimento da cidadania, nas decisões da gestão pública, em oportunidades de opinar, etc. Graficamente o

³⁴ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. CENTRO DE PESQUISAS SOCIAIS. **O mapa da inclusão digital**. Disponível em: << http://www.cps.fgv.br/cps/bd/mid2012/MID_sumario.pdf>>. Acesso em : 12.02.2014.

resultado da pesquisa foi este:

RANKING MUNICIPAL DE ACESSO DOMICILIAR - 2010
População com 15 anos ou mais

MICROCOMPUTADOR NO DOMICÍLIO %			MICROCOMPUTADOR COM INTERNET %		
<i>Brasil</i> 41,11			<i>Brasil</i> 33,2		
Posição		%	Posição		%
1	<i>Distrito Federal</i>	66,48	1	<i>Distrito Federal</i>	58,69
2	<i>São Paulo</i>	56,9	2	<i>São Paulo</i>	48,22
3	<i>Santa Catarina</i>	54,03	3	<i>Rio de Janeiro</i>	43,91
4	<i>Rio de Janeiro</i>	52,82	4	<i>Santa Catarina</i>	41,66
5	<i>Paraná</i>	48,96	5	<i>Paraná</i>	38,71
6	<i>Rio Grande do Sul</i>	48,14	6	<i>Rio Grande do Sul</i>	36,76
7	<i>Espírito Santo</i>	44,44	7	<i>Espírito Santo</i>	36,73
8	<i>Minas Gerais</i>	41,62	8	<i>Minas Gerais</i>	32,64
9	<i>Mato Grosso do Sul</i>	38,42	9	<i>Mato Grosso do Sul</i>	30,72
10	<i>Goiás</i>	37,31	10	<i>Mato Grosso</i>	28,92
11	<i>Mato Grosso</i>	37	11	<i>Goiás</i>	28,9
12	<i>Rondônia</i>	31,67	12	<i>Rondônia</i>	24,88
13	<i>Amapá</i>	28,64	13	<i>Rio Grande do Norte</i>	22,07
14	<i>Roraima</i>	28,5	14	<i>Bahia</i>	21,3
15	<i>Amazonas</i>	27,95	15	<i>Pernambuco</i>	21,28
16	<i>Rio Grande do Norte</i>	27,9	16	<i>Sergipe</i>	21,27
17	<i>Sergipe</i>	27,28	17	<i>Acre</i>	21,13
18	<i>Acre</i>	26,93	18	<i>Paraíba</i>	19,45
19	<i>Pernambuco</i>	26,37	19	<i>Roraima</i>	18,94
20	<i>Bahia</i>	25,62	20	<i>Amapá</i>	18,01
21	<i>Paraíba</i>	24,04	21	<i>Amazonas</i>	17,53
22	<i>Tocantins</i>	23,74	22	<i>Alagoas</i>	17,42
23	<i>Alagoas</i>	22,18	23	<i>Tocantins</i>	17,21
24	<i>Ceará</i>	21,01	24	<i>Ceará</i>	16,25
25	<i>Pará</i>	20,53	25	<i>Pará</i>	13,75
26	<i>Piauí</i>	17,39	26	<i>Piauí</i>	12,87
27	<i>Maranhão</i>	15,16	27	<i>Maranhão</i>	10,98

Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados do Censo/IBGE

Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados do Censo/IBGE

O tema da inclusão digital, em termos legislativos, ganhou relevo quando da edição do Decreto de 28 de outubro de 2003³⁵, que em seu conteúdo instituiu, como complementação do Comitê Executivo, os comitês técnicos do governo eletrônico, entre eles o comitê de inclusão digital (inciso II do art. 1º)³⁶.

Segundo informações obtidas do próprio *site* do governo eletrônico, este também atua por meio da inclusão digital para que o cidadão exerça a sua participação política na sociedade do conhecimento. As iniciativas nessa área visam

³⁵ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Disponível em: << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn10007.htm>>. Acesso em: 25.fev.2014.

³⁶ Atualmente são estes os programas do governo para viabilizar a inclusão digital: Banda Larga nas Escolas, Computadores para Inclusão, Oficina para Inclusão Digital, Observatório de Inclusão Digital, Projeto Cidadão Conectado - Computador para Todos, Programa GESAC, Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, Programa de Inclusão Social e Digital, ProInfo Integrado, Programa Telecentros Comunitários, Telecentros BR, Territórios Digitais, Um Computador por Aluno. Disponível em <<<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/inclusao-digital>>>. Acesso em: 12.02.2014.

garantir a disseminação e o uso das tecnologias da informação e comunicação orientadas ao desenvolvimento social, econômico, político, cultural, ambiental e tecnológico, centrados nas pessoas, em especial nas comunidades e segmentos excluídos.

Segundo o entendimento dos comitês a inclusão digital é um dos elementos essenciais do governo eletrônico, constituindo-se como direito à cidadania. Logo, não pode ser vista apenas como uma ferramenta instrumental, mas, igualmente, como uma ferramenta para construção e afirmação de novos direitos e consolidação de outros pela facilitação de acesso a eles. Em outras palavras:

Além disso, enquanto a inclusão digital concentra-se apenas em indivíduos, ela cria benefícios individuais, mas não transforma as práticas políticas. Não é possível falar destas sem que se fale também da utilização da tecnologia da informação pelas organizações da sociedade civil em suas interações com os governos, o que evidencia o papel relevante da transformação dessas mesmas organizações pelo uso de recursos tecnológicos.³⁷

Portanto, no Brasil, um país de extremam desigualdade social, o acesso à informação, especialmente via *internet*, se torna um veículo de inclusão social. Mas, como observado, a desigualdade, pelo menos do ponto de vista das TCI's, deve fazer parte de ações governamentais que priorizem à população mais carente o acesso aos serviços públicos. Ademais, outros tantos serviços poderão servir de base de dados para implementação de políticas públicas que possam atender as suas demandas sociais e econômicas. Desse modo, a cidadania será fortalecida, superando-se, em parte, as desigualdades pelo próprio acesso à informação.

Flávia Catarino Conceição Ferreira³⁸, em sua dissertação de mestrado, salienta:

³⁷ **BRASIL.** Oficinas de Planejamento Estratégico - RELATÓRIO CONSOLIDADO - Comitês Técnicos", Comitê Executivo do Governo Eletrônico. Disponível em: << http://www.computadoresparainclusao.gov.br/media/anexos/E15_1872diretrizes_inclusao_digital_gov_1.pdf>>. Acesso em: 12.fev.2014.

³⁸ A mencionada autora, citando SILVA e SILVA (2007, p.2) faz uma referência sobre a ética e informação eletrônica: A ética envolve o reconhecimento do direito de qualquer pessoa ao acesso à

Os conteúdos informacionais acessíveis por meio das TIC apresentam-se para os indivíduos como insumos indispensáveis ao alcance da melhoria das condições de vida. Amadeu (2011) alerta ainda que os grupos sociais que não estiverem aptos ao controle do processamento, encontro, organização, armazenamento, recuperação e distribuição desses conteúdos provavelmente não estarão em condições de assegurar a efetivação de seus direitos e deveres junto à sociedade.

[...] A ação do cidadão, vinculada a um conteúdo favorável ao domínio das tecnologias, trará consequências relativas ao acesso a conteúdo de seu interesse, como, por exemplo, informação sobre saúde, emprego, cursos de capacitação, que favorecerão os processos de inclusão digital e, em consequências, os sociais³⁹.

Especialmente, neste aspecto do tema governo eletrônico (inclusão digital), não poderia deixar de se fazer referência ao trabalho desenvolvido por Paulo Henrique Ramos Medeiros e Tomás de Aquino Guimarães⁴⁰, que veem a importância da inclusão digital sob o ângulo da “teoria institucional”. Para melhor contextualização dos termos “instituições” e institucionalização”, fazem referência à diferenciação proposta Meyer, Boli e Thomas em que:

Instituições: regras culturais que dão significado e valor coletivos a entidades particulares e atividades, integrando-as a um contexto maior. Vemos ambos, padrões de atividade e as unidades envolvidas neles (indivíduos e outras entidades sociais), como construídas por essas regras mais amplas. Institucionalização: é o processo por meio do qual um dado número de unidades e um padrão de atividades são mantidos de modo normativo e cognitivo em seus lugares, e praticamente assumidos como legítimos (seja a partir de uma lei formal, costume ou conhecimento).

informação eletrônica. A cidade consiste em ser “eletrônico”, para usufruir direitos e cumprir deveres e facilidades proporcionadas pelo acesso remoto³⁸.

³⁹ FERREIRA, Flávia Catarino Conceição. **Política de inclusão digital, governo eletrônico e práticas participativas: uma análise dos portais de e-gov da região metropolitana de Salvador (RMS)**. 2012. Dissertação (Mestrado em ciência da informação) – Universidade Federal da Bahia. Salvador.

⁴⁰ MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. de A. **A Institucionalização do Governo Eletrônico no Brasil**. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 46, n. 4, out-dez, 2006.

A partir da análise das políticas governamentais para implementação do governo eletrônico, citados pesquisadores fazem um estudo por “setor institucional” (setor público, iniciativa privada, terceiro setor e setor acadêmico), para avaliar o estágio da institucionalização do governo eletrônico no Brasil e seus reflexos na maior ou menor abrangência na inclusão digital. Os pesquisadores partem da premissa de que a novas tecnologias operam mudanças na gestão pública “devendo-se levar em conta que cidadãos, empresas e demais organizações querem ter acesso ao governo de modo mais rápido e facilitado”, e aguardam que suas expectativas sejam atendidas pelos programas governamentais. Concluem que:

Quanto aos reflexos da política de e-gov na inclusão digital (ID) – não obstante o bom relacionamento entre o Estado e o terceiro setor –, ela não pode ser caracterizada verdadeiramente, até o momento, como uma política pública, razão pela qual se optou pelo seu enquadramento no estágio pré-institucional (veja “Políticas de inclusão digital” no Quadro 2).

