

INVESTIGAÇÕES SOBRE DEMOCRACIA DIGITAL NO BRASIL: UM MAPEAMENTO DA PRODUÇÃO ACADÊMICA ATÉ 2013

Jéfferson Curtinovi¹

jeffersoncurtinovi@hotmail.com

Universidade de Brasília

Brenda Parmeggiani²

Universidade de Brasília e CIMJ

brendaparmeg@gmail.com

RESUMO

O surgimento da internet e, principalmente, os recursos comunicacionais que ela proporciona levantam um importante debate acerca da governança eletrônica e da democracia digital em todo o mundo. Portanto, investigadores de diversas áreas – como Ciência Política e Comunicação – dedicam-se a esses temas. O presente artigo propõe-se a mapear as dissertações e teses a respeito do assunto desenvolvidas no Brasil até 2013. O objetivo é, pois, verificar a trajetória do estudo sobre governo eletrônico e democracia digital no país, identificando as principais conclusões a que os investigadores chegaram através de uma breve análise das investigações. Se o interesse sobre o tema aumentou ao longo do período analisado, se alguma Universidade destaca-se e qual o papel da Comunicação nesse debate são algumas das perguntas que norteiam este trabalho.

Palavras-Chave: Democracia Digital; Governo Eletrônico; Investigações; Brasil.

ABSTRACT

The rise of the internet and, mainly, the communicational resources that it provides incite an important debate on electronic government and digital democracy around the world. Therefore, researchers from different areas – such as Political Science and Communication – dedicate themselves to these themes. This article proposes to map dissertations and thesis on the subject developed in Brazil until 2013. The objective is, thus, to verify the trajectory of the study on electronic government and digital democracy in the country, pointing out the main conclusions to which the researchers have got through a brief analysis of the researches. Did the interest on the theme grow during the analyzed period, does an University stand out and what is the role of Communication in this debate are some of the questions that guide this article.

Keywords: Digital Democracy; Electronic Government; Researches; Brazil.

¹ Jéfferson Curtinovi é jornalista e mestre em Comunicação e Sociedade pela Universidade de Brasília, na linha de pesquisa Teorias e Tecnologias da Comunicação.

Introdução

Uma série de recursos comunicacionais possibilitados pela internet acendeu o debate sobre governo eletrônico e democracia digital no mundo inteiro – não seria diferente, portanto, no Brasil. Advoga-se que esses recursos modificaram a relação – e a comunicação – entre atores políticos (agentes governamentais, organizações civis, partidos, etc.) e o público (entendido também como cidadãos, representados e eleitores). Sendo assim, essa discussão acaba por refletir-se na academia brasileira, em especial nas pesquisas produzidas por mestrandos e doutorandos de todo o país.

Logo, o presente artigo propõe-se a mapear as dissertações e teses sobre o assunto e analisar a trajetória da investigação acerca do tema no país a partir da segunda metade da década de 1990 e até 2013. A escolha desse período se deve ao facto de que a internet se desenvolveu na década de 1990, popularizando-se no Brasil por volta de 1995. O marco inicial acaba sendo 2002, quando aparece o primeiro trabalho sobre o assunto. O limite referente ao ano de 2013 justifica-se pela organização desta investigação, pois o levantamento das informações foi realizado em 2014 e era necessário impor um período temporal específico para viabilizar a análise.

Para cumprir essa proposta, o foco residiu em trabalhos de cunho empírico que avaliassem avanços e limites das iniciativas de governo eletrônico e democracia digital no país. O material disponível na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), e em bibliotecas digitais de 79 universidades brasileiras serviu de base para a investigação.

O resultado, apresentado na primeira seção deste artigo, é um mapeamento dos estudos desenvolvidos em 17 universidades, no âmbito da Pós-Graduação, que representam o caminho trilhado pelas investigações no Brasil. Levantaram-se questões como: as áreas de que são oriundos esses trabalhos, qual o papel da Comunicação nesse cenário, se há instituições de referência e se houve um crescimento ao longo do período

2 Brenda Parmeggiani é jornalista e doutoranda em Comunicação e Sociedade, na linha de Teorias e Tecnologias da Comunicação, na Universidade de Brasília. Mestre em Ciências da Comunicação pela Universidade Nova de Lisboa, a investigadora é membro do CIMJ.

