

Izabela França Rodrigues

**CONTRIBUIÇÕES E POTENCIAIS DA GOVERNANÇA
ELETRÔNICA PARA A DEMOCRACIA: TRANSPARÊNCIA,
CONTROLE PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

Uma análise dos sítios das Secretarias de Estado de Minas Gerais

Belo Horizonte

2009

Fundação João Pinheiro
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

**CONTRIBUIÇÕES E POTENCIAIS DA GOVERNANÇA
ELETRÔNICA PARA A DEMOCRACIA: TRANSPARÊNCIA,
CONTROLE PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**
Uma análise dos sítios das Secretarias de Estado de Minas Gerais

Monografia apresentada pela aluna Izabela França Rodrigues como requisito parcial para o título de bacharel em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, sob a orientação da professora Flávia Brasil.

Área de atuação: Democracia e Governança Eletrônica

Belo Horizonte

2009

Fundação João Pinheiro
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Trabalho de conclusão de curso de autoria de Izabela França Rodrigues intitulado
“CONTRIBUIÇÕES E POTENCIAIS DA GOVERNANÇA ELETRÔNICA PARA A
DEMOCRACIA: TRANSPARÊNCIA, CONTROLE PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO
CIDADÃ: Uma análise dos sítios das Secretarias de Estado de Minas Gerais” apresentado
como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Administração Pública e avaliado
pela seguinte banca examinadora:

Professora orientadora – Flávia de Paula Duque Brasil – Fundação João Pinheiro

Professora examinadora – Mônica Starling – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte
2009

*A minha mãe,
pelo incentivo e carinho.*

*Ao Leonardo,
pela compreensão.*

AGRADECIMENTOS

À querida Professora Flávia Brasil pela orientação e confiança.

Aos colegas da Diretoria Central de Gestão da Informação pelo aprendizado e oportunidades

A todos os colegas da Fundação João Pinheiro, em especial, a Fernanda, pelo seu apoio e amizade nesses quatro anos de faculdade.

A todos os professores da Fundação João Pinheiro pela transmissão de conhecimentos.

A Deus, por sempre me dar forças.

“O governo eletrônico não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviços online, mas também, pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos.”

José Antônio Gomes de Pinho, 2008

RESUMO

O advento das tecnologias da informação e comunicação (TIC) em nível mundial, bem como o discurso de uma nova gramática social, buscando o alargamento da participação nas teorias democráticas contemporâneas, aliada a reforma da administração pública, proporcionam diversos desafios para o Estado. Uma das possíveis respostas para esses desafios enfrentados pela gestão pública é a governança eletrônica, que através das tecnologias da informação e comunicação, busca a eficiência e melhores resultados, aspecto que é mais alardeado, mas também, busca ampliar a democracia, através de instrumentos como a transparência, controle público e participação cidadã. No estado de Minas Gerais, cabe a Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE), vinculada a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG) inserida na política de modernização estatal, Choque de Gestão, elaborar e implementar as políticas de governança eletrônica no Estado. Nesse sentido, esse trabalho visa a analisar os movimentos de governança eletrônica no estado de Minas Gerais, sob o ponto de vista da democracia eletrônica, levando-se em conta a interação entre governo e sociedade a partir de mecanismos de transparência, controle e participação cidadã, a partir da análise de 18 (dezoito) sítios das Secretarias de Estado de Minas Gerais. Para realizar esse objetivo foi elaborado um modelo de avaliação para identificar nos sítios de 18 (dezoito) Secretarias de Estado os mecanismos disponibilizados para a efetivação da transparência, controle e participação cidadã. E assim pretende-se conhecer qual a situação da governança eletrônica atualmente no estado de Minas Gerais.

Palavras chave: Governança Eletrônica, Governo Eletrônico, Tecnologias da Informação e Comunicação, Correntes Contemporâneas de Democracia, Transparência, Controle Público, Participação Cidadã.

ABSTRACT

The advent of information and communication technologies (ICT) worldwide, as well as a speech that preaches a new social grammar, that aims to increase the participation within the contemporary democratic theories, jointly with the reformation of Public Administration, produce a series of challenges for the State. One of the possible answers to those challenges faced by public management is electronic governance, which, through information and communication technologies, pursues efficiency and better results, this aspect being more emphasized, but also aspires to widen democracy, through instruments such as transparency, public control and citizen participation. In the state of Minas Gerais, the Central Superintendence of Electronic Governance (SCGE), linked to the State Secretariat of Planning and Management (SEPLAG), is in charge of elaborating and implementing the policies that concern electronic governance in the state, within a context of the policies of modernization of the state, and management shock. In this sense, the current work proposes to analyse the movements of electronic governance in the state of Minas Gerais, from an electronic democracy point of view, taking into consideration the interaction between government and society, through mechanisms of transparency, control and citizen participation, based on the assessment of 18 (eighteen) websites of the State Secretariats of Minas Gerais. In order to achieve this goal an evaluation model was elaborated to identify, in the websites of those 18 (eighteen) Secretariats, the available mechanisms to effectively promote transparency, control and citizen participation. Thus, this works aspires to reveal the current situation of electronic governance in the state of Minas Gerais.

Keywords: Electronic Governance, Electronic Government, Information and Communication Technologies, Contemporary Democracy Theories, Transparency, Public Control, Citizen Participation.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 – Modelo de democracia elitista proposto por Schumpeter	22
FIGURA 02 – Modelo de democracia pluralista proposto por Robert Dahl	26
FIGURA 03 – Modelo de participação proposto por Carole Pateman	30
FIGURA 04 – Modelo de democracia deliberativa proposto por Habermas.....	33
FIGURA 05 – Alinhamento entre Choque de Gestão e Política de e-Gov	59

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 - Temas e critérios para uma avaliação democrática de Sítios.....	67
-----------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Classificação dos resultados da 10ª avaliação de sítios realizada pela Superintendência Central de Governança Eletrônica	70
TABELA 2 – Classificação dos resultados da avaliação democrática realizada no presente trabalho.....	70
TABELA 3 – Resultados da avaliação democrática dos sítios analisados por critérios.....	72

LISTA DE SIGLAS

FUNED - Fundação Ezequiel Dias
G2B - Governo para Negócios
G2C - Governo para Cidadão
G2G - Governo para Governo
GTSI - Grupo de Trabalho dos Sítios de Informação
ISI - Índice de Sítios de Informação
IGE – Índice de Governança Eletrônica de Sítios
JUCEMG - Junta Comercial do Estado de Minas Gerais
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
OGE - Ouvidoria Geral do Estado
PRODEMGE - Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais
SCGE - Superintendência Central de Governança Eletrônica
SEAPA - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEARA - Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária
SEC - Secretaria de Estado de Cultura
SECTES - Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SEDE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SEDESE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEDRU - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
SEDS - Secretaria de Estado de Defesa Social
SEDVAN - Secretaria de Estado para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus e do Norte de Minas
SEE - Secretaria de Estado de Educação
SEEJ - Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude
SEF - Secretaria de Estado da Fazenda
SEGOV - Secretaria de Estado de Governo
SEMAD - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SES - Secretaria de Estado da Saúde

SETOP - Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas

SETUR - Secretaria de Estado de Turismo

TIC - Tecnologias da Informação e Comunicação

WWW - World Wide Web

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 CORRENTES CONTEMPORÂNEAS DE DEMOCRACIA	19
2.1 <i>Concepção Elitista de Democracia</i>	20
2.2 <i>A Versão Pluralista de Robert Dahl</i>	24
2.3 <i>A Concepção Contemporânea de Democracia Participativa</i>	27
2.4 <i>Democracia Deliberativa</i>	31
3 GOVERNANÇA ELETRÔNICA	35
3.1 <i>Transparência</i>	41
3.2 <i>Controle Público</i>	45
3.3 <i>Participação Cidadã</i>	50
4 REFORMA DO ESTADO E GOVERNANÇA ELETRÔNICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS	56
4.1 <i>Choque de Gestão e Governança Eletrônica em Minas Gerais</i>	58
4.2 <i>CrITÉRIOS de Avaliação de SÍTIOS no Programa de Governança Eletrônica em Minas Gerais</i>	61
5 ANÁLISE DOS SÍTIOS DAS SECRETARIAS DE ESTADO DE MINAS GERAIS EM RELAÇÃO A CRITÉRIOS DEMOCRÁTICOS	65
5.1 <i>Aspectos Metodológicos</i>	65
5.2 <i>Resultados Gerais</i>	69
5.3 <i>Resultados por critérios</i>	72
6 CONCLUSÃO	79
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	81
ANEXOS	90

1 INTRODUÇÃO

O advento das tecnologias da informação e comunicação¹ (TIC) e o aumento da sua utilização em nível mundial têm propiciado o alargamento dos debates em torno das interações promovidas por essas tecnologias, uma vez que, “a tecnologia (ou a sua falta) incorpora a capacidade de transformação das sociedades, bem como os usos que as sociedades, sempre em um processo conflituoso, decidem dar ao seu potencial tecnológico” (CASTELLS, 2003, p. 44). Segundo esse mesmo autor, essa revolução tecnológica, que vem ocorrendo desde a década de 90, possibilitou a criação de novas formas de comunicação, que interferem cada vez mais sociedade, caracterizando assim, uma sociedade em rede.

Segundo Medeiros e Guimarães (2004), a “sociedade em rede”, fruto do desenvolvimento tecnológico, produz constantemente novas demandas ao setor público, buscando aprimorar as interações com o Estado. Ferguson (2002) afirma que a “difusão da nova tecnologia no cotidiano do cidadão moderno está forçando os governos a utilizá-la em todos os aspectos possíveis de atendimento e administração pública” (FERGUSON, 2002, p. 103).

Assim, diante desse ambiente complexo, os governos precisam se adaptar às novas tecnologias da informação e comunicação, e dessa forma, passaram a elaborar estratégias, visando mudar a abordagem da gestão pública, uma vez que “cidadãos, empresas e demais organizações querem ter acesso ao governo de modo cada vez mais rápido e facilitado, na expectativa de que os programas governamentais estejam focados em suas necessidades” (MEDEIROS e GUIMARÃES, 2004, p. 49).

Aliado a essa revolução tecnológica, há uma mudança no discurso democrático, uma vez que o alargamento da participação vem sendo introduzido nas teorias contemporâneas de democracia. Segundo Santos e Avritzer (2002), essa mudança decorre da “ênfase na criação

¹ Segundo Castells (2003) as tecnologias de informação e comunicação são um conjunto convergente de “tecnologias em microeletrônica, computação (*software* e *hardware*), telecomunicações/rádiodifusão, optoeletrônica”, incluindo também a engenharia genética (CASTELLS, 2003, p. 65).

de uma nova gramática social e cultural e do entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 51). Assim, para a democracia ocorrer não bastaria a existência de instituições representativas, mas também ferramentas que promovam a participação, uma vez que, segundo Pateman (1992), a participação precisa ocorrer em outras esferas.

Outro fator reestruturante das atividades do Estado é a reforma administrativa, que veio combater a crise estatal, que se manifestou claramente nos anos 80, com a decadência do modelo burocrático de administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1998a). Dessa forma, a “crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 01).

Percebe-se, portanto, que o Estado possui vários desafios para serem enfrentados e uma das respostas possíveis para esses desafios é a governança eletrônica, entendida como a “capacidade do Estado, com o uso das TIC, de formular e implementar políticas públicas, utilizando-se de mecanismos de participação dos cidadãos” (VALE, 2006, p. 01). Assim, a governança eletrônica possui nos seus processos a busca pela eficiência e melhores resultados, aspecto que é mais alardeado, mas também, busca ampliar a democracia, através de instrumentos como a transparência, controle público e participação cidadã. Diante dessa segunda dimensão da governança eletrônica, Maia (2002) afirma que a internet representa uma arena conversacional para discussões políticas, além disso, a internet “reduz os custos da participação política e pode proporcionar um meio de interação através do qual o público e os políticos podem trocar informações, consultar e debater, de maneira direta, contextualizada, rápida e sem obstáculos burocráticos” (MAIA, 2002, p. 47).

No estado de Minas Gerais, cabe a Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE), vinculada a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG) inserida na política de modernização estatal, Choque de Gestão, elaborar e implementar as políticas de governança eletrônica no Estado.

Diante disso, esse trabalho visa analisar os movimentos de governança eletrônica no estado de Minas Gerais, sob o ponto de vista da democracia eletrônica, levando-se em conta a interação entre governo e sociedade a partir de mecanismos de transparência, controle e participação

cidadã, ou seja, como o governo está avançando na construção e aperfeiçoamento da democracia a partir das tecnologias da informação e comunicação na esfera governamental “que se supõe poder acelerar processos de democratização” (PINHO, 2008, p. 473).

Dessa forma, percebe-se que a relevância do tema consiste da necessidade de se identificarem meios que, para além da “prestação de serviços públicos voltados à eficiência e efetividade da ação do Estado, permitam que a utilização das TIC conduza também à ampliação e ao aumento da transparência, necessários ao controle do Estado pela sociedade” (VALE, 2006, p. 02).

A simples existência das tecnologias da informação e comunicação não garante que ocorra interação entre o governo e a sociedade. Assim, percebe-se a relevância do tema para o estado de Minas Gerais, uma vez que a política de governança eletrônica no estado é alinhada ao projeto Choque de Gestão. Outra importante relevância consiste em fomentar debates e reflexões nos atuais critérios utilizados nas avaliações de sítios governamentais mineiros.

O objetivo geral dessa pesquisa é analisar e avaliar a política de Governança Eletrônica do estado de Minas Gerais do ponto de vista de seu potencial democrático, por meio da transparência, controle e participação cidadã, a partir da análise de 18 (dezoito) sítios das Secretarias de Estado de Minas Gerais.

Dessa forma, os objetivos específicos são: realizar um panorama atual da situação da Governança Eletrônica em Minas Gerais, a partir de 18 (dezoito) sítios de Secretarias de Estado de Minas Gerais, identificar na literatura aspectos que podem proporcionar a migração do estágio de governo eletrônico para governança eletrônica, ou seja, detectar os movimentos da Governança Eletrônica que podem aprofundar a democracia por meio de processos digitais, e com esses dados, criar um modelo de avaliação para pesquisar a existência desses aspectos nos sítios das Secretarias de Estado de Minas Gerais.

O aspecto metodológico deste trabalho fundamenta-se em uma revisão bibliográfica competente a correntes contemporâneas de democracia, a governança eletrônica e aos institutos de transparência, controle e participação cidadã. Serão realizadas também pesquisas nos documentos gerados pela Superintendência Central de Governança Eletrônica, que segundo o caput do artigo 33 do Decreto de nº 44.817 de 21/05/2008, que dispõe sobre a

organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, é hoje responsável pelas políticas de disponibilização de informações a cidadãos, empresas, governos e servidores, dentre outras atribuições. Para realizar um panorama atual da situação da Governança Eletrônica em Minas Gerais, a partir de 18 (dezoito) sítios de Secretarias de Estado de Minas Gerais, será construído um modelo de avaliação, para identificar os mecanismos disponibilizados para a efetivação da transparência, controle público e participação.