De qualquer modo, ao menos em termos do discurso do Poder Executivo e levando-se em consideração a existência de um comitê específico para formular as ações de inclusão digital no âmbito do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, há o interesse do governo federal em integrar a modernização administrativa que o e-gov pode proporcionar a políticas de inclusão social (Dias, 2003), o que deve acarretar, nos próximos anos, uma valorização da ID como uma das principais estratégias do governo eletrônico no Brasil.⁴¹

3.4. O governo eletrônico brasileiro e o cenário mundial

De tudo o que foi demonstrado até agora, em termos de implementação de governo eletrônico aqui no Brasil, não poderia se deixar de traçar um comparativo com as demais experiências internacionais. Tal análise tem como escopo demonstrar, com dados estatísticos, como o Brasil se posiciona frente aos

⁴¹ MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. de A. **A Institucionalização do Governo Eletrônico no Brasil**. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 46, n. 4, out-dez, 2006.

países líderes na prática de governo eletrônico especialmente no que concerne à prestação de serviços por parte da Administração Pública.

Um dos melhores referenciais para esta tarefa, e que merece uma especial atenção e detalhamento, são as publicações e estudos feitos pela UNPAN - *United Nation Public Administration Network* -, programa criado pela Divisão para Administração Pública e Desenvolvimento do Departamento de Economia e Negócios Sociais das Nações Unidas (*Division for Public Administration and Development Management of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations*).

Trata-se de uma rede eletrônica virtual que promove o intercâmbio de conhecimentos e experiências em matéria de administração pública e finanças. O seu propósito é apoiar os países por meio de uma plataforma eletrônica buscando o desenvolvimento de sistemas eficientes e efetivos de administração pública. O programa é destinado especialmente aos países que se encontram em fase de desenvolvimento. O fundamento de sua criação pode ser assim resumido:

Diversas conferencias recientes de Naciones Unidas, al igual que el Quincuagésimo Período de Sesiones de la Asamblea General sobre la Administración Pública y el Desarrollo, han recalcado que sistemas de administración pública eficientes y funcionarios públicos competentes resultan esenciales en el marco de los esfuerzos realizados en los países en desarrollo así como en aquellos de economías en fase de transición para su desarrollo, mientras que las deficiencias en materia de desarrollo institucional y de gerencia de recursos humanos y financieros del sector público, afectan de manera negativa la prestación de servicios sociales. Numerosos países en desarrollo han iniciado reformas administrativas y programas de modernización de la administración pública. Sin embargo, para tener éxito en dichas reformas y en la modernización, es fundamental tener acceso a la experiencia y conocimientos disponibles internacionalmente en materia de opciones de políticas, prácticas y experiencias exitosas así como oportunidades de capacitación. Por lo tanto, resulta imperiosa la creación de una red electrónica virtual a escala internacional como herramienta de apoyo a los Estados Miembros para el mejor logro de los objetivos antes mencionados⁴²

⁴²UNITED NATION PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK. Disponível em: <<
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000102.pdf>>>. Acesso em:
14.fev.2014.

A Unpan atua nas áreas de políticas públicas, análise de políticas públicas, direito constitucional e administrativo, administração do setor público, bem como suas relações com o setor privado, sistemas de governabilidade socioeconômica, dentre outros.

Um dos mais significativos e recentes estudos sobre o tema governo eletrônico encontra-se publicado no “*United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People*”, que apresenta um panorama mundial do uso da informação por meio da tecnologia com vista à transformação do setor público. Os critérios adotados pela investigação são: a eficiência, efetividade, transparência, *accountability*⁴³, acesso a serviços públicos e participação dos cidadãos⁴⁴.

Embora o estudo feito pela Divisão seja muito extenso e completo, abrangendo vários tópicos de análise em todo mundo, os dados mais significativos relativos à situação do Brasil no cenário internacional podem ser obtidos pelos dados das tabelas abaixo reproduzidas. Em primeiro plano as duas tabelas abaixo demonstram a posição brasileira em comparação com outros países da América:

Tabla 1.13 Desarrollo del gobierno electrónico en América del Sur in South America

País	Índice de desarrollo del gobierno electrónico		Clasificación mundial en desarrollo del gobierno electrónico	
	2012	2010	2012	2010
Chile	0.6769	0.6014	39	34
Colombia	0.6572	0.6125	43	31
Uruguay	0.6315	0.5848	50	36
Argentina	0.6228	0.5467	56	48
Brasil	0.6167	0.5006	59	61
Venezuela	0.5585	0.4774	71	70
Perú	0.5230	0.4923	82	63
Ecuador	0.4869	0.4322	102	95
Paraguay	0.4802	0.4243	104	101
Bolivia	0.4658	0.4280	106	98
Guyana	0.4549	0.4140	109	106
Suriname	0.4344	0.3283	116	127
Promedio subregional	0.5507	0.4869		
Promedio Mundial	0.4882	0.4406		

Tabla 1.9 Países mejor clasificados de América

Puesto	País	Índice de desarrollo del gobierno electrónico		Clasificación mundial en el desarrollo del gobierno electrónico	
		2012	2010	2012	2010
1	Estados Unidos	0.8687	0.8510	5	2
2	Canadá	0.8430	0.8448	11	3
3	Chile	0.6769	0.6014	39	34
4	Colombia	0.6572	0.6125	43	31
5	Barbados	0.6566	0.5714	44	40
6	Antigua y Barbuda	0.6345	0.5154	49	55
7	Uruguay	0.6315	0.5848	50	36
8	México	0.6240	0.5150	55	56
9	Argentina	0.6228	0.5467	56	48
10	Brasil	0.6167	0.5006	59	61
	Promedio subregional	0.5403	0.4790		
	Promedio Mundial	0.4882	0.4406		

Fonte: *United Nations E-Government Survey 2012*.

⁴³ Para melhor entendimento do termo vide o item 3.6. deste trabalho.

⁴⁴ UNITED NATION PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK. Disponível em: <<
<http://unpan3.un.org/egovkb/>>>. Acesso em: 14.fev.2014.

Como se pode verificar nas tabelas acima, considerando toda a América, o Brasil ocupa o 10º lugar desde 2010. Com relação aos países somente da América do Sul o Brasil sobe para o 5º lugar, mantendo-se ainda atrás do Chile, Colômbia, Uruguai e Argentina. O índice de desenvolvimento do governo eletrônico passou de 0,5006 em 2010 para 0,6167 em 2012 – o que demonstra certo avanço que pode ser interpretado como um investimento crescente no setor. E, finalmente, entre 2010 e 2012 o país saltou do 61º lugar para o 59º lugar num *ranking* composto por 190 países. A liderança deste período (2010 -2012) ficou com a República da Coreia.

Uma das mais animadoras considerações feitas foi a avaliação favorável relativa ao desenvolvimento do governo eletrônico no país. No período pesquisado, um dos critérios relevantes do estudo feito foi a avaliação da ampliação do acesso, através do portal nacional, aos serviços dos portais temáticos. Atenta-se para as considerações formuladas:

El portal nacional de Brasil (<http://www.brasil.gov.br>) procura optimizar sus fortalezas, mejorando el acceso y los servicios que están disponibles a los ciudadanos y aumentando la transparencia de las acciones gubernamentales. El diseño del portal nacional es temático; cuenta con una sección “Para”, dirigida a la población estudiantil, a trabajadores y empresarios, y con una sección “Acerca de” clasificada por temas como salud, educación, medio ambiente y ciudadanía. Los servicios gubernamentales como el pago de impuestos sobre la renta, multas, servicios públicos y solicitudes de prestaciones de seguridad social se pueden acceder fácilmente, haciendo una búsqueda en el portal nacional, con resultados ordenados de A a Z, que enlaza a los usuarios con los distintos ministerios y departamentos gubernamentales. Una característica innovadora del portal nacional es “Mi Brasil” (MeuBrasil), donde los usuarios pueden personalizar las consultas escogiendo los temas de su preferencia para obtener contenidos actualizados y adaptados a sus necesidades. Se observa un enfoque innovador en el portal del Ministerio de Salud que está enlazado (<http://portal.saude.gov.br/portal/saude/default.cfm>). En este sitio, mediante una transmisión en vivo, los usuarios pueden conocer las últimas noticias y obtener información sobre temas de la salud, mientras que un minisite ofrece información relacionada con crisis sanitarias; en el momento de la evaluación, había material disponible sobre el dengue referente a síntomas y métodos de prevención, así como un mapa que mostraba los riesgos de contraer la enfermedad en cada estado del país⁴⁵.

⁴⁵ UNITED NATION PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK. Disponível em: << http://unpan3.un.org/egovkb/egovernment_overview/ereadiness.htm >>. Acesso em: 14.fev.2014.

Em outra perspectiva, o relatório evidencia as ferramentas colocadas à disposição dos cidadãos para promover a cidadania por meio da participação popular via meios tecnológicos⁴⁶. Realça o estudo que:

[...] el sitio de Gobierno Electrónico de Brasil (<http://www.governoeletronico.gov.br>) incluye un foro que permite a los usuarios enviar comentarios y sugerencias sobre el gobierno electrónico, por ejemplo sobre servicios de integración y accesibilidad, además de una sección de consulta pública sobre anteproyectos de ley.

Como inovações na prática de e-government – práticas exitosas -, no Brasil o portal da UN PUBLIC ADMINISTRATION PROGRAMME faz referência ao E-Poupatempo do estado de São Paulo que fornece atendimento ao cidadão em vários tipos de serviços (mais de trezentos) em todos os níveis (municipal, estadual e federal) com um atendimento anual de mais de seis milhões de usuários. Há também o *E-procurement system* (Comprasnet) do Ministério do Planejamento que além da transparência no processo de compras permitiu uma economia considerável de recursos. Por último, é citado o governo da Bahia com o projeto SAC em que serviços públicos das mais variados tipos e frequentemente mais usados (mais de 500 tipos) que são colocados em locais mais convenientes e acessíveis ao público.

Merece atenção, igualmente, o fato de que o programa “UN PUBLIC ADMINISTRATION PROGRAMME”, além do conceito de *e-government*, inclui para efeito de levantamento de dados a nível mundial, os conceitos de e-participação e e-inclusão.

A e-participação⁴⁷ é compreendida como a promoção da participação dos cidadãos como peça chave na contribuição social e o nível social e governamental.

⁴⁶ UNITED NATION PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK (Disponível em: << http://unpan.org/DPADM/EGovernment/KnowledgeBaseofICTforPublicService/tabid/826/mctl/Study_View/ModuleID/4925/CaseStudyID/191/language/en-US/Default.aspx>>. Acesso em: 15.02.2014).