3 Complementarmente, sugere-se a leitura do artigo “Internet e política em análise: levantamento sobre o perfil dos estudos brasileiros apresentados entre 2000 e 2011”, em que Rafael C. Sampaio, Rachel C. Bragatto e Maria A. Nicolás analisam 299 artigos sobre a apropriação do tema “internet e política” pelas Ciências Sociais brasileiras. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8344&Itemid=217>.

analisado, entre outras. Os indicadores gerados, em suma, proporcionam uma análise do desenvolvimento e da discussão do assunto no país, e, conseqüentemente, do avanço na geração de conhecimento a respeito.

A segunda seção do artigo, por sua vez, dedica-se a uma breve descrição das investigações encontradas, principalmente daquelas com maior aprofundamento teórico e cujas conclusões tenham demonstrado de forma mais clara avanços e dificuldades das iniciativas de governança eletrônica e democracia digital no Brasil.

Nas conclusões, a intenção é refletir criticamente sobre o levantamento efetuado e articular os resultados quantitativos e qualitativos obtidos, apontando tendências dos estudos existentes no país.

1 Mapeando as investigações acadêmicas no Brasil a partir dos anos 2000

Conforme já apontado, o mapeamento a seguir buscou teses e dissertações focadas em avanços e limites das iniciativas de governo eletrônico e democracia digital no Brasil. Para isso, baseou-se em material da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, do IBICT, e de bibliotecas digitais de 79 universidades, espalhadas por 25 unidades da federação (exceto Amapá e Tocantins, onde não houve ocorrências).

Na pesquisa, foram utilizados os seguintes termos: “governo AND eletrônico”, “democracia AND digital”, “democracia AND internet” e “participação AND política AND internet”. Ao todo, foram encontrados 38 estudos empíricos inteiramente relacionados com o foco do trabalho.

Uma vez que a internet se desenvolveu nos anos 1990, popularizando-se no Brasil por volta de 1995, as buscas partiram da segunda metade dessa década. Advoga-se que investigações anteriores a esse período seriam infrutíferas, justamente porque iniciativas relacionadas a governo eletrônico e democracia digital não tinham substrato para ser realizadas. O resultado confirma essa ideia, pois foi apenas a partir de 2002 que o assunto se tornou tema de teses e dissertações, conforme as tabelas 1 e 2.

Tabela 1: Evolução anual da produção de teses e dissertações sobre iniciativas de governo eletrônico e democracia digital no Brasil

2002	3	8%
2003	1	3%
2004	1	3%
2005	1	3%
2006	1	3%
2007	3	8%
2008	4	11%
2009	4	11%
2010	3	8%
2011	8	21%
2012	6	16%
2013	3	8%
TOTAL	38	100,00%

Fonte: Levantamento dos autores.

Tabela 2: Relação ano/universidade/autor/título de teses e dissertações com pesquisa empírica sobre iniciativas de governo eletrônico e democracia digital no Brasil