O trabalho está estruturado em 6 (seis) capítulos, sendo que este primeiro introduz o tema a ser desenvolvido, delinea a justificativa, além de definir o objetivo geral, os específicos e o aspecto metodológico. No capítulo seguinte serão elucidadas quatro vertentes da democracia contemporânea, concepção elitista, pluralista, participativa e deliberativa. O terceiro capítulo irá abordar os conceitos e noções de governo eletrônico, governança eletrônica, governo eletrônico restrito e amplo, governo eletrônico forte e fraco, bem como trabalhar com três potenciais democráticos que podem ser favorecidos pela governança eletrônica: transparência, controle público e participação cidadã. No quarto capítulo serão trabalhados os condicionantes da reforma do Estado, bem como a política de Choque de Gestão do Estado de Minas Gerais, que possibilitou a criação da Superintendência Central de Governança Eletrônica no Estado. Além disso, nesse capítulo ainda serão discutidos os aspectos da política de avaliação de sítios realizada pela Superintendência Central de Governança Eletrônica. No quinto capítulo, além de detalhar a metodologia do trabalho, serão apresentados os resultados e a interpretação dos dados, e finalmente, no sexto serão apresentadas as conclusões obtidas.

2 CORRENTES CONTEMPORÂNEAS DE DEMOCRACIA

A questão democrática esteve em intensa disputa no século XX e assumiu um lugar central no campo político. Além disso, houve um revigoramento dos debates acerca das diferentes premissas e concepções de democracia (SANTOS e AVRITZER, 2002). Bobbio afirma que “para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo” (BOBBIO, 1987, p. 09).

O alargamento dos debates a cerca da democracia giram em torno de diversos fatores. Primeiramente, todos os países afirmam serem democratas, apesar dos “discursos e ações de cada um destes regimes serem radicalmente diferente dos demais”. Percebe-se, portanto, “a fragilidade e a vulnerabilidade das estruturas democráticas” desses países (HELD, 1987, p. 01). Um segundo fator, refere-se às promessas não cumpridas da democracia clássica², ou seja, o “contraste entre a democracia ideal tal como concebida por seus países fundadores e a democracia real” (BOBBIO, 1987, p. 10).

Além disso, pode-se citar também a “recente intensificação dos movimentos em prol de uma participação maior”, como por exemplo, os processos de construção democrática ocorridos nos países da América Latina (PATEMAN, 1992, p. 09). Por fim, cita-se a crise da “dupla patologia”, ocorrida pela expansão global da democracia liberal³, que segundo Santos e Avritzer (2002), propiciou um aumento dramático do abstencionismo e a baixa representatividade dos cidadãos por aqueles que elegeram.

² A democracia clássica foi desenvolvida em Atenas e possui como ideais políticos a igualdade entre os cidadãos, liberdade, respeito pela lei ou pela justiça, a participação direta dos cidadãos, a assembleia dos cidadãos com poder soberano, corpo de cidadãos ativos, envolvidos no processo de auto-governo. A democracia ateniense foi marcada por um compromisso de virtude cívica: dedicação à cidade-estado republicana e subordinação da vida privada aos assuntos públicos e ao bem comum (HELD, 1987).

³ “A democracia compatível com o Estado Liberal é a democracia representativa ou parlamentar, onde o dever de fazer leis diz respeito, não a todo o povo reunido sob assembleia, mas a um corpo restrito de representantes eleitos por aqueles cidadãos a quem são reconhecidos direitos políticos. Para os liberais, o processo de democratização apresenta-se sobre dois eixos: um deles é relativo à ampliação gradativa do direito ao voto no sentido do voto universal e o outro é relativo à proliferação dos órgãos representativos. (BEMFICA, 1997, p. 41)

Dessa forma, a possibilidade democrática, como regime político que atinge valores fundamentais como a igualdade, liberdade, participação cidadã, transparência e controle, interesse comum, decisões eficientes, é pautada por um “ceticismo e um cinismo bastante difundidos em relação a muitos aspectos da vida política” (HELD, 1987, p. 03). Portanto, um estudo dos modelos de democracia, torna-se necessário, visto que assim é possível examinar meios pelos quais a política democrática pode ser “transformada para possibilitar aos cidadãos moldar e organizar de forma efetiva suas próprias vidas” (HELD, 1987, p. 08).

O campo da teoria democrática compreende um vasto leque de considerações, portanto, uma análise das suas principais variantes, possibilitará apresentar diversas opções políticas existentes, e dessa forma auxiliar na escolha de mecanismos democráticos mais condizentes com a realidade atual (HELD, 1987). Afinal, não há motivos para que a democracia assumira somente uma forma (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Nesta seção serão discutidas quatro teorias democráticas contemporâneas, a concepção elitista, também chamada de teoria hegemônica da democracia, a pluralista, a participativa e a deliberativa, observando como em cada corrente houve o alargamento do conceito de participação.

2.1 Concepção Elitista de Democracia

A segunda metade do século XX foi marcada pela concepção hegemônica de democracia⁴, uma concepção elitista, com o seu maior expoente em Joseph Schumpeter⁵. Tal concepção “implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos” (SANTOS E AVRITZER, 2002, p. 40). Nesse sentido, Pateman (1992) afirma que:

⁴ “O elitismo democrático se consolidou como a teoria hegemônica da democracia no pós-guerra no cenário da assim chamada segunda onda de democratização” (AVRITZER, 1997, p. 103).

⁵ A teoria proposta por Schumpeter está inserida no livro do autor “Capitalismo, socialismo e democracia” de 1943.

A democracia, de qualquer forma, ainda era o ideal; o que se tornara suspeita era a ênfase na participação e, com ele, a formulação “clássica” de teoria democrática. (PATEMAN, 1992, p. 11).

Segundo a autora, no período pós-guerra, a palavra “participação” esteve mais ligada ao conceito de totalitarismo do que com o de democracia, porque, com o “colapso da República de Weimar, com altas taxas de participação das massas com tendências facistas”, ocorreu a “a introdução de regimes totalitários no pós-guerra, baseados na participação das massas, ainda que uma participação forçada pela intimidação e pela coerção” (PATEMAN, 1992, p. 11).

Dessa forma, Schumpeter, o inaugurador da concepção elitista, considerou que os fatos mostravam uma necessidade de revisão da teoria clássica da democracia e forneceu uma teoria revisada apoiada em contribuições weberianas. A análise de Schumpeter inicia-se afirmando que a democracia é um método político para determinar os arranjos institucionais, e está dissociada de quaisquer ideais ou fins. Schumpeter apresenta a seguinte definição do seu método democrático:

Aquele arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir utilizando para isso uma luta competitiva pelo voto do povo. (SCHUMPETER *apud* PATEMAN, 1992, p. 13).

Dessa forma, o fator distintivo da concepção de democracia elitista proposta por Schumpeter de outros métodos políticos, é a competição pela liderança. Percebe-se, dessa forma, que a democracia não está marcada por promessas de igualdade, participação, justiça, desenvolvimento social, mas apenas implica a possibilidade do cidadão de escolher governos para agirem em seu benefício. Held afirma que “de acordo com Schumpeter, “o povo” não é nada além do “produtor de governos”, um mecanismo para selecionar os homens mais capazes de tomar decisões” (HELD, 1987, p. 159).

Assim, cabe ao cidadão selecionar no interior das elites quem lhe parece mais capaz para governar. E essa competição das elites, garante que apenas os mais qualificados alcançarão as posições de liderança política. Nesse sentido, Avritzer (1997) afirma que:

A solução schumpeteriana parece clara: trata-se de reduzir a abrangência e o significado da idéia de soberania, transformando essa última de um processo de formação da vontade geral em processo de autorização de governantes. A decisão schumpeteriana de reduzir o escopo da idéia de soberania oferece ao

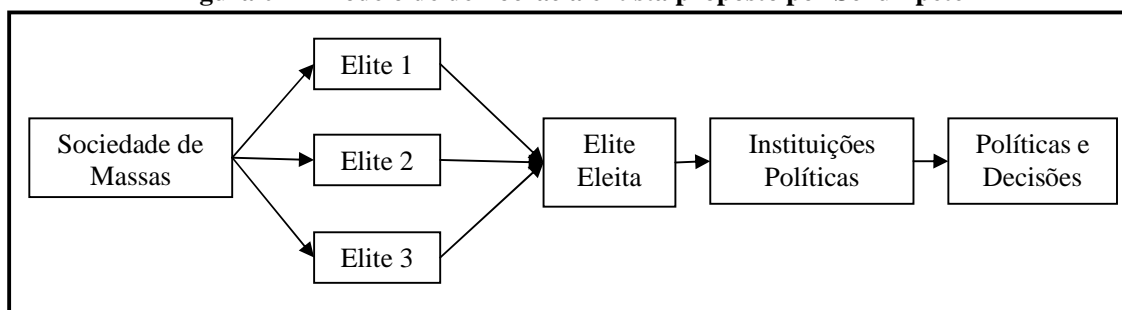
autor a possibilidade de integrar, no interior da teoria democrática, duas preocupações que, até então, predominavam entre aqueles autores críticos da própria possibilidade de existência da democracia: uma teoria das elites e uma teoria das sociedades de massas. (AVRITZER, 1997, p. 94).

Dessa forma, Schumpeter irá estabelecer uma compatibilidade entre democracia e elites. A competição entre elites possibilitará o “acesso dos mais qualificados às posições de liderança política” (AVRITZER, 1997, p. 96), sendo que o povo será o árbitro dessa concorrência. Outro fator, oriundo da redução da idéia de soberania, é que dessa forma, o “processo torna-se isento dos riscos da racionalidade própria à sociedade de massas” (AVRITZER, 1997, p. 96). Segundo Schumpeter, o cidadão comum não tem capacidade, ou interesse político senão para escolher os líderes:

O cidadão comum resvala para um nível extremamente baixo de performance mental assim que ele penetra no campo da política. Ele passa a argumentar e a realizar análises de uma forma que ele mesmo reconheceria como infantil no campo da sua própria esfera de interesses... Ele torna-se novamente primitivo... o que gera duas conseqüências adicionais... Primeiro, mesmo quando não existem grupos políticos tentando influenciá-lo o cidadão comum tende, nas questões políticas, a ceder ao extra-razional ou a impulsos e preconceitos irracionais... Segundo... quanto mais fraco o elemento lógico no processo de formação da opinião pública e quanto mais completa a ausência da razão crítica... maior são as oportunidades de grupos com interesses particulares de prosperar. (SCHUMPETER *apud* AVRITZER, 1997, p. 96).

O modelo de democracia elitista pode ser caracterizado pela figura abaixo:

Figura 01 – Modelo de democracia elitista proposto por Schumpeter



Fonte: Elaborado pela autora a partir do modelo proposto por Joseph Schumpeter.

Com esse modelo percebe-se que cabe ao povo, que não possui capacidade para a política, apenas escolher qual elite é a mais apta para governar, a partir de uma competição entre elas. Portanto, de forma sintética, pode-se afirmar que os principais elementos da concepção elitista

no pós-guerra são a valorização positiva da apatia política, concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias, solução minimalista para o problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade. Tais elementos se justificam por que para Schumpeter, os indivíduos na política cedem a impulsos irracionais e extra-rationais e agem de maneira infantil ao tomar decisões, e dessa forma, a participação é excluída desse modelo (SANTOS E AVRITZER, 2002).

A relevância das contribuições fornecidas pela corrente elitista são inegáveis, visto que em muitos países, até o último quartel do século anterior, esse patamar mínimo de democracia ainda não havia se estabelecido. Entretanto, apesar de tais contribuições, Santos e Avritzer (2002), ressaltam as limitações dessa concepção, uma vez que a redução do procedimentalismo a um processo de eleições de elites como um postulado da teoria hegemônica de democracia é um postulado insuficiente. Segundo esses autores afirmam, tal postulado é:

[...] incapaz de dar uma solução convincente para duas questões principais: a questão de se saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença. (SANTOS E AVRITZER, 2002, p. 46).

O problema da irracionalidade individual trabalhada de forma extremada por Shumpeter também é alvo de críticas. Avritzer (1997) afirma que há uma contradição entre a racionalidade individual e a racionalidade global, o que provoca uma inconsistência da argumentação da corrente hegemônica de democracia. Nas palavras do autor:

[...] Shumpeter acaba gerando uma inconsistência lógica no seu argumento: por um lado, a democracia parece capaz de garantir a racionalidade ao atribuir às elites o papel de formuladora de propostas políticas. Por outro, as mesmas “massas” capazes de adotar um comportamento absolutamente irracional na condição de consumidoras ou cidadãs portam-se racionalmente como eleitoras. A qual elemento poderíamos atribuir tal mudança na operacionalização da racionalidade? A teoria shumpeteriana silencia a esse respeito, mantendo, portanto, uma contradição entre racionalidade individual e racionalidade global. (AVRITZER, 1997, p. 98).

Nessa concepção realista e agregativa de democracia, o cidadão é considerado individualmente. Já na próxima seção será tratada a versão pluralista, que tem seu maior expoente em Robert Dahl, e que prevê um alargamento da participação, que passa a ser

considerada como um parâmetro de qualidade da democracia, e considera os cidadãos organizados em grupos.

2.2 A Versão Pluralista de Robert Dahl

A teoria elitista de democracia, proposta por Schumpeter, admite o cidadão isolado e a liderança eleita, sem outras classes entre eles. Dessa forma, o cidadão é retratado individualmente e os grupos, como associações comunitárias, regionais, os grupos ligados a religião, os sindicatos, não despertam atenção dentro do elitismo.

Diante disso, surge uma corrente “denominada de teóricos democráticos empíricos, ou pluralistas, que tentou remediar esta deficiência examinando diretamente a dinâmica da política de grupos” (HELD, 1987, p. 169). A “versão clássica” das teorias pluralistas pode ser considerada a trabalhada por Robert Dahl, principalmente na obra “Poliarquia: Participação e Oposição”.

A idéia de uma democracia pluralista contrapõe-se à idéia de sociedade centrípeta, como esclarece Bobbio (1987):

O modelo ideal da sociedade democrática era aquele de uma sociedade centrípeta. A realidade que temos diante dos olhos é a de uma sociedade centrífuga, que não tem apenas um centro de poder (a vontade geral de Rousseau) mas muitos, merecendo por isto o nome, sobre o qual concordam os estudiosos da política, de sociedade policêntrica ou poliárquica (ou ainda, com uma expressão mais forte mas não de tudo incorreta, policrática). O modelo do estado democrático fundado na soberania popular, idealizado à imagem e semelhança da soberania do príncipe, era o modelo de uma sociedade monística. A sociedade real, sotoposta aos governos democráticos, é pluralista. (BOBBIO, 1987, p. 23).

O foco de análise dessa corrente são as facções, ou mais modernamente, os grupos de interesse ou grupos de pressão. Os pluralistas argumentam que “longe de apresentar uma grande ameaça às associações democráticas, as facções são uma fonte estrutural de estabilidade e a expressão central da democracia. Para os pluralistas, a existência de diversos interesses competitivos é a base do equilíbrio democrático e do desenvolvimento favorável da política pública” (HELD, 1987, p. 170). Além disso, “eles tenderam a tomar como certa a

noção de que, da mesma forma que a economia refere-se a grupos de indivíduos procurando maximizar seus interesses particulares, a política se refere a grupos de indivíduos procurando maximizar seus interesses comuns” (HELD, 1987, p. 170).