⁴⁷ UNITED NATION PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK. Disponível em: << http://unpan3.un.org/egovkb/egovernment_overview/eparticipation.htm>>. Acesso em: 15.fev.2014 (tradução nossa). Segue o texto original:

Promoting participation of the citizen is the cornerstone of socially inclusive governance. The goal of e-participation initiatives should be to improve the citizen's access to information and public services; and promote participation in public decision-making which impacts the well being of society, in general, and the individual, in particular.

E-participation is the sum total of both the government programs to encourage participation from the citizen and the willingness of the citizen to do so. It encompasses both the demand the supply side.

Esta promoção dá-se pelo acesso a informações e aos serviços públicos, incentivando a participação na tomada das decisões que influenciarão no bem-estar não só de modo geral, mas também, individual. O Brasil em 2010 tinha um índice correspondente a 0,2857 tendo se elevado em 2012 para 0,5000.⁴⁸

Como e-inclusão⁴⁹ entende-se como uma nova visão para reestruturação do pensamento sobre o desenvolvimento e sobre a sociedade de informação baseada na capacidade de cada pessoa e de todas as pessoas, bem como a dignidade que as escolhas sociais e econômicas trazem para a sociedade. O foco principal é a inclusão de todos os grupos que compõem a população. De um modo

geral, do panorama mundial descrito pelo trabalho desenvolvido pela *UN Public Administration Programme*, chega-se à conclusão de que há necessidade de mudança de natureza organizacional no sentido de que o governo eletrônico acompanhe um modelo integrado e unificado a serviço da população, para uma maior acessibilidade. Segundo o documento, as mudanças já começaram a serem implementadas pelos países membros, embora em alguns casos sejam obstaculizadas pela falta de estrutura e falta de capacitação dos recursos

For purposes of the UN Global Reports, however, e-participation limits itself to assessing the G2C aspect of participation at this time. Impact evaluations on the uptake of government e-participatory programs require a separate inquiry.

The E-Participation Index assesses the quality and usefulness of information and services provided by a country for the purpose of engaging its citizens in public policy making through the use of e-government programs. As such it is indicative of both the capacity and the willingness of the state in encouraging the citizen in promoting deliberative, participatory decision-making in public policy and of the reach of its own socially inclusive governance program.

⁴⁸UNITED NATION PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK. Disponível em: <<<http://unpan3.un.org/egovkb/datacenter/CountryScore.aspx?ddl=5>>>. Acesso em: 15.02.2014

⁴⁹UNITED NATION PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK. Disponível em: <<http://unpan3.un.org/egovkb/egovement_overview/einclusion.htm>>. Acesso em: 15.02.2014 (tradução nossa). Segue o texto original:

The Socially Inclusive Governance for Information Society Framework is a 'vision' for restructured thinking about developing an inclusive information society based on the appreciation of the capabilities of each and every person; the dignity that economic and social choice brings; and the freedom to partake it all. It is a call to developing countries for shedding the emphasis on connectivity and access and substituting it with a focus on inclusion for all groups in the population.

It is a call to focus on programmes and policies aimed at the diversification of the ICT base, such that those with low income, women, disadvantaged groups and those living in rural areas are systematically included in the impending benefits from newer technologies. The Framework propounds the notion that to build an inclusive society, e-government should expand to e-inclusion.

The cornerstone of the Socially Inclusive Governance Framework is a focus on the reduction in inequality of opportunity. As such, the imperative for progress towards a socially inclusive government is access-to-all. Participation is possible only if political, economic, technological and social barriers are removed and access to these opportunities is equitably distributed. Information technologies facilitate the dissemination of information and the opportunity of feedback, as they promote access to government and are the perfect conduit for citizen-government partnership to promote public value, and therefore, inclusion. Inclusion and participation through ICTs, or e-inclusion, then becomes the key tool at the disposal of a socially inclusive government.

humanos. O fundamento da mudança na gestão do governo se justifica porque *“Este enfoque contribuye al fortalecimiento de vínculos institucionales mediante interconexiones entre departamentos y divisiones; favorece la eficacia y la efectividad de los sistemas de gobernanza y posibilita una mejor prestación de los servicios públicos”*⁵⁰.

Por fim, somente para efeito de comparação, a República da Coreia - líder no *ranking* -, possui um índice 1,0000 relativo à prestação de serviços online. Destaca-se por pertencer ao grupo de países que mais oferecem serviços eletrônicos aos cidadãos, via portal, de forma centralizada, otimizando o acesso rápido a informações e serviços públicos.⁵¹

3.5. Gestão gerencial e gestão social na administração pública

Sem dúvida, a incorporação das novas tecnologias na administração pública possibilitou a adoção de uma nova de pensar a gestão pública. O modelo de gerenciamento público não é o de vinte anos atrás. Novos conceitos foram incorporados, ou pelo menos reforçados, como, por exemplo, a democracia participativa – um modo inovador de exercer a cidadania. Uma das mais significativas modificações diz respeito à transição do modelo da gestão gerencial para a gestão social.

A gestão gerencial é aquela em que a administração do estado se pauta pelo estrito critério da eficiência quase se aproximando do modelo gerencial privado. Tem como elemento norteador a máxima otimização dos recursos públicos (materiais e humanos) com vistas à consecução do interesse público. Uma eventual

⁵⁰ UN PUBLIC ADMINISTRATION PROGRAM. **Un E-government Survey**. Disponível em: << <http://unpan3.un.org/egovkb/> >>. Acesso em: 16.fev.2014.

⁵¹ A título de curiosidade o aspecto visual do portal deste país foi reproduzido ao final deste trabalho sob a forma de anexo. Ainda, a título de informação cito os endereços eletrônicos dos portais de alguns outros países para melhor conhecimento e comparação. São eles: Casaquistão (<http://www.epay.gov.kz>), México (<http://www.gob.mx>); Estados Unidos (<http://www.usa.gov>); Tunísia (<http://www.tunisie.gov.tn>), China (<http://www.gov.cn>), Índia (<http://www.indg.in>), Singapura (<http://www.ecitizen.gov.sg>), Arábia Saudita (<http://www.saudi.gov.sa>), Dinamarca (<http://www.borger.dk>), Reino Unido (<https://www.gov.uk/>) e Colômbia (<http://www.gobiernoenlinea.gov.co>).

contribuição do administrado é desconsiderada deixando negligenciada a participação dos usuários. Assim, podemos caracterizar a gestão gerencial como sendo aquela que “ênfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas do setor privado ao setor público, por meio das quais se busca maior controle dos gastos públicos e a melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados”.⁵²

Sem querer avançar muito no aspecto da questão histórica, em uma rápida leitura dos autores que contextualizam a reforma administrativa, alguns entendem que a modificação do estado gerencial para a gestão social deu-se a partir dos movimentos sociais surgidos nos princípios dos anos 60. O modelo de gestão social nasceu de uma “dimensão político-social” que ao invés de enfatizar o aspecto “econômico-financeiro” da gestão gerencial dá ênfase a participação popular nos assuntos de estado.⁵³ De forma didática, Ana Paula Paes de Paula⁵⁴ sintetiza, por meio comparativo, as comparações da gestão gerencial e gestão social da seguinte modo:

QUADRO 1

	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Projeto político	Ênfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Ênfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.

⁵² BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. **Governança pública, eficiência e transparência na administração pública.** *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 133, p. 915, jan. 2013.

⁵³ BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. **Governança pública, eficiência e transparência na administração pública.** *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 133, p. 915, jan. 2013.

Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-Administrativa	Dimensão sociopolítica
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor Público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

FONTE: Governança pública, eficiência e transparência na administração pública. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 12, n. 133, p. 915, jan. 2013

Diante de todas estas informações, a questão que agora se coloca agora é: como esta nova gestão social pode ser incentivada pelos novos meios de tecnologias – especialmente a *internet*? E como esta nova gestão social, que propicia a maior participação, pode contribuir com a transparência administrativa? São questões cujas respostas serão examinadas na seção seguinte.

3.6. A questão da transparência

De acordo com o art. 37 da Constituição Federal a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será regida pelos aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Não há dúvidas que a transparência administrativa está intrinsecamente ligada ao principio da publicidade. E, também não há dúvidas de que, quanto maior a transparência, quanto maior o número de informações à disposição do cidadão, maior destaque será dado à gestão social. Com as novas

tecnologias de informações (TIC's), em especial a *internet*, governos de todo o mundo, inclusive o Brasil, têm disponibilizado informações utilizando-se da ferramenta comumente denominada portal (também via *internet*).

Observando-se, alguns desses portais em diversos países, constata-se que os mesmos, em linhas gerais, oferecem em maior ou menor grau, canais de interação com os administrados além da oferta de serviços propriamente dita. A participação social é frequentemente incentivada por enquetes, blogs, seção de comentários, tudo de modo a propiciar um diálogo mais próximo com a administração. Esta forma de atuação utilizando as TIC's influencia diretamente na qualidade da governança⁵⁵ fazendo com que a gestão administrativa:

[...] busque *servir* ao invés de *dirigir*, o que já demonstra a nova abordagem dada à função da administração pública mais alinhada ao modelo de gestão societal. No mesmo sentido, é desenvolvida a ideia de que o interesse público não é um fim em si mesmo, mas um norte a guiar o bom atendimento ao cidadão, inovando com uma noção compartilhada e coletiva de interesse público. E, embasando esse raciocínio, desenvolve-se a ideia de que o gestor deve pensar estrategicamente, mas agir democraticamente. Ou seja, políticas e programas podem ser atingidos de modo mais eficiente e responsável em meio a esforços coletivos e processos colaborativos, que permitam uma gestão democrática e legítima. É construída, assim, uma relação de confiança e colaboração entre cidadãos e Estado, na medida em que se busca servir cidadãos ao invés de transformá-los em clientes. Ou seja, mitiga-se o aspecto meramente econômico da gestão, mais ligado ao princípio da eficiência, em prol do aspecto participativo na gestão pública. O interessante é adotar essas duas premissas, a eficiência e a participação, de forma coordenada, uma vez que não são antagônicas no processo de gestão da coisa pública.⁵⁶

As ferramentas ofertadas pelo governo eletrônico podem e devem favorecer a transparência administração-cidadão. Como se verá no capítulo seguinte, que será o nosso estudo de caso, as páginas governamentais na *internet*,

⁵⁵ Por boa governança, pressupõe-se legitimidade e legitimação do exercício do poder. Desenvolve-se, então, com precisão, o conceito de governança pública, que deve estar vinculada a três aspectos: participação social nas etapas decisórias, executórias e de controle das políticas públicas, legitimidade do exercício do poder e *accountability* (BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. **Governança pública, eficiência e transparência na administração pública**. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 133, p. 915, jan. 2013).