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

			consultas públicas eletrônicas na administração pública federal do Brasil
2008	UnB	Cristiane Arakaki	O governo eletrônico como instrumento de aproximação do governo e o cidadão
2008	UnB	Regina Luna Santos de Souza	Sobre promessas da era da Internet: uma análise de mudanças no relacionamento Estado–Sociedade decorrentes da utilização intensiva de tecnologias de comunicação e informação por agentes públicos no Brasil
2009	PUCSP	Franciso de Assis Caralho Arten	Poderes Legislativo e Executivo na internet: da construção efetiva do contribuinte nos portais, rumo à pressuposta posição de cidadão
2009	UFBA	Sivaldo Pereira da Silva	Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado
2009	UFJF	Júlio César Coelho	E-gov e comunicação: estudo do portal da prefeitura de Juiz de Fora
2009	USP	Gilmar Ribeiro de Mello	Estudo das práticas de governança eletrônica: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros
2010	UFRGS	Paulo Roberto de Mello Miranda	Elementos habilitadores e inibidores da implementação de espaços virtuais de participação pelos governos
2010	UFMG	Rafael Cardoso Sampaio	Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte
2010	UFBA	Kátia Santos de Moraes	Mídias sociais e a participação política em ambiente digital no Brasil: estudos de caso no governo federal
2011	UERJ	Cristiano Ferri Soares de Faria	O parlamento participativo do Século XXI: pode o povo ajudar os parlamentares a fazerem leis melhores?
2011	UERJ	Erika Maria Bastos de Assis	A política polissêmica: fazeres, dizeres e silêncio nos programas Fale com o Deputado e Fale com a Ouvidoria da Câmara dos Deputados
2011	UFRGS	Ilton Luiz Pacheco de Freitas	E-governo e accountability nas democracias: aspectos teóricos e desenvolvimentos recentes no Brasil
2011	UFRGS	Ana Júlia Possamai	Democratização do estado na era digital: e-participação no ciclo de políticas públicas
2011	PUCRS	Valéria Marcondes	Internet, democracia e participação popular: discutindo experiências participativas
2011	UCB	Flávia Raquel Bessa Ferreira	Web 2.0: ambiente em potencial de interatividade para a construção da comunicação pública da Embrapa Café
2011	UFSM	Bruno Kegler	Comunicação pública e democracia digital: as estratégias comunicacionais dos portais de municípios gaúchos com mais de cem mil habitantes
2011	UFMG	Marcílio José Sabino Lana	Governança democrática e incorporação das novas tecnologias de comunicação e de informação: a experiência do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte
2012	UFG	Marcelo Igor de Sousa	Cidadania, participação e deliberação online: um estudo de caso dos sites e-Democracia e Votenaweb
2012	UECE	Damião Marques de Lima	Comunicação pública e internet: as contribuições para a democracia no novo ambiente de práticas políticas do governo de Roraima
2012	UFSCar	Solange Manotvane	A política de governo eletrônico no Brasil: uma análise dos governos FHC e Lula
2012	UFBA	Paula Karini Dias Ferreira Amorim	Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras
2012	UFBA	Júlio Cesar Andrade de Abreu	Participação democrática na administração pública mediada pela internet: o caso do orçamento participativo digital

2012	USP	Ricardo Matheus	Uso das tecnologias de informação e comunicação para a promoção da participação cidadã: estudo de caso da consulta pública online da Lei das Lan Houses no Legislativo federal brasileiro
2013	UFMS	Alexandre Rampelotto	Avaliação da efetividade do sítio da Receita Federal na internet: um referencial para práticas de e-gov
2013	UFCE	Isabele Batista Mitozo	Participação e deliberação em ambiente online: um estudo do Portal e-Democracia
2013	UFES	Larissa Galdino de Magalhães Santos	Governo eletrônico no Espírito Santo e a possibilidade de ampliação da participação política

Fonte: Levantamento dos autores.

Nota-se que o maior desenvolvimento das investigações se dá de 2008 em diante, período (2008-2013) que concentra 75% das teses e dissertações encontradas. O ano de 2011 merece destaque com 21% da produção acadêmica sobre o tema. É possível, ainda, observar que, a partir de 2008, não só a produção acadêmica sobre iniciativas de governança eletrônica e democracia digital aumenta, mas também há uma certa estabilidade na quantidade de trabalhos desenvolvidos. São concluídas quatro investigações, em média, por ano.

1.1 Área de conhecimento

Conforme já frisado ao longo deste artigo, as iniciativas de governo eletrônico e democracia digital são objeto de estudo de investigadores em diversas áreas, configurando-se como um tema de interesse interdisciplinar. Sendo assim, é importante identificar em que áreas foram desenvolvidos os estudos aqui analisados e, mais ainda, qual o papel da Comunicação – já que os autores do presente artigo são provenientes dessa área – no debate acerca do tema.

Tabela 3: Produção sobre iniciativas de governo eletrônico e democracia digital no Brasil por curso

Curso		
Comunicação	18	47%
Administração	7	18%
Ciência Política	7	18%
Ciências Sociais	2	5%
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas	1	3%
Ciência da Informação	1	3%
Contabilidade e atuária	1	3%
Políticas Públicas e Sociedade	1	3%
TOTAL	38	100%

Fonte: Levantamento dos autores.

A tabela 3, acima, demonstra que a Comunicação tem desempenhado um papel protagonista nesse cenário, representando 47% das investigações empíricas sobre governo eletrônico e democracia digital. A área destaca-se com mais que o dobro de trabalhos desenvolvidos em relação à Administração e à Ciência Política, disciplina considerada base para esses estudos. O viés da Comunicação sobre o assunto, galgado nas questões comunicacionais levantadas pela utilização da internet, tem prevalecido nas investigações. Comunicólogos, portanto, têm se preocupado com as implicações, os efeitos e as consequências que as novas tecnologias têm, não só sobre a sociedade em geral, mas especificamente sobre o exercício da democracia e de governar.