Os pluralistas reconhecem que nem todos os grupos possuem recursos iguais, como financeiros, organizacionais, humanos, físicos ou materiais, administrativos, mas afirmam que

[...] quase todos os grupos têm alguma vantagem que pode ser utilizada no processo democrático para causar algum impacto. Uma vez que diferentes grupos têm acesso a diferentes tipos de recursos, a influência de qualquer grupo em particular irá, em geral, variar entre uma questão e outra. (HELD, 1987, p. 172).

Dessa forma, dentro dessa corrente, o poder é exercido em forma de barganha entre inúmeros grupos que representam diferentes interesses, sendo estruturado de forma competitiva, e não hierárquico. Por consequência, não há um centro de decisão, “uma vez que o poder está, essencialmente, disperso em toda a sociedade e uma vez que há pluralidade de pontos de pressão, surgem várias formulações concorrentes de linhas políticas e vários centros de tomada de decisão” (HELD, 1987, p. 172). Ora, como o poder encontra-se diluído na sociedade, pode-se pensar que a democracia não alcançaria estabilidade e equilíbrio e esse modelo estaria condenado.

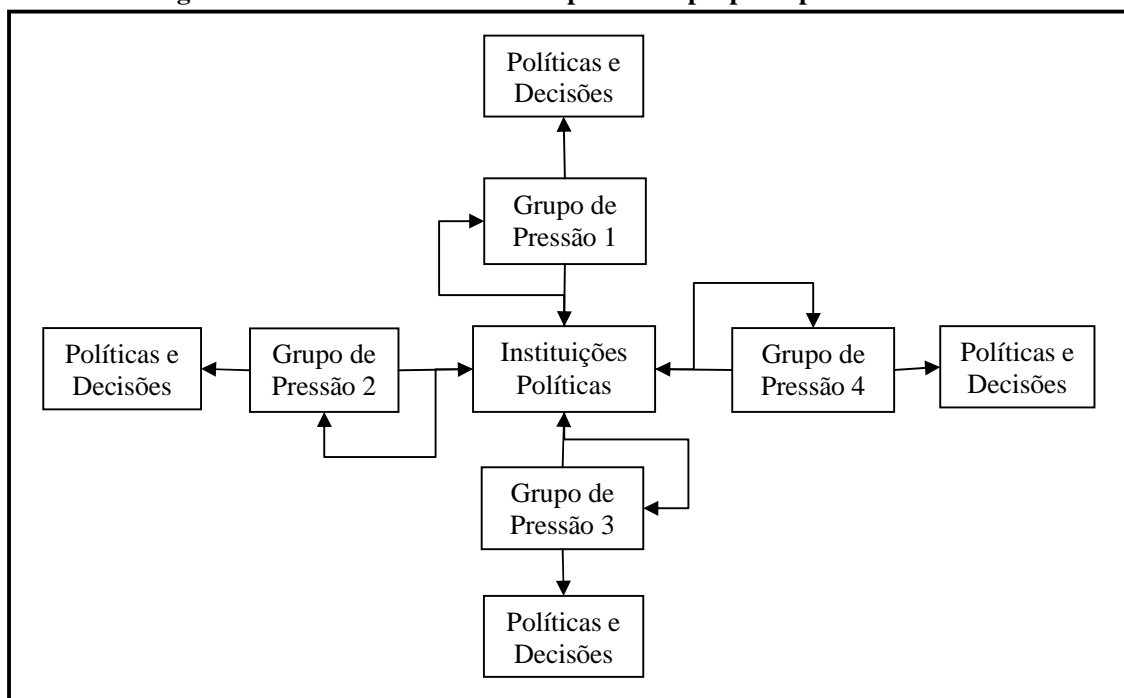
Todavia, os pluralistas afirmam que com a existência de múltiplos grupos, sendo que as pessoas podem participar de vários ao mesmo tempo, “cada grupo de interesse provavelmente permanecerá tão fraco e internamente dividido que não conseguirá garantir para si uma parcela do poder incomensurável com seu tamanho e objetivos”. Portanto, a própria “diversidade de interesses na sociedade provavelmente protege a política democrática da tirania de uma facção majoritária.” (HELD, 1987, p. 173).

A partir dessa concepção percebe-se que o “caráter democrático de um regime é assegurado pela existência de múltiplos grupos ou múltiplas minorias” (HELD, 1987, p. 175). Ou seja, o valor democrático, não está substanciado em uma maioria, mas sim em múltiplos grupos minoritários. De forma, que a justificativa desse modelo é assegurar o governo das minorias, obstruindo o desenvolvimento de grupos muito poderosos. Nesse sentido, Held (1987) ressalta que:

A análise das políticas de grupos de interesse oferecida pelos pluralistas clássicos corrigiu, de forma significativa, a ênfase unilateral dada à “política de elite” e o excesso de ênfase dada à capacidade dos políticos para moldar a vida contemporânea. (HELD, 1987, p.177).

A teoria democrática pluralista pode ser representada pela seguinte figura:

Figura 02 – Modelo de democracia pluralista proposto por Robert Dahl



Fonte: Elaborado pela autora a partir do modelo proposto por Robert Dahl.

Percebe-se com o esquema que os centros de poder são esparsos, diluídos na sociedade, e que os inúmeros grupos presentes na sociedade barganham pelos seus interesses, cabendo ao governo organizar as diversas demandas oriundas de cada facção.

Diante disso, David Held (1987) considera aspectos chaves da teoria clássica pluralista, um leque diverso de grupos de interesse buscando influência política, que o poder deve ser partilhado e trocado por numerosos grupos na sociedade, os recursos de diferentes tipos estão dispersos em meio à população, um sistema eleitoral competitivo, e por fim, cabe ao governo a mediação de demandas.

Entretanto, Avritzer (1996), afirma que apesar do avanço da teoria pluralista em relação ao elitismo, ela não ultrapassa os limites da democracia liberal-representativa, uma vez que não

ressalta as dimensões de valor e construção coletiva da democracia. Além disso, pode-se questionar tal concepção pelo fato que as formas de participação ficam circunscritas aos procedimentos eleitorais e à pressão dos grupos de interesses.

2.3 A Concepção Contemporânea de Democracia Participativa

A obra “Participação e Teoria Democrática”, do final dos anos 70, da autora Carole Pateman, que pode ser considerada a autora contemporânea precursora da discussão de democracia participativa, é inaugurada com a seguinte questão proposta pela autora: “qual o lugar da participação numa teoria da democracia moderna e viável?” (PATEMAN, 1992, p. 09).⁶ Essa pergunta pode ser relacionada com a terceira onda de democratização⁷, que estabeleceu a democracia na maior parte dos países na atualidade (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Avritzer (1997) afirma que apesar da abrangência da “terceira onda de democratização”, um problema ocorreu pelo fato de que a restauração da democracia em alguns países não possibilitou a extinção de atores não democráticos na cena política, como, a “acentuação das desigualdades econômicas, a profunda instabilidade das instituições políticas”, a “baixa transparência no processo de decisão política” (AVRITZER, 1997, p. 117, 119). O autor afirma que esse problema não ocorreu pelo fato da incapacidade de institucionalizar práticas democráticas disponíveis, sob a perspectiva da delegação do poder, pelo contrário,

[...] tais problemas advêm de um estoque limitado de práticas democráticas por parte das elites e da criação de um estoque ainda limitado de práticas democratizantes pelos atores sociais. (AVRITZER, 1997, p. 122).

Percebe-se, portanto, que a simples existência de instituições representativas não são suficientes para a concretização da democracia, uma vez que um Estado democrático é aquele que coexiste com uma sociedade participativa, isto é, “é uma sociedade onde todos os

⁶ A pesquisa empírica sobre democracia realizada na obra de Pateman ocorre no contexto das fábricas, uma vez que segundo a autora a participação mais ampla na esfera política começa necessariamente com a participação em micro-esferas da vida social.

⁷ A terceira onda de democratização “começa nos países do sul da Europa nos anos 1970, atinge os países da América do Sul no começo dos anos 1980 e a Europa do Leste no final dos anos 1980. Nove entre dez países da América do Sul que tinham governos não democráticos em 1974 realizaram algum tipo de transição entre 1978 e 1989” (AVRITZER, 1997, p. 116).

sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas áreas” (PATEMAN, 1992, p. 61). A resposta para pergunta feita por Pateman, na abertura da sua obra, deve ser pautada em como introduzir a participação nos países que foram atingidos pela “terceira onda de democratização” em suas instituições. Essa questão da participação trabalhada por Pateman já estava presente em autores clássicos como Jean-Jacques Rousseau, John Stuart Mill e G. D. H. Cole, que serão brevemente examinados em seguida.

Segundo a própria autora, Jean-Jacques Rousseau, é o teórico por excelência da democracia participativa, uma vez que a sua obra “Do Contrato Social”, de 1757, é de elevada importância para a teoria democrática participativa. A teoria política proposta por Rousseau apóia-se:

[...] na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões e, em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas. (PATEMAN, 1992, p. 35).

Nesse sentido, pode-se citar duas passagens “Do Contrato Social”:

Só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado segundo o fim de sua instituição, o bem comum, pois se a discordância dos interesses particulares tornou necessária a fundação das sociedades, a harmonia desses interesses a possibilitou. (ROUSSEAU, 2005, p. 39, Livro II, Capítulo I).

Digo, portanto, que, não sendo a soberania mais que o exercício da vontade geral, não pode nunca alienar-se; se o soberano, que é unicamente um ser coletivo, só por si mesmo se pode representar. É dado transmitir o poder, não a vontade. (ROUSSEAU, 2005, p. 39, Livro II, Capítulo I).

Segundo Pateman (1992), o “resultado da vontade geral dirigir as forças do Estado” (ROUSSEAU, 2005, p. 39), é que a vontade geral sempre será justa, uma vez que ela emergiu de processos participatórios. A autora expressa ainda que o sistema de participação proposto por Rousseau possui dois pontos importantes:

[...] em primeiro lugar, que para Rousseau, a participação acontece na tomada de decisões; em segundo lugar, que ela constitui, como nas teorias

do governo representativo, um modo de proteger os interesses privados e assegurar um bom governo. (PATEMAN, 1992, p. 38).

Vale citar um trecho “Do Contrato Social” referente à primeira questão tratada por Pateman:

Para que haja pois a exata declaração da vontade geral, importa não haver no Estado sociedade parcial e que cada cidadão manifeste o seu próprio parecer. (ROUSSEAU, 2005, p. 42, Livro II, Capítulo III).

Pateman (1992) conclui que, em relação a teoria de Rousseau, “há uma inter-relação entre as estruturas de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos; e do argumento relacionado a este, de que a principal função da participação tem caráter educativo” (PATEMAN, 1992, p. 42).

A teoria de John Stuart Mill reforça os argumentos de Rousseau em relação à participação. Para este autor a ação social e política desenvolvem-se pela participação, “de modo que o sistema político tem um caráter de auto-sustentação”. Mill profere que o indivíduo que apenas cuida de “interesses privados, e não participa das questões públicas, tem sua auto-estima afetada, assim como permanecem sem desenvolvimento suas capacidades para uma ação pública responsável” (PATEMAN, 1992, p. 45).

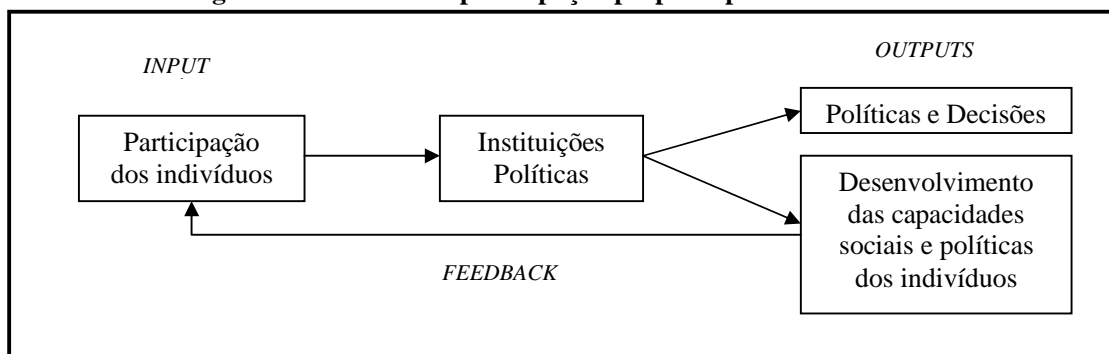
A teoria social de G.D.H. Cole, reafirma também os argumentos de Rousseau, de que a vontade deve pautar a organização política e não a força. Esse autor sustenta que a sociedade deve participar na organização e regulação de suas associações, para que assim possa aprender os mecanismos da democracia. Nesse sentido,

O indivíduo não tem controle sobre o vasto mecanismo da política moderna, não porque o Estado seja muito grande, mas porque o indivíduo não tem oportunidade alguma de aprender os rudimentos do autogoverno dentro de uma unidade pequena. (COLE, 1919, p.157 *apud* PATEMAN, 1992, p. 55).

Pateman (1992) afirma que “a justificativa para um sistema democrático em uma teoria da democracia participativa reside primordialmente nos resultados humanos que decorrem do processo participativo” (PATEMAN, 1992, p. 62). Ou seja, para essa autora, dentro da perspectiva da teoria democrática participativa os indivíduos não podem ser vistos isoladamente das instituições, uma vez que a participação possui uma função educativa e alimenta o processo de participação dentro das instituições.

Para ilustrar o modelo de participação, Carole Pateman, o caracteriza “como aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um “*feedback*” do *output* para o *input*” (PATEMAN, 1992, p. 62). Abaixo segue a ilustração desse modelo proposto por Pateman:

Figura 03 – Modelo de participação proposto por Carole Pateman



Fonte: Elaborado pela autora a partir do modelo proposto por Carole Pateman.

Assim, a participação cidadã ao ser introduzida nas instituições políticas produz não apenas as políticas e decisões, mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas dos indivíduos, caracterizando assim a função educativa da participação. Dessa maneira, esse desenvolvimento das capacidades retroalimenta o sistema, proporcionando que os indivíduos se tornem cada vez mais capacitados a participarem. Nesse mesmo sentido Held (1987) afirma que:

A democracia participativa engendra o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia política, reduz o senso de distanciamento dos centros de poder, nutre uma preocupação com problemas coletivos e contribui para a formação de um corpo de cidadãos ativos e conhecedores, capazes de ter um interesse mais agudo nos assuntos governamentais. (HELD, 1987, p. 233).

Ressalta-se que para Pateman a participação deve possuir um caráter de intervenção nos processos decisórios. Por fim, Held (1987) considera como aspectos-chave dessa teoria a participação direta dos cidadãos na regulamentação das instituições, a reorganização do sistema partidário, em uma estrutura participativa e a manutenção de um sistema institucional aberto para assegurar a possibilidade de experimentação com formas políticas. Essa estrutura, segundo Held, irá possibilitar um auto-desenvolvimento, com a formação de um corpo de

cidadãos “conhecedores e capazes de ter um interesse contínuo pelo processo governamental” (HELD, 1987, p.236).