⁵⁶ BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. **Governança pública, eficiência e transparência na administração pública**. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 133, p. 915, jan. 2013).

comumente denominadas portais, podem em grau maior ou menor, favorecer a participação via transparência de informações.

Em análise desta perspectiva, José Carlos Vaz ensina que, entre as três estratégias⁵⁷ importantes para serem utilizadas no governo eletrônico a participação e o controle social dos serviços públicos a ações do governo merecem atenção especial. O citado o autor explica que:

“Nesse aspecto, especialmente, o papel da *Internet* é bastante promissor, quanto à ampliação da disponibilidade de informações para a sociedade civil e da transparência dos governos: quer seja por moto próprio, quer por exigência legal, como para o atendimento às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal ou pro pressão da sociedade, crescentemente os governos têm utilizado esta tecnologia para prestação de contas, divulgação de relatórios financeiros, acompanhamento de obras e projetos e divulgação de ações de políticas públicas.

Também é possível empregar as tecnologias de governo eletrônico para oferecer canais de participação da sociedade na discussão de políticas e ações, subsidiando decisões governamentais. Esses mesmos canais podem ser conectados por sistemas de informação voltados a representações da sociedade, como conselhos gestores de políticas públicas. As ouvidorias de órgãos públicos podem ser beneficiadas por esses mesmos sistemas e, ao mesmo tempo, utilizar a *internet* para divulgação de seus relatórios e informações, inclusive de indicadores de desempenho dos processos e de satisfação dos cidadãos⁵⁸.

É nesse contexto, em que se propala uma maior interação entre a sociedade civil e o estado, facilitando a participação cidadã pela transparência, que nos calha fazer referência a um termo muito conhecido fora do país, especialmente nos Estados Unidos, mas ainda pouco usado por aqui. Trata-se do termo “*accountability*”, em cujo significado:

⁵⁷ O mesmo autor esclarece, ainda, as duas outras estratégias: a garantia da impessoalidade no acesso a serviços públicos e a reversão da exclusão devido a dificuldades culturais e econômicas de acesso a informação. (VAZ, José Carlos VALENTE. A administração pública e governança eletrônica :possibilidades e desafios para a tecnologia da informação. In (Org.). **Governança local e as tecnologias de informação e comunicação**. Curitiba: Ed. Champagnat, 2009. p. 200).

⁵⁸ VAZ, José Carlos VALENTE. A administração pública e governança eletrônica :possibilidades e desafios para a tecnologia da informação. In (Org.). **Governança local e as tecnologias de informação e comunicação**. Curitiba: Ed. Champagnat, 2009. p. 200-201).

[...] se inclui a obrigação de os servidores públicos estarem atentos ao mercado, às normas gerais, aos valores comunitários, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos. Sob este prisma, o dever de transparência de prestação de contas aos órgãos estatais competentes e à sociedade torna-se fulcral para a consolidação da governança.⁵⁹

Diante da dificuldade de definição do termo *accountability*, especialmente a sua tradução para a língua portuguesa, foi feito um estudo sobre os vários conceitos apresentados na literatura em diversas áreas (administração, administração pública, ciência política e ciências sociais). A compilação realizada nos auxilia a ter uma noção de como o termo é interpretado em diversas áreas de atuação. O levantamento feito identificou os seguintes significados:

Mainwaring (2003) considera que existem cinco grandes campos de debate conceitual sobre o termo, que giram basicamente sobre quão ampla deve ser esta conceituação: se absolutamente todas as atividades que envolvem oficiais públicos devem estar sob a rubrica da *accountability*, visto que suas ações não dependem somente de suas habilidades pessoais, e também do contexto em que ocorrem e das ações dos demais atores; se os oficiais públicos devem ser *accountables* somente em relação aos termos legais, ou se também devem ser questionados para além da lei; a possibilidade de imposição de sanções como parte fundamental do conceito de *accountability* (no caso, se não existe a possibilidade de imposição de sanção, o conceito não seria válido); se a *accountability* só seria válida na relação agente-principal;² e quais atores podem servir como mecanismo de *accountability*, visto que, numa definição mais informal do termo, qualquer ator poderia pedir contas para qualquer outro ator, mesmo fora de uma relação de agente-principal. Essas cinco categorias são demonstrativas do quão largo e nebuloso é o desafio de conceituação da *accountability*.

Abrucio e Loureiro (2004:75) afirmam que "normalmente a literatura sobre *accountability* trata do controle dos atos dos governantes em relação ao programa de governo, à corrupção ou à preservação de direitos fundamentais dos cidadãos". Mas segundo os autores, o tema recentemente também tem sido analisado no contexto da reforma do Estado, especialmente nas discussões sobre como transparência e responsabilização podem melhorar a eficiência da ação governamental.

Para Denhardt e Denhardt (2003), a *accountability* é um tema complexo, mas tratado de forma simplista pelas teorias de administração, tanto na escola clássica (Old Public Administration) quanto na Nova Gestão Pública (New Public Management), já que para ambas o administrador público é visto como empreendedor,

⁵⁹ BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. **Governança pública, eficiência e transparência na administração pública.** *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 133, p. 915, jan. 2013.

sendo *accountable* em termos de eficiência, custos e responsividade para com as forças de mercado. É no Novo Serviço Público (New Public Service) que o conceito de *accountability* retoma as noções de cidadania e interesse público (Denhardt e Denhardt, 2003).

Segundo o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) (2000), o conceito de *accountability* significa que governo tem a obrigação de prestar contas à sociedade. Porém, sua realização depende da capacidade dos cidadãos para atuar na definição de metas coletivas de sua sociedade, já que a indiferença da população com relação à política pode inviabilizar o processo de *accountability*; e da construção de mecanismos institucionais para garantir o controle público das ações dos governantes, não apenas por meio de eleições, mas também durante todo o prazo de vigência dos representantes.⁶⁰

Tendo estas ideias em mente faremos, no capítulo seguinte, um estudo de caso analisando-se o “Portal da Transparência” do governo federal brasileiro, identificando e avaliando, diante de todo o estudo feito até agora, como o portal viabiliza a prestação serviços aos cidadãos, proporciona a participação social no exercício democrático e se as informações disponíveis de fato, revelam efetiva transparência.

3.7. A importância da transparência

Antes de falarmos um pouco sobre o Portal da Transparência do governo brasileiro é necessário que se façam algumas considerações sobre o termo “transparência”.

Como dito anteriormente, o sentido da expressão está intimamente vinculado ao princípio da publicidade. A administração pública somente consegue ser transparente se permite acesso amplo e irrestrito às informações pertinentes à atuação governamental. Através dessa abertura é que o cidadão será capaz de fiscalizar e ter dados concretos para participar dos assuntos de estado, contribuindo para a gestão pública.

⁶⁰ MEDEIROS, Anny Karine de Medeiros; CRANTSCHANINO, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina. **Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais**. Disponível em : << http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300010&lang=pt>>. Acesso em: 19.fev.2014.

A transparência governamental, embora seja relevante em vários setores da administração pública, adquire especial significado quando oferece oportunidade de fiscalização as contas – entendidas como receitas, despesas, aplicação de recursos.

Para além de fiscalizar números, o acesso a essas informações permite a participação cidadã nos assuntos de estado a partir do momento em que conhece onde, como e o quanto se está se gastando em cada área de interesse da sociedade (saúde, infraestrutura, transporte, segurança, educação, etc). A depender do teor das informações, pode-se chegar à conclusão acerca da boa ou má gestão dos recursos públicos, se estão sendo bem administrados, se uma área de interesse merece mais atenção que a outra. Ademais, é importante instrumento de combate à corrupção⁶¹. Como se sabe, quando há diminuição dos índices de corrupção em determinado país, isto significa uma melhora na qualidade de vida da população já que os recursos desviados irregularmente terão a aplicação em setores vitais, como educação, saúde, transportes, etc.

Como se afirmou, a importância do tema afeta governos de todo o mundo. Do levantamento de dados para realização do presente trabalho constatou-se que o tema transparência foi objeto de atenção por parte do Fundo Monetário Internacional (FMI) que editou o código de boas práticas em transparência fiscal (*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*)⁶² no qual faz recomendações acerca do acesso público a informações, sobre o impacto social sobre a pobreza, orçamentos, além de uma série de observações de natureza técnica. O código é dividido em cinco tópicos. Para melhor entendimento reproduzo os principais itens e subdivisões:

I. DEFINIÇÃO CLARA DE FUNÇÕES E RESPONSABILIDADES

1.1 O setor de governo deve ser distinguido do resto do setor público e do resto da economia e, dentro do setor público, as

⁶¹ A título de curiosidade, constatou-se que em vários países os níveis de corrupção, seja ele maior ou menor, afeta diretamente a qualidade de vida das pessoas especialmente quando há desvio de recursos público. O tema tomou relevância tão significativa que incentivou a criação da organização não governamental denominada “Transparência Internacional” cuja principal missão é impedir a corrupção e promover a transparência, *accountability* e integridade em todos os níveis da sociedade. Para mais detalhes consultar o site <http://www.transparency.org>.

⁶² O referido Código é complementado em sua interpretação pelo “*Manual on Fiscal Transparency*” que melhor detalha os seus princípios e práticas. Disponível em <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual.htm>>. Acesso em: 22.fev.2014.

funções de política e de gestão devem ser bem definidas e divulgadas ao público.

1.1.1 A estrutura e as funções do governo devem ser claras.

1.1.2 As atribuições fiscais dos poderes executivo, legislativo e judiciário devem ser bem definidas.

1.1.3 A divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, bem como as relações entre eles, devem ser claramente especificadas.

1.1.4 As relações entre o governo e as empresas públicas devem se basear em dispositivos bem definidos.

1.1.5 As relações entre o governo e o setor privado devem ser conduzidas de forma aberta, com base em normas e procedimentos claros.