1.2 Universidades

Outro ponto de interesse é identificar a produção acadêmica sobre o tema nas universidades, podendo-se caracterizar instituições como polos na pesquisa relacionada a governo eletrônico e democracia digital no país. No ranking desenvolvido para este artigo (tabela 4, abaixo), destaca-se a Universidade Federal da Bahia, com 10 investigações. É nessa universidade que se encontra o grupo de pesquisa liderado pelo investigador Wilson Gomes, uma das referências no estudo de Política e Comunicação no Brasil. Conforme será destacado na próxima seção, esse grupo gera investigadores importantes na discussão de democracia digital no âmbito da Comunicação. Além disso, a UFBA conta ainda com um Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, que possui uma linha de pesquisa intitulada Democracia, Estado e Movimentos Sociais.

Na sequência, encontram-se a Universidade de Brasília, cujo resultado se deve em muito pela linha de pesquisa Políticas de Comunicação e Cultura do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, além do próprio Instituto de Ciência Política, e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que também tem tradição nos estudos de Comunicação e Política, através da linha de pesquisa Mediações e Representações Culturais e Políticas do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação, e possui, ainda, um Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Portanto, é possível afirmar que, principalmente a UFBA, caracteriza-se como pólo de investigação sobre governança eletrônica e democracia digital.

Tabela 4: Produção por universidade sobre governo eletrônico e democracia digital no Brasil

Universidade	
UFBA	10
UnB	5
UFRGS	4
UERJ	2
UFMG	2
UFSCar	2
UFSM	2
USP	2
PUCRS	1
PUCSP	1
UCB	1
UECE	1
UFCE	1
UFES	1
UFG	1
UFJF	1
UNICAMP	1
TOTAL	38

Fonte: Levantamento dos autores.

No que concerne ao tipo de investigação desenvolvida, entre os 38 trabalhos analisados, predominam as dissertações de mestrado, num total de 27, sobre as teses de doutoramento, que são 11. Essa informação também dá conta do estágio em que se encontra o estudo sobre democracia digital no Brasil. Esse ainda é um assunto recente, embora já seja registrada uma importante contribuição acadêmica para o debate.

Acredita-se, pois, que as dissertações, no período analisado em maioria, servirão de base para posteriores teses de doutoramento.

1.3 *Locus* dos objetos de estudo

Quanto aos objetos dessas investigações de cunho empírico, verificou-se predominantemente o estudo de casos sobre iniciativas desenvolvidas no âmbito do poder executivo: 68% dos trabalhos focaram-se em ações de prefeitos, governadores ou da presidência, conforme a tabela 5, abaixo. Em segundo lugar, encontram-se as iniciativas desempenhadas pelo poder legislativo, num total de 13% dos estudos. A diferença, todavia, entre o primeiro e o segundo colocado é enorme e indicativa de que, possivelmente, o poder executivo tenha mais ferramentas de governo eletrônico e promoção da democracia digital ou, pelo menos, chame mais atenção para seu uso.

Tabela 5: *Locus* de investigação sobre governo eletrônico e democracia digital no Brasil

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

Fonte: Levantamento dos autores.

2 Uma breve análise da produção acadêmica sobre democracia digital no Brasil

Esta seção do artigo debruça-se sobre algumas das teses e dissertações de cunho empírico levantadas nesta investigação. O objetivo aqui é apontar as principais conclusões a que chegaram os investigadores para, assim delinear a trajetória – avanços e problemas – dos estudos sobre governança eletrônica e democracia digital no Brasil.

2.1 Os pioneiros: de 2000 a 2003

De forma retrospectiva, as buscas por investigações empíricas sobre governo eletrônico e democracia digital no país levam a 2002, à dissertação de mestrado de Luiz

Akutsu, desenvolvida na Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia. O autor tentou responder à seguinte pergunta: como a internet tem sido utilizada pelos gestores públicos para o incremento da *accountability* e para a construção de uma sociedade mais democrática, considerando o patrimonialismo e a democracia delegativa vigentes na sociedade brasileira? Para tanto, apresentou um estudo sobre 20 portais das esferas federal, estadual e municipal. Suas conclusões refletem um momento inicial, condizente com a época, de apropriação da internet por instituições públicas no Brasil:

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

O mais interessante no estudo de Akutsu são alguns resultados pontuais da investigação realizada nos portais brasileiros, que evidenciam avanços por parte dos gestores em busca de transparência e *accountability*. O site do Ceará, por exemplo, oferecia um canal de comunicação com o governador.