Na próxima seção será analisada a democracia deliberativa que pode ser considerada a corrente mais fecunda da teoria democrática contemporânea. Antecipa-se que a concepção contemporânea de democracia participativa, analisada nessa seção, e a democracia deliberativa que será trabalhada em seguida, possuem como principais pontos em comum a ultrapassagem dos modelos elitista e pluralista de democracia e a ampliação do entendimento da participação, resgatando suas dimensões clássicas.

2.4 Democracia Deliberativa

A teoria democrática deliberativa⁸, partindo de um de expoentes, Jürgen Habermas, postula que o procedimento de decisão do governo deve ocorrer em forma de deliberação dos indivíduos em fóruns amplos de debate e negociação. Segundo Faria, “essa deliberação não resulta de um processo agregativo das preferências fixas e individuais, mas de um processo de comunicação, em espaços públicos, que antecede e auxilia a própria formação da vontade dos cidadãos” (FARIA, 2000, p. 48). Faria afirma ainda que:

Habermas, ao elaborar o conceito de democracia discursiva/deliberativa, está preocupado com o modo que os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático. Para a teoria democrática “convencional” a fundamentação do governo democrático se dá por meio do voto. Dado que esse instrumento não é suficiente para legitimar a democracia, a teoria do discurso propõe um “procedimento ideal para a deliberação e tomada de decisão” que avançaria, segundo esse autor, em termos da fundamentação e legitimação das regras democráticas. (FARIA, 2000, p. 48).

Para Habermas, o processo de formação da vontade na teoria democrática convencional, reduz a opinião dos indivíduos à vontade da maioria ou da representatividade. Mas para esse autor, a relação entre estado e sociedade comporta uma dimensão argumentativa, e dessa

⁸ Há duas principais tradições no campo da teorização da democracia deliberativa: a primeira em torno de John Rawls, que visa elaborar uma teoria democrática liberal que responda aos clamores de liberdade e igualdade, uma segunda vertente é a de Habermas, cuja ênfase recai na legitimidade democrática remetendo à soberania popular (Avritzer, 2000). Para os fins deste trabalho será considerada a teoria habermasiana.

forma, “é preciso que o indivíduo expresse as suas opiniões em um processo de debate e argumentação” (AVRITZER, 2000, p. 17).

Nesse sentido, a legitimação do processo democrático para Habermas deriva dos “procedimentos e dos pressupostos comunicativos da formação democrática da vontade e da opinião que, por sua vez, funcionam como canais para a racionalização discursiva das decisões do governo e da administração” (FARIA, 2000, p. 49).

Dessa forma, “somente são válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional” (HABERMAS *apud* AVRITZER, 2000, p. 20). Cabe, portanto, aos procedimentos democráticos nas esferas públicas estruturar os processos de formação da vontade “com o objetivo de solucionar cooperativamente as questões práticas, incluindo a negociação de compromissos justos” (FARIA, 2000, p. 51).

O discurso racional ao proporcionar uma formação de vontade, possibilita o monitoramento do poder político, como também a concretização de programas e ações. Apesar de o sistema político ser titular do poder de tomar decisões vinculantes a todos os cidadãos,

[...] as estruturas comunicativas da esfera pública reagem como sensores às pressões dos problemas que perpassam toda a sociedade e estimulam opiniões influentes. A opinião pública, transformada em poder comunicativo, segundo os procedimentos democráticos, não pode reger o sistema administrativo mas pode direcioná-lo. (FARIA, 2000, p. 49).

Assim os procedimentos democráticos, pautados na vontade coletiva, por meio de fóruns públicos de debates, irão gozar de legitimidade.

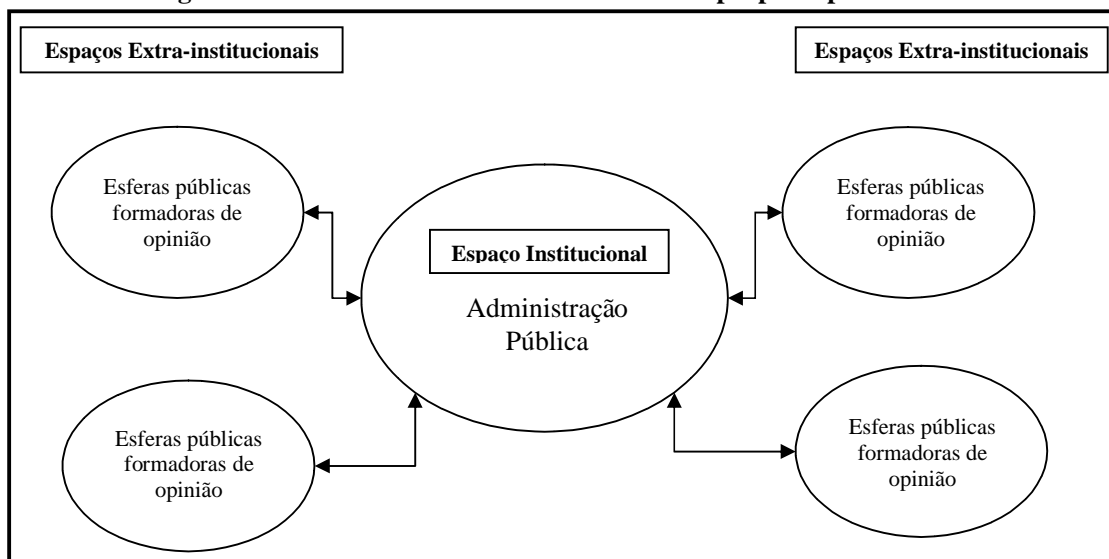
Para explicitar esse processo pode-se retratá-lo como uma relação do tipo centro-periferia, em que no centro encontra-se a administração pública, ou seja, o núcleo do sistema político, e na periferia, localiza-se as esferas públicas formadoras de opinião (FARIA, 2000). Santos e Avritzer (2002), afirmam que a esfera pública, inserida no contexto de deliberação, passa a ser um espaço no qual os indivíduos podem problematizar em “público uma condição de desigualdade na esfera privada”, e assim há possibilidade de questionarem a sua “exclusão de arranjos políticos através do princípio de deliberação societária” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 52).

Para operacionalizar esse procedimento de deliberação e tomada de decisão são necessários mecanismos de institucionalização de condições de comunicação, bem como de processos deliberativos informalmente constituídos. Faria (2000), afirma nesse sentido que:

Habermas define a política deliberativa por meio de duas vias: a formação da vontade democraticamente construída em espaços institucionais e a construção da opinião informal em espaços extra-institucionais. É a partir da inter-relação entre esses dois espaços que se encontra a possibilidade de um governo legítimo. (FARIA, 2000, p. 50).

Abaixo segue um modelo esquemático da teoria deliberativa proposta por Habermas:

Figura 04 – Modelo de democracia deliberativa proposto por Habermas



Fonte: Elaborado pela autora a partir do modelo proposto por Jürgen Habermas.

O esquema explicita a idéia de centro-periferia, composto por espaços institucionais e extra-institucionais de deliberação. E somente a junção desses espaços pode promover um governo legítimo. Conclui-se, assim, que a democracia deliberativa proposta por Habermas utiliza uma estratégia dual, em que estão presentes tantos os fóruns institucionais e os extra-institucionais “que se apóiam nos sujeitos da sociedade civil, bem como em outros atores políticos tais como os sindicatos, os partidos e os grupos de interesses” (FARIA, 2000, p. 53). Esse modelo de democracia deliberativa ao possibilitar que os cidadãos compartilhem a solução de problemas, bem como participem coletivamente das decisões, tornam as instituições

legítimas, “na medida em que eles estabelecem a moldura para a deliberação pública livre” (COHEN *apud* FARIA, 2000, p. 50).

É importante ressaltar que neste campo teórico há esforços de diversos autores para superar a abordagem habermasiana anti-institucionalista, prevendo a participação e a deliberação em outras instâncias e ocasiões mais institucionalizadas. Avritzer (2000) afirma que:

A nosso ver, o local da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre o Estado e sociedade que tem surgido em países tão diferentes quanto o Brasil, a Índia e os Estados Unidos. Esses fóruns seriam, no caso brasileiro, os conselhos e o orçamento participativo (Abers, 1998; Santos, 1998; Avritzer, 2000), no caso da Índia, os Panchaiats (Isaac, 2000) e no caso dos Estados Unidos, os arranjos deliberativos que articulam as políticas ambientais (Sabel, 1999). (AVRITZER, 2000, p. 25).

Assim, segundo Avritzer (2000), os locais por excelência da democracia deliberativa são os espaços entre a sociedade civil e o Estado, caracterizando assim a possibilidade de soberania popular procedimentalizada.

Ressalta-se que a análise realizada nessa seção, não pretende esgotar todo o assunto, uma vez que há várias correntes e debates no campo da democracia deliberativa.

3 GOVERNANÇA ELETRÔNICA

O advento das tecnologias da informação e comunicação (TIC) propiciaram mudanças nas últimas décadas que “acabaram por reconfigurar todo o ambiente no qual se inserem os atores sociais”, com novos desafios e oportunidades (ARAÚJO, 2005, p. 03). Castells (2003) ressalta a importância do advento de tais tecnologias:

Diferentemente de qualquer outra revolução, o cerne da transformação que estamos vivendo na revolução atual refere-se às tecnologias da informação, processamento e comunicação. A tecnologia da informação é para esta revolução o que as novas fontes de energia foram para as revoluções industriais sucessivas, do motor a vapor à eletricidade, aos combustíveis fósseis e até mesmo à energia nuclear. (CASTELLS, 2003, p. 68).

Dessa forma essas novas tecnologias têm permitido uma revolução baseada na rapidez e na flexibilização de processos. Segundo Castells (2003) “uma revolução tecnológica concentrada nas tecnologias da informação começou a remodelar a base material da sociedade em ritmo acelerado” (CASTELLS, 2003, p. 39). Essas mudanças originaram a sociedade da informação, que é inserida nesse ambiente digital, baseada no conhecimento, na educação e no desenvolvimento científico e tecnológico (KUMAR, 1997 *apud* MEDEIROS e GUIMARÃES, 2004).

Diante de tais mudanças os governos precisaram adaptar-se a esse novo ambiente complexo, para operar em novas realidades globalizadas, construindo uma nova relação entre governo e cidadãos, baseada nas tecnologias da informação e comunicação, possibilitando “uma administração pública mais eficiente, democrática e transparente” (MEDEIROS e GUIMARÃES, 2004, p. 50). Nessa direção, Ferguson (2002) afirma que os governos estão buscando reforma-se

[...] à medida que enfrentam pressões como a elevação de custos, o aumento da expectativa pública e a redução da sua legitimidade democrática. De maneira paradoxal, tais demandas coincidem com a disponibilidade cada vez maior de uma variedade de ferramentas que os governos podem usar para

atender aos seus cidadãos e consumidores de serviços. (FERGUSON, 2002, p. 103).

Esse mesmo autor aponta ainda que:

A difusão da nova tecnologia no cotidiano do cidadão moderno está forçando os governos a utilizá-la em todos os aspectos possíveis de atendimento e administração pública. (FERGUSON, 2002, p. 103).

Nesse mesmo sentido, Medeiros e Guimarães (2004), afirmam que a introdução dessas novas tecnologias na sociedade altera a abordagem da gestão pública, uma vez que os cidadãos e empresas querem cada vez mais ter acesso ao governo de forma rápida e facilitada. Esses mesmos autores afirmam que com a “evolução do uso de computadores, dos meios de comunicação e, especialmente, da infra-estrutura da internet, definiram-se novas formas para os modelos de relacionamento Estado-sociedade, cada vez mais baseados em TIC” (Medeiros e Guimarães, 2004, p. 449). Essa utilização das tecnologias da informação e comunicação pela gestão pública tem sido chamada de governo eletrônico ou governança eletrônica pela doutrina. Segundo Araújo (2005):

O governo eletrônico busca preencher a lacuna entre as possibilidades de atendimento ao cidadão, criadas pela revolução da informação e a transição do Estado de cultura burocrática para um Estado de cultura gerencial. (ARAÚJO, 2005, p. 08).

Takahashi (2000), organizador do Livro Verde, trabalho desenvolvido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, classifica as relações entre os atores do governo eletrônico da seguinte forma:

- a) Governo para Governo (G2G - Government-to-Government): corresponde a funções que integram ações do governo horizontalmente (exemplo: no nível Federal, ou dentro do Executivo) ou verticalmente (exemplo: entre o Governo Federal e um Governo Estadual).
- b) Governo para Negócios (G2B - Government-to-Business): corresponde as ações do governo que envolvam interação com entidades externas.

c) Governo para Cidadão (G2C - Government-to-Citizen): corresponde a ações do governo de prestação (ou recebimento) de informações e serviços ao cidadão via meios eletrônicos.

Em “Estratégias de Governo Eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento”, Ferguson (2002) lista três impulsionadores do governo eletrônico. Primeiramente cita o crescimento das expectativas dos clientes, ou seja, tal qual o setor privado vem otimizando seus serviços e respostas aos consumidores, os cidadãos também esperam o mesmo do governo. Dessa forma, os cidadãos querem respostas imediatas, atendimento às suas necessidades sem burocracias e um relacionamento mais aberto com o governo. O segundo impulsionador do governo eletrônico citado por Ferguson é a globalização e o progresso tecnológico, que confere a sociedade “um leque maior de alternativas, especialmente quando os bens e serviços são acessados via internet” (FERGUSON, 2002, p. 107). Finalmente, o terceiro impulsionador do governo eletrônico é a reforma do Estado⁹, que promoveu uma reengenharia do governo, objetivando maior eficiência, maior prestação de contas e uma melhor administração dos recursos, por exemplo.

Entretanto, alguns autores ressaltam diferenças entre os termos governo eletrônico e governança eletrônica, na medida em que o primeiro englobaria apenas a dimensão tecnológica na prestação de serviços, proporcionando eficiência aos processos governamentais, enquanto que o segundo termo seria a dimensão democrática aliada às tecnologias da informação e comunicação, proporcionando maior transparência, controle público e participação dos cidadãos no governo.

Assim, “entende-se o governo eletrônico como o modo pelo qual as instituições se valem das TIC’s para o incremento na oferta de serviços prestados pelo governo” (OKOT-UMA, 2000 *apud* ARAÚJO, 2005, p. 09). Já a governança eletrônica, segundo Riley (2003, *apud* Araújo, 2005), “engloba as políticas, estratégias, visões e recursos necessários para efetivação do governo eletrônico, bem como a organização do poder público e social para utilizá-lo”. Dessa forma, “a governança eletrônica incorpora a democracia eletrônica e a prestação de serviços volta-se para a prestação destes por meios eletrônicos” (ARAÚJO, 2005, p. 09).

⁹ A reforma do Estado será analisada no Capítulo 4.

Para Ruediger (2002) a governança eletrônica é a dimensão política e cívica ressaltadas do governo eletrônico. Nas palavras do autor:

Como ferramenta de uma reforma profunda do estado, e principalmente de uma gestão pública dentro do quadro democrático, a politização do governo eletrônico, transformando-o em governança, seria um passo fundamental para uma gestão moderna e eficiente, porém, sobretudo efetivamente promotora de preferências democráticas na sociedade. (RUEDIGER, 2002, p. 02).