1.2 A gestão das finanças públicas deve inscrever-se num quadro jurídico, regulatório e administrativo claro e aberto.

1.2.1 A arrecadação, o empenho e o gasto de recursos públicos devem ser regidos por leis abrangentes nas esferas orçamentária e tributária, bem como por outras leis, regulamentos e normas administrativas concernentes às finanças públicas.

1.2.2 A legislação e regulamentação aplicável à arrecadação de receitas tributárias e não tributárias, bem como os critérios que norteiam a discricção administrativa na sua aplicação, devem ser acessíveis, claros e compreensíveis. Os recursos contra as obrigações tributárias ou não tributárias devem ser avaliados em tempo hábil.

1.2.3 As propostas de alteração de leis e regulamentos e, se possível, de modificação mais geral das políticas, devem ser precedidas por um período apropriado de consultas.

1.2.4 Os acordos contratuais entre o governo e as entidades públicas ou privadas, incluindo as empresas exploradoras de recursos naturais e operadoras de concessões públicas, devem ser claros e acessíveis ao público.

1.2.5 A gestão dos ativos e passivos do governo, inclusive no que diz respeito à concessão de direitos de utilização ou exploração de bens públicos, deve ter uma fundamentação legal sólida.

II. ABERTURA DOS PROCESSOS ORÇAMENTÁRIOS**2.1 A elaboração do orçamento deve seguir um cronograma pré-estabelecido e orientar-se por objetivos de política fiscal e macroeconômica bem definidos.**

2.1.1 Deve-se definir um calendário orçamentário e cumpri-lo, com a previsão de um prazo razoável para que o projeto de orçamento seja analisado pelo legislativo.

2.1.2 O orçamento anual deve ser realista, e deve ser preparado e apresentado no contexto de um quadro abrangente de política fiscal e macroeconômica de médio prazo.

As metas fiscais e quaisquer outras regras fiscais devem ser explicitadas e explicadas.

2.1.3 Deve-se descrever as principais medidas relativas às despesas e receitas, bem como a sua contribuição para a consecução dos objetivos de política. Também deve-se apresentar estimativas de seu impacto orçamentário presente e futuro e de suas implicações econômicas mais amplas.

2.1.4 A documentação do orçamento deve incluir uma avaliação da sustentabilidade fiscal.

As principais hipóteses sobre a evolução da economia e das políticas devem ser realistas e claramente especificadas, e deve ser apresentada uma análise da sensibilidade.

2.1.5 Devem ser estabelecidos mecanismos claros de coordenação e gestão das atividades orçamentárias e extra-orçamentárias no contexto do quadro global da política fiscal.

2.2 Devem ser instituídos procedimentos claros de execução, monitoramento e declaração de dados do orçamento.

2.2.1 O sistema contábil deve formar uma base confiável para o acompanhamento das receitas, empenhos, pagamentos, atrasos, passivos e ativos.

2.2.2 Deve-se apresentar pontualmente ao legislativo um relatório de meio-período sobre a execução orçamentária. Também devem ser publicados relatórios mais freqüentes, com periodicidade pelo menos trimestral.

2.2.3 As propostas de receitas e despesas complementares formuladas durante o exercício devem ser submetidas ao legislativo num formato compatível com a apresentação do orçamento original.

2.2.4 As contas definitivas auditadas e os relatórios de auditoria, bem como a conciliação com o orçamento aprovado, devem ser apresentados ao legislativo e publicados no prazo de um ano.

III. ACESSO PÚBLICO À INFORMAÇÃO

3.1 O público deve ser plenamente informado sobre as atividades fiscais passadas, presentes e programadas e sobre os principais riscos fiscais.

3.1.1 A documentação orçamentária, incluindo as contas definitivas, bem como outros relatórios fiscais dirigidos ao público, deve abranger todas as atividades orçamentárias e extra-orçamentárias do governo central.

3.1.2 Devem ser prestadas informações comparáveis às do orçamento anual relativamente aos resultados dos dois exercícios anteriores, no mínimo, juntamente com previsões e análises de sensibilidade dos principais agregados orçamentários para pelo menos dois exercícios posteriores ao do orçamento.

3.1.3 A documentação orçamentária deve incluir demonstrativos contendo uma descrição da natureza e significação fiscal das renúncias fiscais, dos passivos contingentes e das atividades para-fiscais do governo central, além de apresentar uma avaliação de todos os outros riscos fiscais significativos.

3.1.4 A apresentação anual do orçamento deve destacar as receitas provenientes das principais fontes de arrecadação, inclusive no tocante às atividades ligadas aos recursos naturais e à assistência externa.

3.1.5 O governo central deve publicar informações sobre o nível e a composição de sua dívida e de seus ativos financeiros, principais obrigações não relacionadas à dívida (como direito a pensões, exposição ao risco de execução de garantias e obrigações contratuais) e acervo de recursos naturais.

3.1.6 A documentação orçamentária deve divulgar a posição fiscal dos níveis infranacionais de governo e a situação financeira das empresas públicas.

3.1.7 O governo deve publicar um relatório periódico sobre as perspectivas de longo prazo para as finanças públicas.

3.2 As informações fiscais devem ser apresentadas de uma forma que facilite a análise de política econômica e promova a responsabilização.

3.2.1 À época da apresentação do orçamento anual, deve ser amplamente distribuído um guia sintético simples e claro sobre o orçamento.

3.2.2 Os dados fiscais devem ser divulgados em termos brutos, discriminando receitas, despesas e financiamentos e classificando as despesas por categoria econômica, funcional e administrativa.

3.2.3 O saldo global e a dívida bruta do governo geral, ou seus equivalentes em termos acumulados, devem constituir indicadores sintéticos padronizados da posição fiscal do governo. Quando cabível, devem ser complementados por outros indicadores fiscais, tais como o saldo primário, o saldo do setor público ou a dívida líquida.

3.2.4 Os resultados alcançados em relação aos objetivos dos principais programas orçamentários devem ser apresentados ao legislativo anualmente.

3.3 Deve-se assumir o compromisso de divulgar as informações fiscais tempestivamente.

3.3.1 A obrigação do governo de divulgar as informações fiscais tempestivamente deve estar prevista em lei.

3.3.2 Os calendários antecipados de divulgação de informações fiscais devem ser anunciados e cumpridos.

IV. GARANTIAS DE INTEGRIDADE

4.1 As informações fiscais devem satisfazer normas aceitas de qualidade de informações.

4.1.1 As previsões e atualizações orçamentárias devem refletir as tendências recentes da receita e da despesa, a evolução da conjuntura macroeconômica subjacente e compromissos de política bem definidos.

4.1.2 O orçamento anual e as contas definitivas devem indicar o regime contábil utilizado na compilação e apresentação das informações fiscais. Devem ser cumpridas as normas de contabilidade geralmente aceitas.

4.1.3 Os dados contidos nos relatórios fiscais devem ser internamente coerentes e conciliados com informações relevantes de outras fontes. Devem ser explicadas as principais revisões nas séries históricas de dados fiscais e eventuais mudanças na classificação dos dados.

4.2 As atividades fiscais devem seguir procedimentos internos de supervisão e salvaguarda.

4.2.1 As normas éticas para o comportamento dos servidores públicos devem ser claras e amplamente divulgadas.

4.2.2 Os procedimentos e as condições para a contratação de funcionários públicos devem ser documentados e acessíveis às partes interessadas.

4.2.3 Os regulamentos sobre as compras públicas devem obedecer às normas internacionais e ser acessíveis e observáveis na prática.

4.2.4 A compra e venda de bens públicos deve ser realizada de forma transparente, com a discriminação das principais transações.

4.2.5 As atividades e finanças do governo devem ser objeto de auditoria interna, e os procedimentos de auditoria devem ser passíveis de exame.

4.2.6 A administração nacional da receita deve ter proteção legal contra a ingerência política, proteger os direitos dos contribuintes e prestar contas periódicas ao público sobre suas atividades.

4.3 As informações fiscais devem ser objeto de escrutínio externo.

4.3.1 As finanças e políticas públicas devem ser objeto de escrutínio por um órgão nacional de auditoria, ou entidade equivalente, que seja independente do poder executivo.

4.3.2 O órgão nacional de auditoria, ou entidade equivalente, deve apresentar todos os relatórios ao legislativo, inclusive seu relatório anual, e publicá-los. Devem ser instituídos mecanismos de monitoramento das medidas corretivas.

4.3.3 Deve-se solicitar a peritos independentes que avaliem as projeções fiscais, as projeções macroeconômicas nas quais elas são baseadas e as hipóteses subjacentes.

4.3.4 Deve-se conceder a um órgão nacional de estatística a autonomia institucional para avaliar a qualidade das informações fiscais.⁶³

O código, como se vê, disciplina uma série de requisitos considerados indispensáveis para uma “boa” transparência” entre eles: relações entre o público e privado, forma de exploração de bens, aspectos relativos às condutas de funcionários públicos, sistema contábil e, sistema jurídico. Diante disso, não há dúvidas de que quanto melhor for o acesso às informações melhor será a governança, e com muito mais eficiência e eficácia a sociedade poderá reclamar de seus administradores de recursos públicos não só a responsabilidade por eventuais irregularidades, como também contribuir com a gestão pública pelo *feedback* oportunizado pelo uso do portal, na *internet*. Os dados governamentais são imprescindíveis para atingir este objetivo.

⁶³ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **CÓDIGO DE BOAS PRÁTICAS PARA A TRANSPARÊNCIA FISCAL.** Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/codep.pdf>>. Acesso em: 22.fev.2014.

4. Estudo de Caso: O Portal da Transparência do governo brasileiro

4.1. A legislação aplicável

Inicialmente, a lei nacional⁶⁴ mais importante que regulamenta o acesso de informação no país é a Lei 12.527/2011, que regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º, o inciso II do § 3º do art. 37 e o § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Da leitura dos dispositivos da citada lei, constata-se que a mesma esmiúça importantes aspectos que viabilizam, não só, o acesso à informação, como também disciplina em que casos elas serão restritas. Aqui, serão vistos os pontos mais importantes para o nosso trabalho.