Ainda em 2002, Alejandro Vivanco Sepúlveda, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas, discutiu em sua dissertação a emergência de novos canais de comunicação e interação dos parlamentares com os cidadãos. Sua conclusão mais contundente guarda relação estreita com a discussão sobre esfera pública virtual:

O desenvolvimento e a atual centralidade da mídia eletrônica nos processos políticos não parecem estar conduzindo à extinção ou crise da política, como alguns pesquisadores imaginavam. O que está ocorrendo é que a mídia eletrônica (não apenas a televisão de massa, mas também as atuais formas de comunicação eletrônica, como as comunicações por cabo/satélite e via Internet) vem se constituindo cada vez mais em espaço privilegiado de realização e “publicização” da política, espaço onde hoje se tecem e articulam as imagens do mundo da política (Sepúlveda, 2002:99).

No mesmo ano, a dissertação de mestrado de Antônio Carlos Lopes Burity, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, analisou os impactos que o portal Rede Governo vinha causando nas relações entre Estado e cidadão. Sua conclusão é de que houve mudança na relação, mas que só

uma parcela da população era atingida, e que o Estado, mesmo apropriando-se das tecnologias apenas de modo utilitário, conseguia aproximar-se do cidadão pela maior eficiência na prestação de serviços e evolução nos níveis de transparência.

A esses trabalhos iniciais, soma-se ainda, a dissertação de Patrícia Pessi, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em 2003. Seu objetivo era verificar a presença de novos padrões e práticas comunicacionais na experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre na internet e a relevância da iniciativa para a participação política. Entre as conclusões, destaca-se a atração de setores com origem social diversa daquela predominante até então no modo presencial do OP: “A região mais presente na internet é a Centro, responsável por 41,32% do total, enquanto no processo presencial são a Eixo-Baltazar, a Lomba do Pinheiro e a região Nordeste [*periferia da cidade*]” (Pessi, 2003:111). Além disso, ao contrário da ideia então corrente de otimismo, Pessi (2003:129) identificou uma significativa redução no número de participantes online: 91,4% entre 2001 e 2003. Também percebeu “um alto índice de sugestões de demandas que acabam por não serem validadas” (Pessi, 2003:129).

2.2 A segunda fase da pesquisa sobre democracia digital no Brasil: de 2004 a 2013

A partir de 2004, depois das investidas acadêmicas pioneiras, aumenta sensivelmente o número de teses e dissertações publicadas no Brasil sobre o assunto, a maioria baseada em pesquisas empíricas. Muitos dos trabalhos discutem democracia digital e governo eletrônico concomitantemente, com maior ênfase para um ou outro, dependendo do enfoque do autor.

As temáticas da democracia digital, especificamente, ganha aprofundamento no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal da Bahia. Seu expoente é o professor Wilson Gomes, que forma outros dois importantes autores da área: Francisco Paulo Jamil Almeida Marques e Sivaldo Pereira da Silva.

Marques (2004:7), em sua dissertação, preocupou-se em analisar cinco classes “de fenômenos manifestos nas redes telemáticas com implicações no campo político”: governo eletrônico, voto eletrônico, ativismo digital, comunicação político-partidária e esfera pública virtual. O investigador constatou que a internet não tinha, ao menos à época, “a capacidade, sobretudo sozinha e descolada da realidade e cultura política de

cada sociedade, de implementar mudanças automáticas no plano democrático” (Marques, 2004:183).

Em 2008, desta vez em sua tese, o autor aprofundou a reflexão em um estudo sobre as diferentes dimensões do oferecimento de participação política aos cidadãos brasileiros, baseado na análise dos portais da Presidência da República e da Câmara dos Deputados.

O Portal da Presidência se concentra, essencialmente, na prestação de dados sobre a estrutura de governo, sobre a figura do Presidente e confere visibilidade insistente a programas, notícias, discursos, entrevistas, clippings, publicações, atribuições, competência, dispositivos e normas legais que orientam o trabalho da instituição e de seus órgãos vinculados. O [...] Já o Portal da Câmara conta com um aparato informacional mais sofisticado tanto acerca da função, história e características da Instituição quanto sobre as atividades desempenhadas por seus agentes e operadores políticos. [...] A presença de canais de participação como as enquetes, as salas de bate-papo e os fóruns (estes últimos dois contando com o envolvimento direto de deputados) complementam o ciclo participativo delineado anteriormente ao estimular o emprego político de tais mecanismos por parte dos usuários (Marques, 2008:422-423).