Assim, Vaz (2003) afirma que os benefícios da governança eletrônica podem ser para o governo, do ponto de vista do aumento de capacidade operativa, ganhos de eficiência, melhor relacionamento com os cidadãos, mas o mais importante impacto relaciona-se com os benefícios gerados para a cidadania, através de um melhor atendimento, acesso a serviços e informações, condições de interação com governo, ampliação da transparência, controle público e da participação cidadã. O autor afirma ainda que:

Trata-se, portanto, de conferir destaque às possibilidades de promoção da cidadania, entendidas como possibilidades de afirmação, consolidação e acesso a direitos individuais e coletivos. (VAZ, 2003, p. 06).

Vale (2006) defini governança eletrônica como a “capacidade do Estado, com o uso das TIC, de formular e implementar políticas públicas, utilizando-se de mecanismos de participação dos cidadãos” (VALE, 2006, p. 01).

Percebe-se, portanto, que a utilização das tecnologias da informação e comunicação possui duas dimensões, uma voltada para a disponibilização de serviços online, foco do governo eletrônico e outra voltada para a efetivação da democracia, que seria o foco da governança eletrônica. Segundo Pinho (2008):

O governo eletrônico não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviços online, mas também, pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos. Em outras palavras, as TICs contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência. (PINHO, 2008, p. 475).

Porém, Pinho, Iglesias e Souza (2005) utilizam outra denominação para governança eletrônica, os autores trabalham com os conceitos de governo eletrônico restrito e ampliado. O

governo eletrônico restrito é a mera disponibilização de serviços e informações nos sítios governamentais. Já a forma ampliada, não nega as conquistas da forma restrita, “mas passa a considerar o papel protagonista da sociedade civil, atribuindo à esta possibilidades, através dos cidadãos e/ou de movimentos sociais, de checar, aferir, controlar o governo (de maneira mais geral, o próprio Estado) e ainda de tomar um papel propositivo” (PINHO, IGLESIAS e SOUZA, 2005, p. 03). Esses autores fazem questão de ressaltar que não negam a importância da tecnologia:

Não é apenas uma questão de tecnologia, o que não quer dizer que se desconheça o valor da tecnologia. Se a tecnologia não tivesse avançado tanto e nesse sentido (TIC), não seria possível estar se postulando nem a idéia básica de governo eletrônico nem de sua ampliação. (PINHO, IGLESIAS e SOUZA, 2005, p. 03).

Já Frey (2002), utiliza os termos governança eletrônica fraca e forte, sendo que a primeira abordagem reflete a necessidade de oferecer serviços públicos online pela internet, já a segunda abordagem, a forte, visa alterar a forma de como o governo opera, com a introdução de novas formas democráticas.

Dessa forma, apesar da variedade da terminologia, há sempre duas correntes principais, uma ligada à utilização das tecnologias da informação e comunicação com o fim de proporcionar maior eficiência e redução dos gastos aos governos, e outra ligada à utilização das tecnologias da informação e comunicação com o fim de proporcionar novas práticas democráticas. Para o presente trabalho iremos adotar o termo governo eletrônico para refletir a primeira corrente e governança eletrônica para expressar à segunda.

Frey (2002) afirma que apesar da distinção entre essas duas idéias elas deveriam andar de mãos dadas, entretanto, nem sempre é o que ocorre. Segundo esse autor o viés democrático das tecnologias da informação e comunicação não ocorrerá automaticamente, dependerá de vontade política. Nas palavras do autor:

Não deve haver dúvida de que a utilização emancipatória e democrática das TIC não ocorrerá automaticamente. Dependerá, sobretudo, de vontade política. Não será a Internet que potencializará a participação política. A

*World Wide Web*¹⁰ não foi criada com a finalidade de promover cidadania democrática, mas tem sem dúvida grandes potencialidades democráticas e pode ser usada para renovar modos de participação política e tomada de decisões. (FREY, 2002, p.148).

Nesse mesmo sentido Pinho (2008) afirma que se no reino da tecnologia é possível atingir objetivos como o aumento da transparência e participação da sociedade nas ações governamentais, quando se migra para a esfera pública/política, alcançá-los é mais difícil:

A abertura por parte dos governos para a transparência e participação societal depende de todo um processo histórico e do balanço de forças políticas existentes na sociedade, não ficando restrito a uma questão de tecnologia. (PINHO, 2008, p. 473).

Portanto, percebe-se que as tecnologias da informação e comunicação são apenas um meio para se alterar e criar novas possibilidades democráticas. Medeiros e Guimarães (2004) afirmam que o uso das tecnologias da informação e comunicação pelo governo deve alterar a maneira de como o Estado trabalha, buscando intervir na realidade, o governo eletrônico é, portanto, “um meio para que a mudança ocorra, e não a própria essência das transformações impostas aos governos pela sociedade da informação” (MEDEIROS e GUIMARÃES, 2004, p. 460).

Vale (2006) afirma que atualmente o “governo eletrônico tem sido mais referenciado quanto à prestação de serviços eletrônicos que quanto à ampliação da governança eletrônica” (VALE, 2006, p. 06). Entretanto, como afirma Fishkin (2002), as tecnologias da informação e comunicação podem influenciar e criar possibilidades democráticas, “uma vez que a capacidade de mudar a maneira pela qual as pessoas, em grande número, interagem e se comunicam” (FISHKIN, 2002, p. 17). Diante disso, Vale (2006) ressalta a importância de se aproximar o governo eletrônico de governança eletrônica, visto o potencial das tecnologias da informação e comunicação de propiciarem novas formas de relacionamento do Estado com a sociedade.

Dessa maneira, o que se conclui é que a simples utilização das tecnologias da informação e comunicação não é capaz de propiciar a ocorrência da governança eletrônica e aprofundar a

¹⁰ Segundo Castells (2003), a *World Wide Web* (WWW) é um aplicativo que organiza o teor dos sítios, e dessa forma, permite aos usuários um sistema fácil de pesquisa para procurar as informações desejadas. Segundo esse autor a *World Wide Web* foi criada na Europa em 1990.

democracia. Para que isso ocorra devem existir políticas nesse sentido e instrumentos para efetivar a democracia através de mecanismos de transparência, controle e participação cidadã, ou seja, deve existir o direcionamento das políticas de governo eletrônico para governança eletrônica.

Assim há uma necessidade “de se identificarem meios que, para além da prestação de serviços públicos voltados à eficiência e efetividade da ação do Estado, permitam que a utilização das TIC conduza também à ampliação e ao aumento da transparência, necessários ao controle do Estado pela sociedade” (VALE, 2006, p. 02). Já que a simples existência das tecnologias da informação e comunicação não garante que ocorra interação entre o governo e a sociedade. Segundo Araújo (2006):

[...] para que o sítio não seja apenas um folder eletrônico de informações institucionais e catálogo de telefones e endereços de repartições, é desejável algum nível de interação e apropriação social por parte do cidadão. (ARAÚJO, 2006, p.24).

Ou seja, os governos não devem pretender “promover a utilização de um tipo de governo eletrônico que se resuma à modernização conservadora, mas de um governo eletrônico comprometido com a radicalização da democracia e a inclusão social” (VAZ, 2003, p. 07). Trata-se de conferir notoriedade às possibilidades de promoção de democracia, entendidas como um alargamento das formas de transparência, controle público e participação cidadã.

Nas próximas seções serão trabalhados mecanismos democráticos que podem ser alargados pela política de governança eletrônica: transparência, controle público e participação cidadã.

3.1 Transparência

A transparência, segundo Tristão, é a “democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas” (TRISTÃO, 2002, p. 01). Teixeira completa o conceito nos seguintes termos:

Transparência é ter condição de acesso a todas as informações sobre como o governo trabalha. A transparência quer dizer que a administração pública

funciona de uma maneira aberta, baseada em princípios éticos, e é capaz de ser questionada a qualquer momento, em função da facilidade que têm os cidadãos e outros interessados em acessar as informações municipais. (TEIXEIRA, 2006, p. 36).

Esse mesmo autor afirma que um governo transparente é aquele que se tem “habilidade pública e envolvimento político para influenciar nos processos de decisão; envolvimento público (governo+sociedade) em todos os planos e assuntos estratégicos de interesse do País do estado ou do município” (TEIXEIRA, 2006, p. 36). Além disso, um governo transparente deve ser capaz de elaborar meios de monitoramento conforme indicadores de desempenho acordados com diversos atores sociais existentes.

Diante disso, Maia (2002) afirma que:

[...] se a informação é suficientemente ampla, permitindo aos representantes do governo, porta-vozes de causas cívicas e grupos de interesses defender suas posições de modo inteligível e esclarecedor, então os cidadãos podem decidir sobre as políticas que preferem. Mas se a informação é controlada, imprecisa ou inconsistente, então o debate pode ser manipulado e as alternativas se estreitam através da desinformação. (MAIA, 2002, p. 51).

Nesse sentido, o *caput* do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, inserido no Capítulo VII – Da Administração Pública, expressa que a Administração Pública, direta ou indireta, deverá obedecer dentre outros princípios, o princípio da publicidade. Esse princípio da publicidade da “garida, verdadeiramente, à tão preconizada transparência, já que implica obrigatoriedade da divulgação pela Administração Pública direta e indireta de atos, contratos celebrados, além de outros instrumentos jurídicos dos quais se possa valer para a prática de suas atividades” (SANTO, 2004, p. 24).

Assim, só pela transparência dos atos da Administração Pública será possível detectar inconformidades e exercer o efetivo controle. Nesse sentido, Santo (2004) afirma que:

Agindo em observância ao princípio da publicidade, a Administração Pública torna suas ações transparentes, permitindo que as mesmas sejam controladas por qualquer dos administrados. (SANTO, 2004, p. 25).

Esse mesmo autor ressalta ainda que o princípio da publicidade não é válido somente para a divulgação de atos da administração pública, mas abrange também a conduta de seus agentes. Outro dispositivo legal, além da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que

determina a transparência na administração pública é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. O Capítulo IX, da referida lei, trata da transparência, controle e fiscalização e determina que:

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 incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

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 conterá 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.

Segundo Ferreira, a necessidade de transparência expressa na Lei de Responsabilidade Fiscal, nos seus artigos 48 e 49, visa “constranger o poder público de modo a atender realmente as demandas e prioridades levantadas pela sociedade civil” (FERREIRA, 2006, p. 03). Dessa forma, objetiva-se alcançar uma maior responsabilização dos agentes públicos e conseqüentemente, uma maior responsividade do poder público. Ferreira (2006) completa relacionando a democracia com a transparência:

[...] numa democracia, a convivência cotidiana entre o Estado e a sociedade civil necessita de transparência, de forma que o diálogo institucional entre ambos se baseie no acesso por parte dos cidadãos às informações e aos dados referentes às ações públicas estatais. (FERREIRA, 2006, p. 24).

Entretanto, não basta disponibilizar o acesso a informação, ela deve ser sistematizada, organizada e clara para o entendimento do cidadão comum. Nesse sentido, Filgueiras (2007) aponta que:

[...] a exigência pela sociedade de que decisões e ações dos governos sejam transparentes constitui um recurso chave e um incentivo para melhorar a eficiência e o desempenho dos gestores públicos. Afinal, trata-se não apenas de fazer as coisas de forma clara e dentro das normas legais, mas também de demonstrar o esforço de melhor uso possível dos recursos públicos e o empenho na obtenção de resultados. (FILGUEIRAS, 2007, p. 52).

Percebe-se, portanto, que “não há como efetivar participação da sociedade e probidade administrativa se não houver transparência na gestão” (VALE, 2006, p. 48). Ferreira (2006) ressalta que:

De nada adianta garantir a participação política popular no processo de gestão dos recursos públicos se o governo, por seu lado, não garantir a transparência e a publicização das contas e de seus atos à frente do Estado. Por outro lado, também não adianta a população participar politicamente das discussões e deliberações públicas se não tem acesso às informações necessárias para formar seus próprios juízos de valores em torno do processo orçamentário público. (FERREIRA, 2006, p. 21).

Dessa forma, o controle não fica restrito apenas à dimensão da prestação de contas, assim como a participação não fica limitada ao processo decisório, ambas as esferas abrangem a transparência. Filgueiras (2007) ressalta que transparência e controle não são sinônimos:

Uma associação freqüente ocorre entre transparência e controle. Sem dúvida a existência de mecanismos eficazes de controle nas políticas públicas é indispensável para que haja também transparência. Contudo, controle e transparência não são sinônimos. Devem ser percorridas várias etapas, da criação dos mecanismos de controle até seu adequado funcionamento e a produção de resultados, para que seja possível afirmar que há transparência. (FILGUEIRAS, 2007, p. 52).

Uma das maneiras de propiciar a transparência na gestão pública é a partir da internet. Diante disso, Vale (2006) considera que apesar da internet “não ser um canal universal de acesso, as ferramentas tradicionais são insuficientes na prática e culturalmente. Essa nova via, portanto, vem se tornando um importante mecanismo de publicação de informações acerca da gestão, principalmente por não se circunscrever a barreiras físicas de acesso presencial” (VALE, 2006, p. 43).

Esse autor ressalta ainda que a utilização da internet como meio para se alcançar a transparência pública devem ser relacionada à democratização, seja a partir do conhecimento, ou do acesso. Faria e Oliveira (2008) afirmam que:

O uso das TICs para prestar serviços e fornecer informações, oferecem ao cidadão comum o direito de acompanhar o desempenho da gestão dos recursos públicos com transparência. (FARIA E OLIVEIRA, 2008, p. 03).

Percebe-se que o uso da internet, permite ao cidadão acompanhar os processos decisórios da administração pública. Além disso, a utilização das tecnologias de informação e comunicação para propiciarem a transparência possibilita também ao Estado um reforço na sua legitimação de poder. Faria e Oliveira (2008) apontam nesse sentido que:

O Estado deve propor ao cidadão as maneiras para que se firme uma sociedade mais participativa e os instrumentos tecnológicos que carregam as informações devem ser de alguma forma colocados à disposição da sociedade, pois só assim pode existir o controle social sobre a administração pública e se efetivar a transparência dos seus atos. (FARIA E OLIVEIRA, 2008, p. 13).

Conclui-se, portanto, que as tecnologias de informação e comunicação podem propiciar um aumento da eficácia e eficiência na transparência da gestão pública, podendo ser utilizadas para divulgação das ações públicas, para agilizar o processo decisório, para possibilitar informações integradas e disponíveis em toda a rede, e não apenas internamente (TEIXEIRA, 2006).

3.2 Controle Público

O controle público próximo a noção de *accountability*, pode ser considerado como a “obrigação da prestação de contas do poder público perante a sociedade civil e às autoridades competentes”. Visto isso, o controle público se caracteriza pela existência de institutos de cobrança, que favorecem o sucesso da gestão pública, permitindo, dessa forma, “evitar a apropriação da máquina por interesses privados, o desperdício, além da alocação de recursos para fins não previstos”.

Ressalta-se ainda que o controle público não fica restrito apenas na esfera da participação política, mas também inclui, segundo Ferreira (2006):

[...] o poder da sociedade civil de definir a agenda pública em conjunto com o poder público, o acompanhamento e a fiscalização da gestão pública, e a transparência e publicização das contas públicas, além da responsabilização e da responsividade do Estado perante os cidadãos. (FERREIRA, 2006, p. 14).