Já no primeiro artigo, a lei indica os princípios que deverão ser, obrigatoriamente, observados na publicação de informações, estabelecendo que não só a administração pública estará obrigada a segui-los, mas, também, o poder legislativo, o poder judiciário e o Ministério Público (inciso I). Estende o seu regime, ainda, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (inciso II). Logo, o acesso de informações é tão amplo que procurou atingir todos os poderes e órgãos administrativos de todos os entes federativos.

A lei, considerando o acesso à informação como direito fundamental, indispensável para o exercício da cidadania - portanto, um direito que deve ser acompanhado de garantias que possam efetivá-lo – traça as diretrizes gerais que devem permear todo o procedimento que os órgãos públicos deverão observar para que tal direito possa se realizar. O art. 3º nos dá as diretrizes:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:
I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

⁶⁴ A diferença entre legislação nacional e legislação federal é que esta é elaborada com o objetivo de prescrever regras nacionalmente uniformes e, por isso, *vinculantes a todos os entes federativos*. Já a legislação federal não está necessariamente vinculada à disciplina de regras uniformes aplicáveis a todos os entes da Federação.

- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

O primeiro inciso excepciona o sigilo como prática – prática que como acentuam alguns autores, tem um raço muito arraigado em nosso país. A obrigação, agora, é a de publicar. O inciso II, a seu turno, determina uma postura proativa da administração pública decorrente da conduta de prestar informações, independentemente de ser provocada. Disso decorre que, o órgão público deve disponibilizar, independentemente, de qualquer pedido os informes que estão sobre seu controle.

Segundo o terceiro princípio, e como ele mesmo esclarece, a divulgação das informações deve se dar de todas as formas possíveis, utilizando-se de todos os meios de comunicação disponíveis. Para tanto, a moderna tecnologia de informação (TIC's) pode e deve ser usada, objetivando um acesso mais rápido e facilitado.

O quarto princípio, na verdade é decorrência lógica do primeiro princípio. A partir do momento em que o sigilo torna-se excepcional, a consequência é que mais informações poderão ser públicas, acessíveis, eliminando-se a cultura do segredo.

O último inciso, e talvez, o que seja mais revestido da característica de ineditismo, é o controle social. Dado que a ordem é a transparência, o conhecimento de informações, o controle de dados, o cruzamento das informações e, principalmente a interpretação dos informes públicos, propiciarão maior participação, conseqüentemente, o efetivo exercício de cidadania, capaz de influenciar a gestão pública. Para dar suporte à atuação da sociedade nos itens citados, dispõe o artigo 5º da Lei 12.527, que o acesso à informação deve-se fazer por meio de aparato objetivo, ágil, com linguagem clara e de fácil compreensão.

Outro aspecto relevante que a lei disciplinou foi a questão relativa à restrição ao acesso à informação (Capítulo IV). Como a regra, agora, é a publicidade ampla, os casos de restrição devem ser pormenorizadamente explicitados de forma legal. Caso assim não o seja, o termo restrição estará sujeito a várias interpretações

do próprio órgão que, ao seu alvedrio, poderá proibir a divulgação de dados. A casuística das restrições permitidas estão elencadas, essencialmente, no art 23:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Por último, cabe enfatizar que, a despeito de toda a transparência permitida, a lei procurou resguardar as informações de natureza pessoal para evitar danos à imagem, privacidade, intimidade e à honra à pessoa, em respeito à dispositivo constitucional neste sentido. Porém, as informações não passíveis de publicação, poderão ser dadas a conhecimento geral desde haja o consentimento do interessado afastando-se, assim, o óbice da restrição. A preocupação da lei, neste aspecto, foi providencial para evitar qualquer responsabilização do órgão público por ofensa a direitos constitucionalmente garantidos (art. 5º, inciso X, CF).

4.2. A transparência da gestão fiscal

A exigência de transparência dos dados fiscais pelo governo brasileiro tem como referência a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, que no

capítulo IX disciplina as formas como a gestão fiscal poderá ser conhecida, fiscalizada e controlada. Veja o que diz o capítulo referenciado:

CAPÍTULO IX

DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Seção I

Da Transparência da Gestão Fiscal

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterà demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.⁶⁵

A Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000 foi, posteriormente, alterada pela Lei Complementar nº 131 de 27.05.2009 que em seu artigo 1º altera o artigo 48 da LC 101, nestes termos:

“Art. 48.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real⁶⁶, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
- III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.”⁶⁷

⁶⁵PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm#art1§3>>. Acesso em: 22.02.2014.

⁶⁶ O Portal da Transparência do governo federal explica que a expressão “tempo real” é definida pelo Decreto nº 7.185/2010 como sendo a disponibilização, em tempo real, das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento.

⁶⁷PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Disponível em: << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>>. Acesso em: 22.fev.2014.

Num primeiro momento, a crítica que se pode fazer à legislação em si é a de que, embora esta discipline excessivamente como os dados técnicos/numéricos serão disponibilizados (inclusive, via eletrônica) para alcançar a almejada transparência para o acesso a informação, preocupa-se prioritariamente, tão somente com dados numéricos, lançamentos, recebimentos, relatórios entre outros. Embora faça referência à participação popular, audiência pública, observa-se da leitura das disposições legislativa que este setor fica relegado a plano secundário.

Todas estas considerações levam sempre a um lugar comum: o direito ao acesso à informação. A Controladoria-Geral da União, em documento intitulado “Manual da lei de acesso à informação para estados e municípios” destacou o direito à informação como direito humano fundamental que pode legitimamente postulado juntos aos órgãos públicos. O documento enfatiza o fornecimento de informe por parte das autoridades públicas do seguinte modo:

O direito de acesso à informação é um direito humano fundamental e está vinculado à noção de democracia. Em um sentido amplo, o direito à informação está mais comumente associado ao direito que toda pessoa tem de pedir e receber informações que estão sob a guarda de órgãos e entidades públicas.

Dessa forma, para que o livre fluxo de ideias e informações sejam garantidos, é extremamente importante que os órgãos públicos facilitem aos cidadãos o acesso a informações de interesse público.

A informação sob a guarda do Estado é, via de regra, pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos. Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público. O acesso a essas informações – que compõem documentos, arquivos, estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para o aprofundamento e consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos cidadãos de participar mais efetivamente do processo de tomada de decisões que os afetam.

O direito de acesso à informação impõe dois deveres principais sobre os governos. Primeiro, existe o dever de receber do cidadão pedidos de informação e respondê-los, disponibilizando os dados requisitados e permitindo também que o interessado tenha acesso aos documentos originais ou receba as cópias solicitadas. Segundo, atribui um dever aos órgãos e entidades públicas de divulgar informações de interesse público de forma proativa ou rotineira, independentemente de solicitações específicas. Ou seja, o Estado deve ser, ao mesmo tempo, responsivo às demandas de acesso a

informações e proativo no desenvolvimento de mecanismos e políticas de acesso à informação⁶⁸.

Sobre as vantagens de ter acesso, o mesmo documento enumera as seguintes:

Prevenção da corrupção: com acesso às informações públicas os cidadãos têm mais condições de monitorar as decisões de interesse público. A corrupção prospera no segredo. O acompanhamento da gestão pública pela sociedade é um complemento indispensável à fiscalização exercida pelos órgãos públicos;

- Respeito aos direitos fundamentais: a violação aos direitos humanos também prospera em um ambiente de segredo e acontece com mais facilidade “a portas fechadas”. Um governo transparente propicia o respeito a esses direitos;

- Fortalecimento da democracia: líderes políticos são mais propensos a agir de acordo com os desejos do eleitorado se sabem que suas ações podem ser constantemente avaliadas pelo público.

Os eleitores têm condições de fazer uma escolha apropriada se tiverem informações sobre as decisões tomadas pelos candidatos no desempenho de seus cargos públicos;

- Melhoria da gestão pública: o acesso à informação pode contribuir para melhorar o próprio dia a dia das instituições públicas, pois a partir das solicitações que recebe dos cidadãos, os órgãos podem identificar necessidades de aprimoramentos em sua gestão documental, em seus fluxos de trabalho, em seus sistemas informatizados, entre outros aspectos que tornarão a gestão pública mais eficiente;

- Melhoria do processo decisório: quando o governo precisa tomar uma decisão, se o assunto for aberto para a participação do público interessado e de especialistas nas questões que estão sendo definidas, é possível obter contribuições que agreguem valor ao resultado.⁶⁹

Dito isto, partimos para a análise, no item seguinte, do portal de transparência do governo federal na tentativa de identificar o que o mesmo tem a oferecer em termos de serviços públicos e participação popular.

⁶⁸ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Secretaria de prevenção da corrupção e informações estratégicas. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Manual_LAI_EstadosMunicipios.pdf>>. Acesso em: 22.fev.2014.

⁶⁹ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Secretaria de prevenção da corrupção e informações estratégicas. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Manual_LAI_EstadosMunicipios.pdf>>. Acesso em: 22.fev.2014.

4.3. O Portal da Transparência

O portal da transparência do governo brasileiro destina-se principalmente ao controle da administração dos recursos arrecadados pela União – execução orçamentária e financeira. Seu funcionamento está previsto no Decreto nº 5.482 de 30.06.2005, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - *Internet*. A gestão do portal fica a cargo da Controladoria-Geral da União (CGU). A alimentação de dados do portal é feita pela remessa de dados fornecidos pelos órgãos e entidades da administração pública federal. A competência e o funcionamento, contidos no citado decreto, regem-se basicamente pelo seguinte:

Art. 1º O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores - *Internet*, tem por finalidade veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os seguintes procedimentos:

I - gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal;

II - repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios;

III - operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza; e

IV - operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento.

O portal chama a atenção por conter o acesso extremamente detalhado de informações sobre as receitas e despesas. No caso específico das despesas, permite-se que sejam acessados as transferências de recursos e os gastos diretos do governo. Especificamente no *layout* destes itens de consulta, parte das informações pode ser obtida de forma setorizada. Consegue-se aferir a distribuição por programa, ação, nome do favorecido, tipo de despesa, por exercício fiscal, por atividade, etc. O sistema permite um detalhamento bem específico que autoriza a consulta a empenhos, documentos referentes a ordens de pagamentos bancárias, o nome responsável pela autorização da liquidação de despesas, qual a unidade gestora, se a pessoa beneficiada é física ou jurídica, consulta do montante

de recursos repassados aos estados e municípios, entre outros tantos. O nível de detalhes e a quantidade de informações realmente chamam a atenção e são também utilizados para os informes da receita arrecadas pela União. O portal também oferece uma listagem sobre os convênios realizados com os estados e municípios possibilitando a conferência do cronograma de liberação de recursos, bem como dados sobre a remuneração do funcionalismo público.