Cada instituição operacionalizava os dispositivos de participação digital de maneira particular, prevendo *inputs* distintos. Marques (2008:429) concluiu que “os *media* digitais devem ser vistos enquanto suportes complementares para a resolução de algumas dificuldades e problemas que afligem as práticas democráticas”, tendo em vista constrangimentos e limites tradicionalmente existentes.

Quase paralelamente, Silva (2005 e 2009) desenvolveu trabalho semelhante. Primeiro, realizou pesquisa comparativa entre 24 portais de capitais brasileiras. Os dados obtidos mostraram que a esfera governamental das maiores cidades do país exercitava “uma democracia digital elementar, baseada na informação, ou, em segundo plano, na prestação de serviços públicos no formato '*delivery*', caso em que havia concentração na relação tributária entre cidadão e governo” (Silva, 2005:149).

Posteriormente, Silva (2009) avançou em busca das exigências da democracia moderna para a interface digital do poder público com a sociedade. Assim, propôs três requisitos: publicidade, responsividade e porosidade. Para operacionalizá-los, definiu que cada um pode ocorrer através de cinco níveis comunicativos: utilitário, informativo, instrutivo, argumentativo e decisório. Para aferir empiricamente o problema, analisou os portais da Presidência da República (Executivo), da Câmara dos Deputados (Legislativo) e do Supremo Tribunal Federal (Judiciário). Assim, concluiu:

Primeiro, é possível afirmar que todos os três casos desenvolvem, em menor ou maior grau, os requisitos da publicidade, responsividade e porosidade. Em linhas gerais, a publicidade é o princípio mais efetivado nos portais. [...] Importante não perder de vista que a análise qualitativa detectou a existência de publicidade no nível argumentativo nos três casos analisados. [...] Quanto à responsividade, aqui encontra-se maiores problemas em seu desenvolvimento. Nem todos os níveis de responsividade foram atingidos pelos portais. O nível discursivo não foi detectado na amostra. [...] Todos os portais tiveram índices muito similares de inoperância de ferramentas potencialmente responsivas (como e-mails e formulários) onde aproximadamente a metade desses objetos simplesmente não responde ou demonstra defeitos técnicos. [...] Curiosamente, nenhum portal desenvolve o nível utilitário de porosidade, o que demonstra ainda pouca atenção dos agentes públicos às capacidades dessa interface digital em captar as preferências dos cidadãos quando estes utilizam suas ferramentas. Não foi detectado o nível decisório de porosidade (Silva, 2009:248-250).

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

Pelas análises de Arakaki (2008) e Sacheto (2008), as relações estabelecidas eram rasas, não geravam perspectiva alguma de participação forte. As conclusões de Souza (2008), por sua vez, alcançaram maior profundidade, embora também não sejam animadoras. Segundo a autora, pouco se verificou de concreto

a respeito da capacidade dos agentes políticos em realizar ações concretas de informação ao público em geral sobre suas ações, de garantir a interatividade (comunicação em mão dupla) e de estruturar-se para atender aos cidadãos de forma mais efetiva (Souza, 2008:367-369).

Arten (2009), na PUCSP, não chegou a resultados muito diferentes em seu estudo sobre os sites do governo federal, da Câmara dos Deputados, dos governos de São Paulo e do Rio de Janeiro e de suas respectivas Assembleias Legislativas. O autor observou que nenhum dos portais promovia sondagem de opinião pública, possuía sistema votação eletrônica ou oferecia espaço para denúncias. No entanto, ofereciam uma boa gama de serviços e informações de fatos já consumados (Arten, 2009: 108).

Sampaio (2010), na UFMG, abordou a participação e a deliberação política na internet a partir do caso do orçamento participativo digital (OPD) de Belo Horizonte. É

o primeiro exemplo em que se detectou abertura para que os cidadãos decidissem diretamente sobre o investimento de verbas públicas. O problema, segundo o autor, era o contexto que envolvia a iniciativa, repleto de características que enfraqueciam a participação. Evitando o tom exclusivamente pessimista, o investigador exaltou o facto de que “centenas de milhares de pessoas tiveram a oportunidade de fazer escolhas em outro fenômeno além das eleições” (Sampaio, 2010:160).