O termo *accountability* é dissecado por Andréas Schedler (*apud* BRONZO e COSTA, 2001) em duas dimensões básicas. A primeira é a capacidade de resposta dos governos (*answerability*), ou seja, “a obrigação dos oficiais públicos informarem e explicarem seus atos” (BRONZO e COSTA, 2001, p. 02). Já a segunda é a capacidade (*enforcement*) das agências de *accountability* “de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos” (BRONZO e COSTA, 2001, p. 02). Dessa forma, percebe-se que o conceito de *accountability* envolve duas esferas, uma capacidade de resposta e outra de punição

O controle público está ligado diretamente à nova gestão pública, que é caracterizada, dentre outros elementos, pelo interesse do público na “escolha das metas quanto na consecução delas. Portanto, qualquer mecanismo de *accountability* deve permitir que o público participe do debate sobre a escolha das metas, e no acompanhamento e avaliação da consecução das mesmas” (BEHN, 1998, p. 37). Behn (1998) afirma ainda que os mecanismos de *accountability* não podem ser opcionais na estruturação do poder público, nas palavras do autor:

Governos devem ser responsáveis, não só perante alguns poucos *stakeholders* interessados, mas sim ante todo o Estado. Se seu sistema não assegura *accountability* perante os cidadãos, então ele é, por definição, inaceitável. (BEHN, 1998, p. 5).

Assim, pode-se perceber a importância do *accountability* para a efetivação da democracia, uma vez que esse instituto promete um “grau razoavelmente alto de controle do povo sobre os detentores do poder político, mas de uma forma exequível em sociedades populosas, extensas, complexas e especializadas como as contemporâneas” (MIGUEL, 2005, p. 28). Além disso, para esse autor, o *accountability* é uma forma mais atraente para manter as relações entre representantes e representados.

Ferreira (2006) ressalta a dualidade do conceito de *accountability*, como atributo do Estado e atributo da sociedade civil. Primeiramente, *accountability* é um atributo do Estado, na medida em que “poder público deve estar sujeito a estruturas formais e institucionalizadas de constrangimento de suas ações à frente da gestão pública, se obrigando a prestar contas e a tornar transparente sua administração, publicizando suas ações e iniciativas de políticas públicas, bem como seus gastos orçamentários”. Já em relação à sociedade civil, o *accountability* deve propiciar a população “mecanismos de interpelação junto à gestão pública, de modo que os cidadãos possam impedir que seus interesses sejam contrariados” (FERREIRA, 2006, p. 23).

Guillermo O’Donnell explicita 3 (três) formas de *accountability*. O primeiro tipo é a *accountability* horizontal, que segundo o próprio autor é a “existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O’Donnell, 1998, p. 40).

Já o segundo tipo, é a *accountability* societal vertical, que pressupõe, principalmente, a liberdade de expressão e de associação.

Isto porque ela depende essencialmente da intensa participação política popular, assim como do poder fiscalizador da imprensa ou meios de comunicação, que devem estar vigilantes quanto à condução político-administrativa do Estado, estando prontos para denunciar possíveis desvios de conduta ética e de casos de má gestão ou de corrupção. Os agentes desse tipo de *accountability* são, portanto, os indivíduos, os movimentos sociais e as organizações formais. (FERREIRA, 2006, p. 16).

Finalmente, o último tipo é a *accountability* vertical eleitoral, que faz referência ao processo eleitoral, “como mecanismo periódico de prestação de contas e de controle social à disposição da população. Na realidade esse tipo de *accountability* vertical eleitoral se dá na medida em que, de tempos em tempos (no caso brasileiro a cada quatro anos), os cidadãos têm a oportunidade de fazer o julgamento dos agentes públicos eleitos no último pleito” (FERREIRA, 2006, p. 16). O’Donnell considera como elementos da *accountability* vertical eleitoral:

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas. (O'Donnell, 1998, p. 28).

Miguel (2005) aponta que, dessa forma, a *accountability* permite aos cidadãos impor sanções aos governantes que não possuem desempenho satisfatório. Entretanto, segundo esse autor, essas sanções de tipo eleitoral são falhas, uma vez a obtenção de informações por parte da sociedade é limitada, “seja pelos constrangimentos profissionais, seja pela pressão uniformizadora da concorrência mercantil; ou, ainda mais importante, devido aos interesses comuns dos proprietários das empresas de comunicação de massa, que, aliás, formam um mercado cada vez mais concentrado” (MIGUEL, 2005, p. 29). O'Donnell (1998), também ressalta a importância da obtenção de informações confiáveis:

Informação confiável e adequada é essencial. Uma mídia razoavelmente independente, assim como várias instituições de pesquisa e disseminação, devem ter um papel importante, mas isso não substitui completamente a existência de agências que possam ser apoiadas publicamente, mas que sejam independentes do governo, responsáveis pela coleta e organização de dados, amplamente e disponíveis em um vasto leque de indicadores. (O'Donnell, 1998, p. 50).

A governança eletrônica, diante da necessidade de liberdade de acesso das informações públicas, bem como a necessidade de institucionalizar mecanismos de diálogo entre os cidadãos e o Estado, para evitar que os interesses dos primeiros sejam contrariados, surge como uma das formas de efetivar o controle público no país. A utilização de tecnologias de informação e comunicação nos setores governamentais favorece a infra-estrutura de informação estatal. Conforme Jardim (2004) explicita, cabe a governança eletrônica

[...] a tarefa de incentivar mecanismos de gestão da informação governamental - políticas e práticas periféricas no Estado brasileiro. Isto significa produzir e disponibilizar conteúdos que efetivamente signifiquem melhores condições do exercício ao direito à informação, *accountability* e transparência. Trata-se, portanto, de produzir mediações informacionais a partir das quais a sociedade civil tenha o controle de um Estado democrático. (JARDIM, 2004, p. 02).

As tecnologias de informação e comunicação podem propiciar que os governos funcionem 24 horas por dia, informando os cidadãos de forma cada vez mais rápida, com a conseqüente redução de custos, e assim, possibilitando um controle público mais eficaz. Com a introdução de novos mecanismos de interferência da sociedade no Estado, uma efetiva capacidade de

accountability poderia ser instaurada, com a utilização das tecnologias de informação e comunicação como forma de interlocução dos cidadãos com o Estado.

Dessa forma, percebe-se, que a internet pode facilitar a “participação da sociedade no governo e do exercício do controle público. Não é por meio da tecnologia que se criará a participação, nem o controle social, mas, se já existem mecanismos para isso, então ela pode facilitar sua concretização” (CHAIN, CUNHA, KNIGHT, PINTO, 2004, p. 49).

Tadao Takahashi, coordenador do Livro Verde, que é um trabalho desenvolvido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, que contém as metas de implementação do Programa Sociedade da Informação, afirma que:

A tecnologia pode ainda ser largamente aplicada para aperfeiçoar a própria gestão do governo – coordenação, planejamento, execução e controle de ações, contabilidade pública etc. – e suas transações comerciais com o setor privado. A possibilidade de acesso aos serviços, de participação nas decisões e acompanhamento dos atos governamentais por parte de todos os cidadãos, portanto, impõe a adoção de meios e métodos digitais por parte do governo, em todos os poderes constituídos e níveis governamentais, do emprego das tecnologias de informação e comunicação em benefício da eficácia, responsividade, transparência e governança. (TAKAHASHI, 2000, p. 33).

Pode-se apontar como benefícios advindos da utilização das tecnologias de informação e comunicação para incrementar a relação entre o Estado e a sociedade, e ofertar mais informações aos cidadãos, a “interatividade; eficiência; maior acesso aos serviços públicos, com incremento da qualidade (simplicidade, rapidez); aumento da participação popular; fomento à transparência; incentivo ao controle social; fortalecimento da governança; redução de custos; promoção da cooperação interorganizacional do Estado; organização das informações dos órgãos do governo; e segurança da informação” (BRAGA e outros, 2008, p.10). Esses autores acrescentam ainda que:

A consequência da provisão de informações, além de incentivar o controle social, tornar as decisões inequívocas e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, é o controle da corrupção, a responsabilização dos gestores e a consolidação da cidadania. (BRAGA e outros, 2008, p.13).

Conclui-se, portanto, que a institucionalização de mecanismos de *accountability* constitui um verdadeiro desafio para o Estado, entretanto, pode-se tirar proveito da utilização das

tecnologias de informação e comunicação, já que estas incrementam a atividade estatal, com rapidez, redução dos custos, transparência e divulgação de informação.

3.3 Participação Cidadã

O termo participação vem sendo disseminado a partir dos anos 60 e segundo Brasil, essa disseminação ocorre no “bojo das reivindicações de atores coletivos quanto à implementação efetiva dos direitos sociais e políticos” (BRASIL, 2007, p. 117). A autora afirma ainda que:

A participação integra a estratégia de organismos internacionais, especialmente a partir do final dos anos 1970, sob diversos rótulos e premissas tais como desenvolvimento de comunidades, planejamento participativo e desenvolvimento participativo. (BRASIL, 2007, p. 117).

A autora ressalta que a utilização do termo participação cidadã não ocorre apenas para ilustrar a criação de novos mecanismos institucionais voltados para a participação, mas também para ilustrar os “processos de construção de identidades coletivas, de organização e mobilização societária e, de outro lado, destinando-se à aquisição de influência no sistema político, inclusive por meio da atuação em espaços institucionais de participação” (BRASIL, 2007, p. 128).

Em especial na América Latina, Jacobi (2001) afirma que a participação é amparada nos marcos das democracias representativas. O autor aponta ainda que:

[...] a participação popular se transforma no referencial de ampliação das possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado. (JACOBI, 2001, p. 92).

A participação também está vinculada com as transformações que ocorreram no setor público, a partir da reforma administrativa, nas duas últimas décadas. Brasil aponta que os anos 80 “inauguram um chamado à participação – não circunscrito ao circuito teórico, mas também fundado nas práticas dos atores sociais no bojo dos processos de democratização – como

instrumento para o aprofundamento da democracia e para a reivindicação de democracia participativa, em caráter de complementaridade aos mecanismos de representação” (BRASIL, 2007, p. 117).

Esse chamado à participação retratado por Brasil refletiu-se na ordem político-institucional brasileira, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. A Constituição preceituou em seus dispositivos a participação cidadã, acenando possibilidades de uma construção partilhada das decisões, assegurando a participação de todos os indivíduos, independente de condições sociais. O artigo 1º da Constituição da República além de prevê a cidadania como um fundamento da República Federativa do Brasil, estabelece no seu parágrafo único a possibilidade de participação direta dos cidadãos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.
(Grifo nosso)

Além dessa previsão geral, há outros dispositivos constitucionais que prevêem a participação nos processos decisórios do país. Como exemplo, cita-se o artigo 198, inciso III da Constituição prevê que os serviços públicos de saúde sejam organizados a partir da participação da comunidade:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- [...]
- III - participação da comunidade.

O artigo 29 da Constituição de 1988 estabelece também a participação no âmbito das políticas urbanas com a cooperação de associações no planejamento municipal e a iniciativa popular de projetos de leis e programas sejam utilizadas:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

A institucionalização de princípios democráticos de participação pela Constituição, como exemplificado com os artigos 198 e 29, influenciou toda a legislação subsequente referente às políticas públicas, que acabou por aprofundar os mecanismos de participação. Pode-se citar o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069, de 12 de Julho de 1990) que no seu artigo 88, inciso II, assegura a participação paritária da população nos conselhos municipais:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

[...]

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

Pode-se citar também o artigo 7º, II, da Lei 8.080 de 19 de Setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

[...]

VIII - participação da comunidade;

Além desses exemplos, pode-se citar várias outras legislações produzidas nos anos seguintes a promulgação da Constituição, como a Lei de Assistência Social (Lei Nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993), a Lei da Educação (Lei Nº 9.394 de 20 de Dezembro de 1996), o Estatuto das Cidades (Lei Nº 10.257 de 10 de Julho de 2001), que possuem em seus dispositivos a previsão da participação.

Jacobi afirma que a participação pode ser um corretivo das limitações da democracia representativa, nas palavras do autor, “a participação na gestão pública, enquanto corretivo das limitações da democracia representativa, possibilita, pelo menos em tese, o engajamento da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais e dos negócios públicos” (JACOBI, 2001, p. 98). Além disso, para Jacobi (2001) a participação relaciona-se ao surgimento da sociedade civil brasileira:

O surgimento da sociedade civil brasileira está indissolúvelmente vinculada não apenas à emergência de movimentos sociais, mas a um processo pelo qual atores sociais passaram a pressionar o Estado e o sistema político a se adaptarem a uma nova concepção acerca da moderna institucionalidade democrática. (JACOBI, 2001, p. 94).

Brasil (2007), ao analisar os porquês da participação, distingue dois argumentos. O primeiro argumento, classificado como tradicional, refere-se à questão de legitimidade política, ou seja, privilegia-se o ambiente institucional, visando o “aprimoramento das decisões, a sustentabilidade das ações e a conseqüente obtenção de melhores resultados” (BRASIL, 2007, p. 119). Em contra partida, o segundo argumento, de nova geração, refere-se, à “incorporação de colaboradores e à geração ou fortalecimento do capital social” (BRASIL, 2007, p. 119). Nessa segunda posição a dimensão societária é levada em conta, uma vez que a participação pode ser propulsora do “fortalecimento da solidariedade social, o fomento de ações cooperativas e democráticas, o fortalecimento das capacidades comunitárias de intervenção e construção de redes” (BRASIL, 2007, p. 120). Nos termos da autora:

A participação tem sido associada aos processos de aprendizagem coletiva, de fortalecimento da cultura democrática e das identidades coletivas e, ainda, às possibilidades de inovação nas políticas e programas. Esse enfoque confere ênfase aos aspectos sociopolíticos da participação e às possibilidades de inclusão e aprofundamento democrático. (BRASIL, 2007, p. 120).

Jacobi (2001) também aponta diferentes acepções do termo participação:

[...] de um lado, a participação é identificada com os argumentos da democratização que têm como referência o fortalecimento dos espaços de socialização, de descentralização do poder e de crescente autonomização das decisões, portanto, enfatizando a importância de um papel mais autônomo dos sujeitos sociais. O outro enfoque aborda a participação, a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, configurando um instrumento de socialização da política, reforçando o seu papel enquanto meio para realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública. (JACOBI, 2001, p. 98).

Entretanto, existem inúmeras dificuldades de se colocar em prática mecanismos efetivos de participação, o que se verifica é que a “implementação de propostas de participação, com algumas exceções, tem esbarrado numa somatória de entraves, dentre os quais se destacam a falta de agilidade nas decisões, o pouco compromisso do corpo de funcionários e, principalmente, a ausência de critérios de representação e canais administrativos que garantam o suporte institucional à interação com os grupos mais organizados e com os movimentos populares” (JACOBI, 2001, p. 99). O autor afirma ainda que:

O que se observa, no geral, é que os programas participativos se restringem a uma “participação restrita ou instrumental”, que não necessariamente integra uma concepção de equidade ou seu arcabouço conceitual. Mais do que a distribuição dos recursos, a equidade se refere à distribuição do poder de decidir sobre a alocação dos mesmos. (JACOBI, 2001, p. 99).