Pelo recurso do portal, igualmente é possível acessar o CEIS (Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas), que informa quais as empresas que estão impedidas ou suspensas de contratar com a administração pública – a consulta (informando inclusive o tipo de sanção) pode ser feita tanto por nome como por CNPJ.

No ano em que este trabalho está sendo realizado (2013/2014), consta um *link* que direciona para o *site* bem específico: **“Copa 2014 - Transparência em 1º lugar”**. A realização dos jogos da Copa no ano de 2014 causou inquietações sociais tendo em vista o montante grandioso de recursos que estão sendo destinados à construção de estádios e outras infraestruturas (segurança, portos, aeroportos, etc.) para a realização dos jogos –fato que gerou polêmicas infundáveis. Para tentar dar uma resposta à sociedade sobre os gastos feitos o *site* proporciona o conhecimento dos números com a indicação temática, por estados e cidades-sedes, bem como o andamento da execução orçamentária. Paralelamente, e com o teor aproximado, outro *link* direciona o *site* Portal da Transparência para o portal Jogos 2016, fazendo alusão às Olimpíadas a serem realizadas no Brasil no ano de 2016.

O *site* também permite colher dados sobre os principais programas sociais do governo federal (bolsa-família, programa de erradicação do trabalho infantil, garantia-safra). A crítica que se faz ao *layout* de apresentação de transferência de recursos para esses programas é que eles são de difícil consulta, lidando com entendimento mediante utilização de planilhas o que, destoa da facilidade do sistema de *links* diretos e temáticos das despesas e receitas. Idêntico raciocínio é aplicado quando da consulta da situação dos imóveis funcionais, que não permite um rápido acesso ao endereço ou nome de ocupante.

Podemos afirmar que a maior parte dos dados constantes no portal é de fornecimento de dados numéricos e técnicos. Entretanto, há dois itens em que

podemos constatar uma interação com o usuário do sistema. O primeiro deles diz respeito à pesquisa da funcionalidade do portal. Para esse fim, é feita uma pesquisa com apresentação de um formulário contendo cinco páginas com o objetivo de “objetivo de avaliar o Portal da Transparência do Governo Federal e mapear a prática do controle social, a participação política e o perfil dos seus usuários”. A pesquisa é promovida pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol/UnB) via acordo com a CGU. O questionário apresenta questionamentos desde dados pessoais como idade, renda e escolaridade até informações sobre o nível de uso de *internet* e participação política. A ferramenta proporciona a constituição de um banco de dados bem completo sobre o perfil dos usuários.

Mas o que chama mais a atenção no portal é o *link* denominado “controle social”. O próprio *site* explica qual é o alcance da expressão:

As idéias de participação e controle social estão intimamente relacionadas: por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

A participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos.

Assim, o cidadão tem o direito não só de escolher, de quatro em quatro anos, seus representantes, mas também de acompanhar de perto, durante todo o mandato, como esse poder delegado está sendo exercido, supervisionando e avaliando a tomada das decisões administrativas.

É de fundamental importância que cada cidadão assuma essa tarefa de participar de gestão pública e de exercer o controle social do gasto do dinheiro público. A Controladoria-Geral da União (CGU) é um dos órgãos de controle da correta aplicação dos recursos federais repassados a estados, municípios e Distrito Federal. No entanto, devido às dimensões do Estado Brasileiro e do número muito grande de municípios que possui (5.560), a CGU conta com participação dos cidadãos para que o controle dos recursos seja feito de maneira ainda mais eficaz.

Com a ajuda da sociedade, será mais fácil controlar os gastos do Governo Federal em todo Brasil e garantir, assim, a correta aplicação dos recursos públicos.⁷⁰

⁷⁰ PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. GOVERNO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/>>. Acesso em: 23.02.2014

Em complemento, sugere que as formas de controle social podem se dar no sentido de aprender como participar das discussões sobre o uso do dinheiro público e como controlar a sua aplicação. Para tanto, o *site* enumera as seguintes formas:

- conselhos municipais e controle social;
- orçamento participativo;
- controle social nas prefeituras;
- Portal da Transparência;
- órgãos de fiscalização;
- denuncie irregularidades;
- Olho Vivo;
- cursos para a promoção do controle social oferecidos pela CGU;
- transparência como instrumento de controle social.
-
- **Publicações:**
- Orçamento Federal ao Alcance de Todos;
- Cartilha "O Vereador e a Fiscalização dos Recursos Públicos Municipais";
- Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão;
- Folder "Seu Município no Portal da Transparência";
- Folder "A Transparência Pública e o Combate à Corrupção".
-

Em que pese boa vontade em indicar de forma pedagógica o modo de participação política do cidadão no controle social, não há qualquer indicativo de como esse conhecimento poderá ser utilizado posteriormente. Informar-se para saber como participar é indispensável. Todavia, o conteúdo do *site* não avança não referindo às maneiras de como o conhecimento dos dados informados no portal pode influir na formação de uma agenda pública, na implementação de políticas públicas e no planejamento fiscal. O estímulo à participação popular é bastante tímido ao não explicitar, concretamente, como os dados podem ser úteis para a construção de um novo modelo de participação democrática. Remete o usuário basicamente à leitura de informe e participação em conselhos locais. No universo de informações fornecidas é provável que o cidadão não consiga decodificá-las e utilizá-las a seu favor. Eventuais demandas e preferências sociais não chegam ao conhecimento dos gestores porque a sociedade não consegue interpretar o conjunto de informações fornecidas. O questionário fornecido, como dito antes, desenha o perfil do usuário, mas não apreende a sua opinião.

Avalia-se que o portal, embora seja completo (e complexo) quando se refere a dados numéricos e técnicos, apresenta-se como de difícil entendimento para a maior parte da população (mesmo com um glossário na tela para consulta) utilizando de nomenclaturas bem conhecidas dos especialistas, mas estranhas para os leigos. É sem dúvida uma forma de restringir a consulta no *site*. Referindo à bem sucedida experiência de Porto Alegre quanto ao orçamento participativo, nada impediria que se colocasse, mesmo a nível nacional, um espaço para debates, de consultas públicas acerca dos gastos/investimentos e prioridades mais acertadas para o uso do dinheiro público. Entende-se que não há no portal um estímulo mais sofisticado ao aspecto participativo da sociedade nesse sentido.

CONCLUSÃO

De acordo com tudo o que foi explicitado, constata-se, que o governo eletrônico brasileiro, embora conte com um bom suporte legislativo, ainda restringe muito a possibilidade da participação democrática.

A moderna literatura estrangeira definiu o conceito de governo eletrônico, especificou os seus objetivos e, principalmente colocou em prática o controle social – este um dos seus aspectos mais relevantes.

Não se nega que todos os países que adotam a TCI's como uma nova forma de comunicação com o cidadão-usuário ainda têm muito que fazer nesse sentido. Todavia, quando se faz uma rápida consulta aos sites *online* dos governos estrangeiros, observa-se que a interface por eles utilizadas proporcionam uma maior versatilidade e clareza.

Os portais brasileiros consultados para a realização do presente estudo, em sua maior parte, se limitam à mera prestação de serviços burocráticos. Embora a facilidade de resolução célere de problemas burocráticos não possa, de modo algum ser desprezada, posto que torna mais amena a relação administração-administrado no dia-a-dia, a celeridade não deve ser o único propósito do governo eletrônico. Facilitar a participação, abrir canais para ouvir as demandas é imprescindível.

Infelizmente, a relação administração-cidadão ainda não alcançou os níveis desejáveis para proporcionar uma participação mais significativa como se pode ver quando da análise do Portal da Transparência.

As decisões governamentais ainda não são tomadas com base em opiniões que poderiam ser obtidas com o uso das TCI's. Incrementou-se a transparência, mas não se oportunizou a participação da sociedade na agenda governamental.

As iniciativas e mecanismos existentes são importantes na busca da melhor eficiência do setor público e também na busca do estado do bem-estar. Não se pode deixar de reconhecer que há uma boa vontade na implementação do governo eletrônico na administração pública expressada, por exemplo, na política de inclusão digital.

A iteratividade administração-cidadão conquanto tímida, começa a proporcionar uma participação cívica, também tímida, envolvendo novos

mecanismos de governança. Porém, a administração pública deve assumir de uma vez por todas que, permitindo o acesso às informações, a sociedade é capaz de fiscalizar e questionar as decisões do gestor. Neste contexto, o caminho para o exercício da cidadania é incontestável.

No Portal da Transparência, em especial, o número de informações é espantoso. Contudo, o excesso de especificidade, embora indispensável e desejável, não proporciona ao usuário uma noção macro suficiente para que as opiniões sociais sejam formadas e deste modo, consideradas na gestão pública. A página é eficiente na transparência ativa, mas não consegue equacionar as demandas sociais. E, se não houver os mecanismos aptos a ajudar a interpretar o fluxo de informações, a democracia participativa fica relegada a plano secundário.

De qualquer sorte, é um começo. A existência de legislação, reconhecendo, de forma legítima, o governo eletrônico como forma democrática de participação, no longo prazo, pode ajudar a aperfeiçoar as práticas hoje existentes. Talvez porque a sociedade, com o tempo exigirá um resultado mais concreto advindos das informações disponibilizadas. A reivindicação de maior participação é decorrência lógica deste sistema e as ações governamentais deve ter um papel de facilitador deste processo.

REFERÊNCIAS

ABREU, Júlio César Andrade de. **Do análogo ao Digital: Democracia, *Internet* e Orçamento Participativo**. XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ – 4ª 7 de setembro de 2011.

BALBE, Ronald da Silva. **Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo Federal**. Revista do Serviço público, n.2, v.61, p. 189-209, abr/jun 2010.

BLIACHERIENE, Ana Carla; BROWN, Renato Jorge., FUNARI, Marcos Hime. **Governança pública, eficiência e transparência na administração pública**. In: Fórum de contratação e gestão pública, v. 12, n. 133, p. 9-15, jan. 2013.

BOBBIO. Noberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra., 1994.