Miranda (2010), na UFRGS, com base em uma série de entrevistas com especialistas, definiu elementos habilitadores e inibidores da implementação de espaços virtuais de participação pelos governos. É interessante notar que os mais bem classificados entre os habilitadores têm viés tecnológico, como o crescimento da adoção do computador e da internet nos últimos anos pelos brasileiros (Miranda, 2010). Já entre os inibidores, os cinco primeiros fatores são políticos, por exemplo, ausência de TICs como estratégia governamental, falta de compreensão dos governantes e dos gestores públicos sobre a importância de criar esses espaços, entre outros (Miranda, 2010).

Em 2011 – ano com o maior número de teses e dissertações sobre o assunto no país –, Possamai analisou três casos no ciclo de políticas públicas (níveis federal, estadual e municipal) e percebeu um subaproveitamento das tecnologias, bem como um padrão insuficiente de resposta da administração pública às contribuições da sociedade.

No mesmo ano, Faria investigou o uso das TICs na elaboração de políticas públicas durante o processo legislativo. A conclusão, baseada nos casos da Câmara dos Deputados brasileira e do Senado chileno, foi de que os resultados ainda eram incipientes quanto à melhoria da representatividade, da agregação de inteligência coletiva para a elaboração de leis e da transparência da atuação parlamentar.

Ainda em 2011, Kegler analisou as estratégias dos portais governamentais dos municípios do Rio Grande do Sul com população superior a cem mil pessoas, sob os pressupostos teóricos de comunicação pública e de democracia digital. Os resultados indicaram “a predominância da ênfase informativa, com escassas possibilidades de discussão e debate acerca das temáticas de interesse civil” (Kegler, 2011:7).

Mais recentemente, uma série de outras teses e dissertações foram publicadas – são pelo menos nove, entre 2012 e 2013 –, mas em nenhuma delas o resultado é muito diverso do que havia sido encontrado até então. Em suma, pode-se afirmar que esta segunda fase é marcada, principalmente, por dois autores: Marques (2004 e 2008) e

Silva (2005 e 2009). Foram esses dois investigadores que apresentaram contribuição teórica mais aprofundada para o debate acerca da democracia digital, especialmente com suas teses de doutoramento.

Por fim, é possível que se tenha, a partir de 2013 ou 2014, uma nova fase das pesquisas empíricas voltadas para governança eletrônica e democracia digital, principalmente pela aprovação da Lei de Acesso à Informação, em 2012. No entanto, seria necessário retomar esse mapeamento para determinar a inauguração de uma nova fase. Dentro da proposta aqui desenvolvida – delimitada entre os anos 2000 e 2013, cuja escolha já foi explicada na introdução –, contudo, a análise do material recolhido permite apenas classificar duas fases bem definidas deste cenário acadêmico.

Conclusões (ou tendências de investigação)

A discussão sobre governo eletrônico e democracia digital ainda é recente no Brasil, tanto que os trabalhos mais antigos analisados ao longo deste artigo datam de 2002, ainda que a proposta metodológica abrangesse produções a partir da segunda metade da década de 1990. Assim, falar – e investigar – sobre governo eletrônico e democracia digital no país ainda é algo relativamente inovador e pouco explorado. Conforme já citado, a internet desenvolveu-se ao longo da década de 1990, por isso a tendência dos estudos sobre o tema, comprovada nesta investigação, é de crescimento. Outro indicador desse estágio ainda inicial é o número maior de dissertações produzidas frente ao de teses. Defende-se que esses mestres, ao empreenderem na jornada do doutoramento, provavelmente seguirão seus estudos dentro do grande leque de objetos, casos e problemas que as temáticas da democracia digital e do governo eletrônico oferecem.

O crescimento no número de teses e dissertações de 2008 em diante demonstra que o assunto está ganhando a atenção dos investigadores. Percebeu-se, também, que há instituições e Programas de Pós-Graduação com especial interesse – a UFBA destaca-se –, cujos estudantes contribuíram para o debate teórico acerca das iniciativas de governo eletrônico e democracia digital. Essas universidades, mais especificamente seus Programas de Pós-Graduação e grupos de pesquisa, servem de referência para quem deseja debruçar-se sobre governança eletrônica e democracia digital.

Com efeito, comemora-se o protagonismo da Comunicação na produção acadêmica – com 68% das teses e dissertações encontradas – e sua contribuição para as demais disciplinas que se dedicam a esses estudos. Esse resultado demonstra o olhar atento dos investigadores da área para as inovações e, ainda, a importância do viés comunicacional atualmente na sociedade.