Nessa direção, Brasil alega que as dificuldades dos processos participativos referem-se “à vontade política e ao comprometimento efetivo dos quadros governantes com projetos democratizantes, fundados na inclusão ao lado da participação cidadã” (BRASIL, 2007, p. 148). Entretanto, a autora afirma que essas dificuldades podem ser superadas na medida em que o poder público atue para “fornecer informações no decorrer dos processos tendo em vista reduzir as enormes assimetrias; promover iniciativas de capacitação de conselheiros, delegados e dos demais participantes; ou, ainda, fortalecer as iniciativas de organização, de elaboração coletiva e capacidade crítica e propositiva no bojo dos programas e projetos sociais” (BRASIL, 2007, p. 149).

Diante desse cenário, a introdução de novos recursos tecnológicos pode proporcionar uma revolução na relação entre o governo e os cidadãos, uma vez que possuem “potencialidades técnicas de interação mais horizontais, quando comparados aos meios anteriores como a televisão e o rádio” (SILVA, 2005, p. 451). Esses novos recursos podem construir arenas públicas articuladas com a sociedade, de forma mais eficiente, democrática, participativa e transparente (VALE, 2006).

Nessa direção, Maia afirma que a “internet reduz os custos da participação política e pode proporcionar um meio de interação através do qual o público e os políticos podem trocar informações, consultar e debater, de maneira direta, contextualizada, rápida e sem obstáculos burocráticos” (MAIA, 2002, p. 47). Porém, essa autora ressalta que não deve ser levado em

consideração apenas “estruturas comunicacionais eficientes e instituições propícias á participação, mas, também, devem estar presentes a motivação correta, o interesse e a disponibilidade dos próprios cidadãos para se engajar em debates” (MAIA, 2002, p. 48).

Nessa direção Silva (2005) argumenta que:

“O uso em larga escala das TICs seria capaz de transformar de modo significativo as relações sociais e políticas, possibilitando maior fluxo de informação, reforçando laços comunitários, revigorando a participação do cidadão e gerando, com isso, novas formas de relações com o poder” (SILVA, 2005, p. 452).

Entretanto, esse mesmo autor ressalta que a participação digital pode assumir diversos graus de intensidade, que dependem dos arranjos políticos utilizados para institucionalizá-la. Segundo Silva existem 5 graus de participação digital. O primeiro deles é baseado apenas na disponibilidade de informações e na prestação de serviços públicos. Segundo Silva há dois papéis nesse primeiro grau de democracia participativa eletrônica, “o papel de um governo que busca suprir as necessidades de informação básica, serviços e bens públicos ao cidadão” e o “papel de um cidadão que aguarda receber, sem transtornos e com rapidez (em casa, se for possível), esses serviços públicos oferecidos” (SILVA, 2005, p. 454). O segundo grau consiste em colher a opinião pública e utilizá-la na tomada de decisão. O terceiro grau “é representado pelos princípios da transparência e da prestação de contas (*accountability*), gerando uma maior permeabilidade da esfera governamental para alguma intervenção da esfera civil” (SILVA, 2005, p. 455). O penúltimo grau “consiste na criação de processos e mecanismos de discussão, visando o convencimento mútuo para se chegar a uma decisão política tomada pelo próprio público, definindo práticas mais sofisticadas de participação democrática” (SILVA, 2005, p. 456). Por fim, o último grau refere-se a institucionalização do ideal de democracia direta por meio das tecnologias de informação e comunicação.

Dessa forma, a governança eletrônica pode oferecer aos cidadãos, muito mais que eficiência e rapidez, mas também pode oferecer novas formas de participação. Vale ressaltar, que apesar da tecnologia oferecer viabilidade técnica para a criação de instrumentos que visem à participação, deve-se ter orientação política nesse sentido.

4 REFORMA DO ESTADO E GOVERNANÇA ELETRÔNICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Segundo Werthein (2000) o século XXI traz como um dos principais traços a discussão sobre a sociedade da informação, esta entendida como uma substituição da expressão “sociedade pós-industrial”. Essa sociedade da informação está “ligada à expansão e reestruturação do capitalismo desde a década de 80”, possuindo insumos informacionais, “propiciados pelos avanços tecnológicos na microeletrônica e telecomunicações” (WERTHEIN, 2000, p. 71).

Segundo esse mesmo autor:

As novas tecnologias e a ênfase na flexibilidade – idéia central das transformações organizacionais – têm permitido realizar com rapidez e eficiência os processos de desregulamentação, privatização e ruptura do modelo de contrato social entre capital e trabalho característicos do capitalismo industrial. (WERTHEIN, 2000, p. 72).

Dessa forma, esse momento histórico, segundo Araújo (2005), propicia muitos desafios para o setor público, uma vez que a sociedade demanda cada vez mais e exige maior agilidade para o atendimento das suas necessidades.

Ainda segundo Araújo (2005), esse cenário foi importante para os processos de reforma do Estado. Assim a reforma do Estado passa a ser

[...] uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos estados de formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assume plena definição nos anos 80. (BRESSER-PEREIRA, 1998a, p. 05).

Segundo esse mesmo autor a crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo; a globalização tornou imperativo redefinir suas funções (BRESSER-PEREIRA, 1998a, p. 05).

Bresser-Pereira (1998a) afirma que essa crise do Estado, que se manifestou nos anos 80, pode ser definida “como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e como uma crise política” (BRESSER-PEREIRA, 1998a, p. 07).

Dessa forma surge a necessidade de reconstruir o Estado, objetivando novas formas de administração, visando maior legitimidade dos governos, bem como a possibilidade de atender mais eficientemente as demandas dos cidadãos. Segundo Bresser- Pereira (1998b):

Depois da grande crise dos anos 80, na década dos 90 está sendo construído um novo Estado. Este novo Estado será o resultado de profundas reformas. Estas reformas habilitarão o Estado a desempenhar as funções que o mercado não é capaz de desempenhar. O objetivo é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos. Um Estado democrático no qual seja possível aos políticos pedir contas por desempenho aos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas; e onde os eleitores possam pedir prestação de contas por desempenho aos políticos e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas. Para isto, são movimentos essenciais a reforma política, que dê maior legitimidade aos governos, o ajuste fiscal, a privatização, a desregulamentação - que reduz o “tamanho” do Estado -, e uma reforma administrativa que ofereça os meios para se obter uma boa governança. (BRESSER-PEREIRA, 1998b, p. 36).

Essa reconstrução do Estado alterou a administração pública burocrática para a administração pública gerencial. Segundo Bresser-Pereira (1998b) essa alteração pode ser explicada pelo fato de que:

[...] os cidadãos estão se tornando cada vez mais conscientes de que a administração pública burocrática não corresponde às demandas que a sociedade civil apresenta aos Governos, no capitalismo contemporâneo. Os cidadãos exigem do Estado muito mais do que o Estado pode fornecer. (BRESSER-PEREIRA, 1998b, p. 24).

Enquanto a administração pública burocrática “vinha combater o patrimonialismo e foi implantada no século XIX, no momento em que a democracia dava seus primeiros passos” a administração pública gerencial exclui o burocratismo, porque é ineficiente, e “desenvolve estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança a posteriori de resultados” (BRESSER-PEREIRA, 1998a, p. 09).

O mesmo autor afirma ainda que “a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto que a administração

pública burocrática tem um vezo centralizador e autoritário” (BRESSER-PEREIRA,1998a, p.10).

O objetivo final dessa reforma segundo Santana (2002), foi tornar o Estado mais “eficiente, eficaz e efetivo nos aspectos administrativo e político”, buscando, desse modo, uma revisão de suas funções em relação à sociedade e o mercado. A reforma possibilitou a “superação do Estado burocrático, produtor-empresário, com a introdução do Estado gerencial, regulador e, sobretudo, democrático” (SANTANA, 2002, p. 01).

4.1 Choque de Gestão e Governança Eletrônica em Minas Gerais

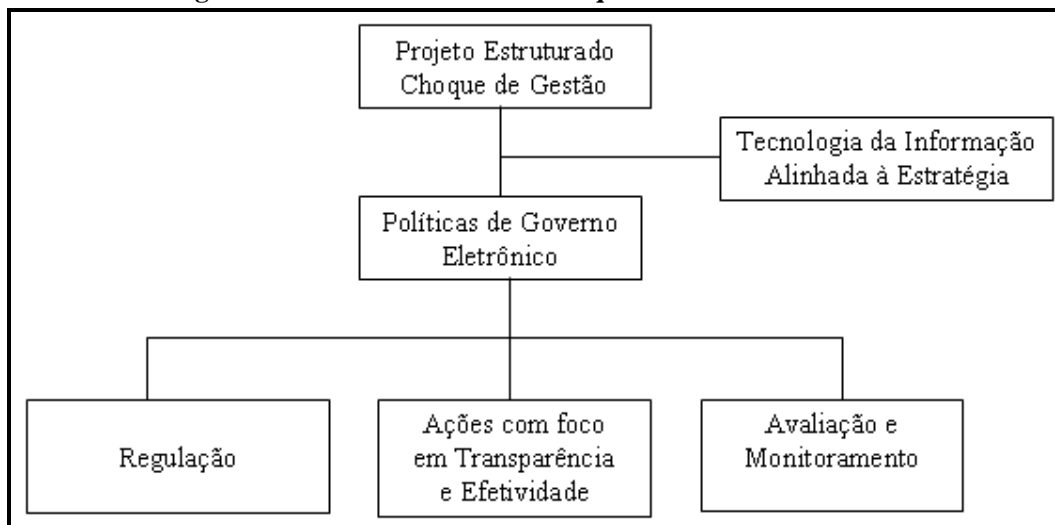
Aliado a essa reforma do Estado, foi desenvolvido em Minas Gerais o Choque de Gestão, que é um “conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento” (VILHENA *et all*, 2006, p.21). Essa política incorporou:

[...] as diversas inovações e iniciativas de aperfeiçoamento da gestão pública em decorrências de experiências propostas ou implementadas no governo federal ou nos demais estados. Estas inovações se deram tanto no campo do planejamento – estratégia, quanto no campo da gestão – recursos, meios de instrumentos de gestão por resultados. (JUNIOR, 2004, p.01).

Percebe-se, portanto, que a política de Governança Eletrônica no estado de Minas Gerais está alinhada ao projeto Choque de Gestão, ou seja, tal política está alinhada as “diretrizes de modernização da gestão e transformação do Estado de Minas Gerais”. Uma vez que para alcançar os objetivos do Choque de Gestão de modernização da gestão pública, “é imprescindível a utilização em larga escala dos recursos de TIC para aumentar a efetividade das ações governamentais” (LAIA, 2006, p.272).

A estrutura da política de e-gov em Minas Gerais desenvolveu-se de acordo com a figura abaixo:

Figura 05 – Alinhamento entre Choque de Gestão e Política de e-Gov



Fonte: LAIA, 2006.

Percebe-se, dessa forma, que as ações de governança eletrônica estão alinhadas as diretrizes estratégicas do governo mineiro. Segundo Laia (2006), existem três elementos fundamentais no desenvolvimento da Governança Eletrônica em Minas Gerais: marco regulatório, conjunto de ações em execução que fazem parte do Plano Plurianual de Ação Governamental, e por fim avaliação de políticas.

O marco regulatório é composto pelo diagnóstico de tecnologia da informação, bem como pelo Decreto Nº. 43.666 de 25 de Novembro de 2003, que instituiu o Comitê Executivo de Governança Eletrônica, e demais legislações que oferecem suporte às políticas de e-gov em Minas Gerais. Já em relação às ações com foco em transparência e efetividade o autor cita a reestruturação do Portal Minas (www.mg.gov.br), o novo Portal de Compras Governamental, o projeto de Segurança da Informação e a rede de comunicação móvel. Por fim, dentre as experiências de avaliação e monitoramento, Laia destaca a avaliação institucional dos sítios de informação de governo.

Dentre ainda a política de Choque de Gestão houve a criação da Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE). A Lei Nº. 15.274 de 30 de Julho de 2004 alterou a estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG)¹¹. Dentre as alterações destaca-se a transformação da Diretoria Central de Governança Eletrônica em

¹¹ A Lei Nº. 15.274 de 30 de Julho de 2004 alterou a Lei Delegada Nº. 63 de 29 de Janeiro de 2003. Posteriormente esta foi revogada pela Lei Delegada Nº. 126 de 25 de Janeiro de 2007.

Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE). Araújo (2005) afirma que “a criação da Superintendência Central de Governança Eletrônica representou maior legitimidade e capacidade institucional para a elaboração, implementação e avaliação de instrumentos da política informacional, que se traduziu na política de governança eletrônica” (ARAÚJO, 2005, p.16).

O Decreto N.º 44.817 de 21 de Maio de 2008, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), estabelece no *caput* do artigo 33 que a Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE) é responsável pelas políticas de disponibilização de informações a cidadãos, empresas, governos e servidores, dentre outras atribuições, no Estado de Minas Gerais:

Art. 33. A Superintendência Central de Governança Eletrônica - SCGE, tem por finalidade estabelecer políticas, diretrizes e normas para a disponibilização de informações a cidadãos, empresas, governos e servidores e para a gestão da informação e dos recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC - no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional, assim como coordenar e supervisionar as atividades das UAIs, competindo-lhe:

I - formular e propor diretrizes estratégicas, políticas e orientação para a oferta e a prestação de serviços e para a difusão de informações por meio eletrônico, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo;

II - formular e propor diretrizes para o uso da tecnologia da informação e comunicação na administração pública, promovendo a implantação de produtos e serviços que facilitem o acesso e a disseminação de informações;

III - planejar e coordenar as ações governamentais voltadas para o desenvolvimento, implantação e otimização de sistemas informatizados, operacionais e de comunicação digital, acompanhando e avaliando seu desempenho; e

IV - planejar, coordenar e implementar as ações governamentais voltadas para a prestação de serviços públicos nas UAIs, pelos órgãos e entidades da administração pública dos entes federados, que prestem serviços e atendimento direto ao cidadão.

Dessa forma, a Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE), tem como um dos seus objetivos estabelecer diretrizes para estruturação, elaboração, manutenção e administração de sítios de informação de serviços públicos na Internet, buscando assim o acesso mais intuitivo, ampliando as possibilidades de controle e acompanhamento das ações governamentais.

4.2 Critérios de Avaliação de Sítios no Programa de Governança Eletrônica em Minas Gerais

Para atingir os objetivos da Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE) foi publicada a Resolução SEPLAG Nº. 72 de 27 de Novembro de 2003, dando o primeiro passo em direção a padronização dos sítios governamentais do Estado de Minas Gerais. Essa Resolução abrangia 2 (dois) temas: conteúdo, que visou avaliar aspectos relacionados às informações e serviços, e funcionalidades/usabilidade, que buscou avaliar elementos específicos de aplicações e elementos gráficos. Para cada critério foi estabelecido um peso para que se chegasse a uma nota final de cada sítio. Araújo (2005) resume a importância dessa Resolução:

Um mérito fundamental da Resolução foi elencar os segmentos essenciais para a navegação e conteúdo em sítios na Internet, como sistema de busca, mapa do site, sistema de “Fale Conosco”. Esses padrões são fundamentais para que os cidadãos possam contar com condições mínimas para busca e acesso às informações. (ARAÚJO, 2005, p. 17).