BRAGA, Lamartine Vieira. [et al.]. **O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público**. In: Revista do serviço público, v. 59, n. 1, p. 5-21, jan./mar. 2008.

BRASIL. Oficinas de Planejamento Estratégico - RELATÓRIO CONSOLIDADO - Comitês Técnicos”, Comitê Executivo do Governo Eletrônico. Disponível em: << http://www.computadoresparainclusao.gov.br/media/anexos/E15_1872diretrizes_inclusao_digital_gov_1.pdf>>. Acesso em: 12.fev.2014.

CADEMARTORI. Daniela Mesquita Leutchuk. CADERMARTOTI. Sérgio. **A relação entre Estado de direito e democracia no pensamento de Bobbio e Ferrajoli**. Revista Sequência, n.53, p.145-163, Dez. 2006.

CHAHIN, Ali. ... [et al.]. **E-gov.br : a próxima revolução brasileira : eficiência, qualidade e democracia : o governo eletrônico no Brasil e no mundo.** São Paulo: Pearson, Prentice Hall, 2004. 380 p.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Secretaria de prevenção da corrupção e informações estratégicas. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Manual_LAI_EstadosMunicipios.pdf>>. Acesso em: 22.fev.2014.

Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo (1 : 2011 : Curitiba). Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo : novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental : anais do I. Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo / Romeu Felipe Bacellar Filho, Emerson Gabardo, Daniel Wunder Hanchem, coordenadores ; Justo J. Reyna, prefácio. -- Belo Horizonte : Fórum, 2011. 443 p.

CORREGEDORIA GERAL DA UNIÃO. Acesso a informação. Disponível em <<<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/perguntas-frequentes/aspectos-gerais.asp#9>>>. Acesso em 09.fev.2014.

CUNHA, Maria Alexandra.; FREY, Klaus.; DUARTE, Fábio. (Org.). **Governança local: e as tecnologias de informação e comunicação.** Curitiba: Champagnat, 2009. 331 p.

FERNANDES, Andréa Gomes, AFONSO, José Roberto Rodrigues. **e-Governo no Brasil: Experiências e perspectivas.** Revista do BNDS, Rio de Janeiro, n.14, p. 21-64, jun 2001.

FERREIRA, Flávia Catarino Conceição. **Política de inclusão digital, governo eletrônico e práticas participativas: uma análise dos portais de e-gov da região metropolitana de Salvador (RMS).** 2012. Dissertação (Mestrado em ciência da informação) – Universidade Federal da Bahia. Salvador.

FERRER, Florencia.; SANTOS, Paula. (Org.). **E-government: o governo eletrônico no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2004. 258 p.

FONSECA, Gilberto Nardi. **A participação popular na administração pública: audiências públicas na elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos dos municípios**. In: Revista de informação legislativa, v. 40, n. 160, p. 291-305, out./dez. 2003.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. CENTRO DE PESQUISAS SOCIAIS. Disponível em: << <http://www.cps.fgv.br/cps/telefonica/>>>. Acesso em: 09.fev.2014.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **CÓDIGO DE BOAS PRÁTICAS PARA A TRANSPARÊNCIA FISCAL**. Disponível em: << <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/codep.pdf>>>. Acesso em: 22.fev.2014.

GAROT, Maria José. **De la administración electronica a una democracia digital**. Revista Direito GV, n.11, p. 89, jan- jun 2006.

GOMES, Wilson. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política**. Disponível em: << <http://200.144.189.42/ojs/index.php/fronteiras/index>>>. Acesso em: 25.fev.2014.

GOVERNO ELETRÔNICO. Disponível em << <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios>>>. Acesso em: 05.fev.2014.

MARTINS, Paulo Emílio M.; PIERANTI, Octavio Penna. (Orgs.). **Estado e gestão pública : visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro : FGV, 2006. 339 p.

MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. de A. **A Institucionalização do Governo Eletrônico no Brasil**. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 46, n. 4, out-dez, 2006.

MEDEIROS, Anny Karine de Medeiros; CRANTSCHANINO, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina. **Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais.** Disponível em: << http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300010&lang=pt>>. Acesso em: 19.fev.2014.

MIGUEL, Luiz Felipe. **Teoria democrática atual: esboço de um mapeamento.** Revista brasileira de informações bibliográficas em ciência sócias. São Paulo. n.59, p. 8, 2º semestre 2005.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Logística e Tecnologia da informação. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br>. Acesso em: 21.jan.2014.

NATIONAL AUDIT OFFICE. Disponível em << <https://www.nao.org.uk/report/better-public-services-through-e-government/>>>. Acesso em: 24.jan.2014.

PINHEIRO, Patricia Peck. **Direito digital.** São Paulo: Saraiva, 2010. 472 p.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. GOVERNO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controleSocial/>>. Acesso em: 23.02.2014.

POSSAMAI, **Perspectivas e desafios da democracia digital no Brasil: a participação eletrônica no ciclo de políticas públicas.** Disponível em: [http://gabinetedigital.rs.gov.br/wp/wp-content/uploads/2013/09/Gabinete-Digital - An%C3%A1lise-de-uma-experi%C3%Aancia.pdf](http://gabinetedigital.rs.gov.br/wp/wp-content/uploads/2013/09/Gabinete-Digital_-_An%C3%A1lise-de-uma-experi%C3%Aancia.pdf). Acesso em: 20.jan.2014.

PRADO, OTÁVIO. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras.** 2009. 199 f. Dissertação (mestrado em administração pública e governo). Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2009.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Disponível em: <<<http://www.planalto.gov.br>>>. Acesso em: 22.02.2014.

SÁNCHEZ Bravo, Álvaro A. **La administración electrónica en España**. In: Revista do direito / Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), n. 28, p. 83-111, jul./dez. 2007.

SANTOS, P. M. ; BERNARDES, M. B. ; MEZZARROBA, O. . **Democracia Eletrônica: Desafios e Perspectivas**. In: Encontros Internacionais do PROCAD, 2009, Florianópolis. Colóquio sobre a Sociedade da Informação: Democracia, Desenvolvimento e Inclusão Tecnológica, 2009.

SILVA, Arídio.; RIBEIRO, Araújo.; RODRIGUES, Luís. **Sistemas de informação na administração pública: modelos em UML**. Rio de Janeiro: Renavan, 2004. 403 p.

SILVA, Marcelo de Sousa. **Implantação de um governo eletrônico: e-gov**. Rio de Janeiro : Brasport, 2012. 98 p.

SOARES Jr, J. S.; SANTOS, E. M. **Governança eletrônica: uma perspectiva sociotécnica das organizações públicas a partir da padronização e interoperabilidade**. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE POS-GRADUACAO EM ADMINISTRACAO – ENANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

SUBIRATS, Joan, **Democracia, participación y transformacion social**. Disponível em: << <http://polis.revues.org/5599>>>. Acesso em: 22.fev.2014.

RUEDIGER, Marco Aurélio. **Governança democrática na era da informação**. In: Revista de administração pública, v. 37, n. 6, p. 1145-1170, nov./dez. 2004.

TRENTO. Gregori. **E-government y nuevos modelos de administración**. Revista de Administración Pública, n.163, p. 413-430, Enero-abril 2004.

¹UNITED NATION PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK. Disponível em: << <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000102.pdf>>>.

Acesso em: 14.fev.2014.

¹ UN PUBLIC ADMINISTRATION PROGRAM. **Un E-government Survey**. Disponível em: << <http://unpan3.un.org/egovkb/> >>. Acesso em: 16.fev.2014.

VAZ, José Carlos VALENTE. A administração pública e governança eletrônica :possibilidades e desafios para a tecnologia da informação. In: _____. (Org.). **Governança local e as tecnologias de informação e comunicação**. Curitiba: Ed. Champagnat, 2009. p. 200).

-.

ANEXO

IMAGEM DO PORTAL DO GOVERNO DA COREIA

The image shows the homepage of the Government of the Republic of Korea portal. At the top left is the logo of the Government of the Republic of Korea. To the right, there are links for 'Cheongwadae', 'KOREA.net', 'Korean', and 'Sitemap'. Below this is a navigation bar with four main categories: 'About e-Government', 'Governmental Website', 'e-Application', and 'Online Bidding'. Under 'About e-Government', there are sub-links for 'Korean e-Government', 'Best Practices', 'Development Plan', and 'Government Portal Site'. The main banner features a stylized map of Korea in red and blue, with the text 'Dynamic Korea' and 'Welcome to the portal site of the Korean government.' Below the banner are four service tiles: 'About e-Government' (overview of best practices), 'Governmental Website' (links to central and local organizations), 'e-Application' (file a petition and apply for permits), and 'Online Bidding' (place a bid online for public procurement). A call service box on the right provides contact information: 'Domestic 110' and 'Overseas +82-2-2012-9110'. At the bottom, there is a 'Useful Websites' section with logos for KOREA.net, e-Korea, Korea Be Inspired, KOREA IMMIGRATION SERVICE, OneClick, Practical Law, StudyinKorea, Cultural Heritage Administration of Korea, and Voluntary Agency Network of Korea. The footer contains the customer center location, contact numbers, and copyright information for 2013.

Government of the Republic of Korea

Cheongwadae | KOREA.net | Korean | Sitemap

About e-Government | Governmental Website | e-Application | Online Bidding

Korean e-Government | Best Practices | Development Plan | Government Portal Site

Dynamic Korea
Welcome to the portal site of the Korean government.

More info about Korean civil services, policies available upon request.
We provide call services in 20 languages
Domestic **110**
Overseas **+82-2-2012-9110**

About e-Government
Overview, information on best practices, development direction and the portal site.

Governmental Website
Links to central and local governmental organizations, other useful sites

e-Application
File a petition and apply and confirm your permit.

Online Bidding
Place a bid online for the bidding administered by the Public Procurement Office.

Useful Websites

KOREA.net | e-Korea | Korea Be Inspired | KOREA IMMIGRATION SERVICE | OneClick, Practical Law | StudyinKorea | Cultural Heritage Administration of Korea | Voluntary Agency Network of Korea

Government of the Republic of Korea
Customer center location : Tel. (Domestic) 110 | (Overseas) +82-2-2012-9110
110-760 | 209 Sejong-daero, Jongno-gu, Seoul, Republic of Korea
Copyright (c) 2013 Ministry of Security and Public Administration. All Rights reserved.