No entanto, é preciso apontar, negativamente, o fato de que poucos dos trabalhos que tratam sobre democracia digital discutem de forma aprofundada a vasta literatura oferecida pela Ciência Política sobre a teoria democrática. Sem isso, qualquer estudo que se debruce sobre o tema perde capacidade de análise dos desenhos de Estados *online* propostos pelos órgãos do Executivo, Legislativo e Judiciário ou por entidades da sociedade civil. No caso dos trabalhos que avaliam iniciativas de governo eletrônico, mais focadas em serviços ao cidadão, as abordagens teóricas são menos preocupantes.

Por fim, se deixarmos de lado a análise das pesquisas em si e avaliarmos as conclusões dos investigadores brasileiros, o que se percebe é uma extrema dificuldade, tanto do Estado (materializado nos órgãos públicos) quanto da sociedade, em implementar práticas inclusivas efetivas e promover a democracia digital em prol dos representados – ressalve-se que, principalmente nos casos analisados há mais tempo, é possível que já haja alguns avanços.

Argumenta-se, de forma geral, que os governos têm dado pouca ênfase ao desenvolvimento de práticas online capazes de permitir contribuições cívicas que causem impacto nos processos decisórios, priorizando, por outro lado, recursos para a disseminação de informações e a prestação de serviços.

Mesmo canais de comunicação mais propícios à interação são formatados para que os órgãos mantenham controle sobre os limites das manifestações do público externo. Os maiores investimentos estão vinculados ao conceito de governo eletrônico, priorizando a disseminação de informações e a prestação de serviços, uma forma de privilegiar os contribuintes, não os cidadãos.

Referências

Akutsu, Luiz (2002) Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. Salvador. Dissertação (Mestrado) Administração, Universidade Federal da Bahia.

Arakaki, Cristiane (2008) O governo eletrônico como instrumento de aproximação do governo e o cidadão. Brasília. Dissertação (Mestrado) Comunicação, Universidade de Brasília.

Arten, Franciso de Assis Caralho (2009) Poderes Legislativo e Executivo na internet: da construção efetiva do contribuinte nos portais, rumo à pressuposta posição de cidadão. São Paulo. Tese (Doutorado) Comunicação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Burity, Antônio Carlos Lopes (2002) Portal Rede Governo: a interatividade com o cidadão. Brasília. Dissertação (Mestrado) Comunicação, Universidade de Brasília.

Faria, Cristiano Ferri Soares de (2011) O parlamento participativo do Século XXI: pode o povo ajudar os parlamentares a fazerem leis melhores? Rio de Janeiro. Tese (Doutorado) Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Kegler, Bruno (2011) Comunicação pública e democracia digital: as estratégias comunicacionais dos portais de municípios gaúchos com mais de cem mil habitantes. Santa Maria. Dissertação (Mestrado) Comunicação, Universidade Federal de Santa Maria.

Marques, Francisco Paulo Jamil Almeida (2004) Dimensões da ciberdemocracia: conceitos e experiências fundamentais. Salvador. Dissertação (Mestrado) Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia.

_____ (2008) Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo de caso do Estado brasileiro. Salvador. Tese (Doutorado) Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia.

Miranda, Paulo Roberto de Mello (2010) Elementos habilitadores e inibidores da implementação de espaços virtuais de participação pelos governos. Porto Alegre. Dissertação (Mestrado) Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Pessi, Patrícia (2003) e-OP: uma nova prática comunicativa do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre. Dissertação (Mestrado) Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Possamai, Ana Júlia (2011) Democratização do estado na era digital: e-participação no ciclo de políticas públicas. Porto Alegre. Dissertação (Mestrado) Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Sacheto, Raquel (2008) Participação popular na era da informação: o caso das consultas públicas eletrônicas na administração pública federal do Brasil. Brasília. Dissertação (Mestrado) Comunicação, Universidade de Brasília.

Sampaio, Rafael Cardoso (2010) Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado) Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais.

Sepúlveda, Alejandro Vivanco (2002) Parlamento eletrônico e transformação da democracia representativa. Campinas. Dissertação (Mestrado) Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas.

Silva, Sivaldo Pereira da (2005) Política e ciberespaço: graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. Salvador. Dissertação (Mestrado) Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia.

_____ (2009) Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. Salvador. Tese (Doutorado) Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia.

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