Diante da importância de garantir esses padrões mínimos de navegabilidade aos cidadãos, a Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE), realiza, desde então, avaliações semestrais, uma vez que a simples publicação dessa Resolução não garante o seu efetivo cumprimento. Segundo Araújo (2005) a “avaliação de sítios se insere no contexto do programa de Governança Eletrônica do Governo do Estado de Minas Gerais, que por sua vez integra a estratégia de Choque de Gestão” (ARAÚJO, 2005, p. 16). A primeira avaliação foi realizada no período de 29 de Janeiro de 2004 a 06 de Fevereiro de 2004, e contemplou 57 (cinquenta e sete) sítios de órgãos e entidades do Estado¹².

Com o objetivo de aprimorar e atualizar a legislação vigente, após 9 (nove) avaliações ocorridas utilizando os critérios estabelecidos na Resolução SEPLAG Nº. 72, foi publicada em 18 de Julho de 2008 a Resolução SEPLAG Nº. 40, com novos critérios para elaboração, manutenção e administração dos sítios dos órgãos e instituições do Governo do Estado de

¹² A listagem dos sítios Avaliados na 1ª Avaliação encontra-se no ANEXO A. Os critérios utilizados nesta avaliação encontram-se no ANEXO B.

Minas Gerais. Para tanto foi formado um Grupo de Trabalho dos Sítios de Informação (GTSI), composto por representantes da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (PRODEMGE), Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), Fundação Ezequiel Dias (FUNED), Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), Ouvidoria Geral do Estado (OGE), Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas (SETOP), Secretaria de Estado da Saúde (SES), e por fim, representantes da Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG). Após 5 (cinco) reuniões realizadas pelo Grupo de Trabalho dos Sítios de Informação, estabeleceu-se 11 (onze) temas para serem abrangidos pela Resolução SEPLAG N.º. 40: interatividade, conteúdos, segurança, acessibilidade, controle e medição, identidade visual, desempenho, busca, usabilidade, tecnologia e serviços.

A 10ª Avaliação, que ocorreu no período de 15 de novembro de 2008 a 15 de dezembro de 2008, foi a 1ª Avaliação conforme os critérios dessa nova Resolução. Foram abrangidos 76 sítios de Órgãos e Entidades do Poder Executivo da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional¹³.

Cada um dos 11 (onze) temas abordados pela Resolução SEPLAG N.º. 40 foram subdivididos em outros quesitos para realizar as avaliações, num total de 77 (setenta e sete). No ANEXO D há um *checklist* com esses temas e critérios que são avaliados pela Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE) semestralmente, a partir da Resolução SEPLAG N.º. 40.

Segundo o Manual de Avaliação de Sítios de Informação na Internet (2008, p. 10), elaborado pela Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE) para auxiliar os órgãos e entidades do Estado a se adequarem a nova resolução, a avaliação ocorre na “verificação dos critérios com seus respectivos pesos que somados geram a pontuação de cada critério e no todo a nota final do sítio”.

Ainda segundo o Manual para apurar a nota final de um sítio deve-se “verificar o cumprimento do disposto no critério, selecionando assim a resposta adequada, dentro dos resultados possíveis. O valor correspondente deve ser multiplicado pelo respectivo peso,

¹³ A listagem dos sítios avaliados na 10ª Avaliação encontra-se no ANEXO C.

obtendo-se assim, a pontuação do critério. A nota do sítio é obtida pelo somatório da pontuação dos critérios aplicáveis, dividida pelo máximo de pontuação possível. Esse ajuste na metodologia se faz necessário porque há fatores que não se aplicam a todos os sítios. Dessa forma, a comparabilidade entre todos é possível”. Assim, é obtido o Índice de Sítios de Informação (ISI), que matematicamente pode ser expresso pela fórmula:

$$ISI = \frac{\sum(\text{pontuação} \times \text{pesos})}{\sum(\text{pontuação máxima possível})}$$

A Avaliação de Sítios Governamentais, segundo Araújo (2005), é:

[...] uma experiência que se insere na agenda de reforma do Estado como um instrumento de resultados positivos e diretos para o próprio Estado e, sobretudo, para a sociedade na prestação de informações e serviços, uma das funções essenciais de qualquer governo democrático. (ARAÚJO, 2005, p. 28).

Os avanços proporcionados pelas avaliações de sítios governamentais são inegáveis. Entretanto, percebe-se que os critérios utilizados visam muito mais uma avaliação estrutural dos sítios, que uma avaliação democrática. Ou seja, os critérios avaliados não visam ao “efetivo aprimoramento da participação e do controle do Estado pela sociedade” (VALE, 2006, p.01).

Segundo esse autor a utilização das tecnologias de informação e comunicação possui duas esferas: primeiramente possibilitar meios de prestação de serviços públicos voltados para a eficiência e efetividade da ação do Estado, e em segundo, conduzir a ampliação e ao aumento da transparência, necessários ao controle do Estado pela sociedade. Dessa forma, percebe-se que a atual avaliação de sítios fica restrita na primeira possibilidade de atuação das tecnologias de informação e comunicação, enquanto que seu viés democrático é renegado.

Dentre os 77 critérios listados no ANEXO D, utilizados na 10ª avaliação de sítios, podemos identificar apenas 07 que contemplam algum aspecto democrático: A resposta do Fale Conosco foi enviada em até 2 (dois) dias úteis?, O Fale Conosco é implementado em formulário próprio?, O sítio apresenta o serviço Ajuda?, Apresenta significado de termos e siglas?, Informa os correios eletrônicos das unidades administrativas?, Existe a página

explicativa sobre Acessibilidade?, Há possibilidade de aumento de letra e contraste?. É curioso notar que alguns critérios utilizados na primeira avaliação de sítios foram abolidos, apesar do caráter democrático de algum deles, como por exemplo, a disponibilização de atos normativos, a existência de enquete ou pesquisa sobre a qualidade dos serviços e informações existentes no sítio e se existe fóruns e outras formas de participação virtual.

Assim, o presente trabalho visa buscar um novo modelo de avaliação que esteja aliado à perspectiva democrática das tecnologias de informação e comunicação. Cabe ressaltar que as duas vertentes de utilização das tecnologias de informação e comunicação são importantes, e que não se pretende abolir uma em favor de outra. O que se objetiva é que as possibilidades das tecnologias de informação e comunicação possam ser exploradas em sua total amplitude.

5 ANÁLISE DOS SÍTIOS DAS SECRETARIAS DE ESTADO DE MINAS GERAIS EM RELAÇÃO A CRITÉRIOS DEMOCRÁTICOS

Neste Capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa realizada nos sítios das Secretarias de Estado de Minas Gerais de forma consolidada. Os dados brutos podem ser observados nos ANEXOS G e H, que constam respectivamente dos resultados dos temas “transparência e controle público” e “participação cidadã”.

A primeira seção objetivará especificar o aspecto metodológico da pesquisa, já a segunda seção irá apresentar um quadro geral dos resultados, bem como uma comparação com os resultados da 10ª avaliação de sítios realizada pela Superintendência Central de Governança Eletrônica. Já na terceira seção cada critério será trabalhado individualmente, bem como as peculiaridades encontradas durante a avaliação.

5.1 Aspectos Metodológicos

O panorama atual da Governança Eletrônica no estado de Minas Gerais será realizado a partir da análise de 18 sítios de Secretarias de Estado de Minas Gerais, quais sejam: Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária (www.iter.mg.gov.br), Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (www.agricultura.mg.gov.br), Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (www.tecnologia.mg.gov.br)¹⁴, Secretaria de Estado de Cultura (www.cultura.mg.gov.br), Secretaria de Estado de Defesa Social (www.seds.mg.gov.br), Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (www.desenvolvimento.mg.gov.br), Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (www.urbano.mg.gov.br), Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

¹⁴ O sítio de informação da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais durante o período de 30 de abril de 2009 a 04 de maio de 2009 permaneceu fora do ar, sem qualquer informação para o usuário. Apenas no dia 04 de maio foi postado no sítio da referida Secretaria de Estado a informação de que o sítio estava em manutenção e voltaria a normalidade apenas no dia 05 de maio, a partir das 09:00 horas.

(www.social.mg.gov.br), Secretaria de Estado de Educação (www.educacao.mg.gov.br), Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude (www.esportes.mg.gov.br), Secretaria de Estado de Fazenda (www.fazenda.mg.gov.br), Secretaria de Estado de Governo (www.governo.mg.gov.br), Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (www.meioambiente.mg.gov.br), Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (www.planejamento.mg.gov.br), Secretaria de Estado de Saúde (www.saude.mg.gov.br), Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (www.transportes.mg.gov.br), Secretaria de Estado de Turismo (www.turismo.mg.gov.br), Secretaria de Estado para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus e do Norte de Minas (www.idene.mg.gov.br). Foram selecionados os sítios das Secretarias de Estado visto que possuem potencialmente maior capacidade de oferta de serviços e de mecanismos democráticos.

Vale ressaltar que a escolha dos sítios como unidade de análise para averiguar a política de governança eletrônica no estado de Minas Gerais, se deve pelo fato de que são considerados a forma central de expressão da informatização, uma vez que por intermédio deles os “governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos” (PINHO, 2008, p. 473).

Outro fator importante de se destacar é que apesar dos sítios passarem por freqüentes alterações, a pesquisa que se pretende nesse trabalho determinará o desempenho democrático dos sítios das Secretarias de Estado de Minas Gerais neste espaço de tempo.

Para a investigação do panorama atual da Governança Eletrônica no estado de Minas Gerais a partir dos referidos sítios das Secretarias de Estado foi construído um modelo analítico para identificar nesses sítios os mecanismos disponibilizados para a efetivação da transparência, controle e participação cidadã. E assim pretende-se conhecer qual a situação da governança eletrônica atualmente no estado de Minas Gerais.

Nesse modelo foram considerados esses três temas, transparência, controle público e participação cidadã, e desenvolvidos critérios de avaliação para cada um deles. Entretanto,

apenas de forma didática, optou-se por agrupar os temas transparência e controle público, visto que sem a devida transparência não é possível um controle eficaz.

É importante destacar que não serão utilizados critérios que já são utilizados pela atual avaliação de sítios do estado de Minas Gerais, com base na Resolução SEPLAG Nº. 40, visto que se pretende dar um caráter inovador a pesquisa e complementar a avaliação já realizada pela Superintendência Central de Governança Eletrônica.

Destaca-se que esses critérios criados foram baseados nas obras que constam da referência bibliográfica, em especial dos autores, Pinho, Iglesias e Souza (2008), Pinho (2008) e Silva (2005). Abaixo segue um *checklist* com os critérios que serão avaliados, a partir de uma visão democrática:

Quadro 01 - Temas e critérios utilizados na avaliação democrática de sítios

Temas	Crítérios	Pesos
1 Transparência e Controle Público	1 O sítio disponibiliza uma seção de atos normativos do ente em questão?	1
	2 Todas as informações estão disponibilizadas ao público, sem necessidade de cadastro e senhas?	1
	3 O portal disponibiliza cronograma dos planos de políticas públicas e ações em andamento?	3
	4 Existem no sítio demonstrativo da execução do cronograma físico-financeiro das políticas públicas e ações em andamento?	2
	5 As informações orçamentárias são disponibilizadas de forma clara e sistematizadas para entendimento do cidadão comum?	2
	6 Há possibilidade de receber informativos via email?	2
2 Participação Cidadã	7 É possível encaminhar mensagens a partir do Fale Conosco do ente, sem necessidade de identificar CPF, ID?	1
	8 Existe campanha publicitária online que estimule a emissão de opinião através do portal?	2
	9 Existe atendimento online instantâneo?	3
	10 Há um canal aberto, fóruns temáticos para discussão das políticas públicas antes mesmo da sua aprovação pelo Legislativo e outros assuntos?	4
	11 Há formas de expressão da opinião dos cidadãos? Ex: enquetes.	2
	12 É disponibilizado no sítio mecanismos de avaliação de serviços públicos prestados pelo ente?	3

Fonte: Elaborado pela autora.

Esses critérios foram aplicados nos sítios das 18 Secretarias de Estado já listadas, no período de 30 de abril de 2009 a 05 de maio de 2009. Cada critério possui um peso, que varia de 1 a 4, conforme sua relevância, como indicado no QUADRO 1, e para estabelecer um Índice de Governança Eletrônica de Sítios (IGES) as notas serão calculadas da mesma forma que a Superintendência Central de Governança Eletrônica calcula:

$$IGES = \frac{\sum(\text{pontuação} \times \text{pesos})}{\sum(\text{pontuação máxima possível})}$$

Sendo que esse Índice de Governança Eletrônica é calculado, conforme a expressão acima, a partir do somatório da pontuação obtida em cada um dos critérios pesquisados nos sítios, vezes o peso. Essa pontuação será então dividida pela pontuação máxima possível, que é 26 pontos.

Vale ressaltar que os critérios de participação utilizados na pesquisa configuram-se em patamares básicos, uma vez que objetiva-se apurar se pelo menos os sítios avaliados oferecem a possibilidade de influência da opinião do cidadão em relação aos processos decisórios. O grau máximo de participação seria atingido com a implementação de mecanismos de intervenção nos processos decisórios, por exemplo, como ocorre com o Orçamento Participativo Digital¹⁵, que pode “ser considerado como uma das experiências de participação política popular de maior sucesso em todo o Brasil” (FERREIRA, 2007, p. 33).

Serão utilizados também os mesmos estágios de desenvolvimento utilizados pela Superintendência Central de Governança Eletrônica para as suas avaliações, que constam no Manual de Avaliação de Sítios de Informação na Internet do Governo do Estado de Minas Gerais, quais sejam:

- A – de 80,01 a 100 pontos – estágio AVANÇADO de desenvolvimento
- B – de 60,01 a 80 pontos – estágio INTERMEDIÁRIO de desenvolvimento
- C – de 30,01 a 60 pontos – estágio REGULAR de desenvolvimento
- D – de 0 a 30 pontos – estágio INSUFICIENTE de desenvolvimento.

¹⁵ “O Orçamento Participativo é um programa de planejamento urbano, onde a população tem a responsabilidade de definir e fiscalizar a aplicação de parte dos recursos públicos” (FERREIRA, 2007, p. 33).

Os resultados serão apresentados nas próximas seções, sendo que primeiramente será feita uma comparação com os resultados da 10ª Avaliação realizada pela Superintendência Central de Governança Eletrônica, e em seguida, os resultados individuais dos critérios serão apresentados.

5.2 Resultados Gerais

Os resultados gerais da pesquisa serão apresentados em formato de comparação com a 10ª Avaliação de Sítios realizada pela Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE). Essa comparação se dará pela posição ocupada nos dois formatos de avaliação, bem como com o estágio de desenvolvimento de sítios.

Vale destacar que com a 10ª Avaliação obteve-se o Índice de Sítios de Informação (ISI), enquanto que na pesquisa realizada no presente trabalho foi auferido o Índice de Governança Eletrônica dos Sítios (IGES).

O confronto dos resultados obtidos na pesquisa realizada com sítios das Secretarias de Estado de Minas Gerais com os resultados da 10ª avaliação de sítios realizada pela Superintendência Central de Governança Eletrônica foi bastante contraditório. Uma vez que o estágio de desenvolvimento dos sítios, bem como as posições nos rankings das duas avaliações sofreram drásticas mudanças. Primeiramente, passa-se a analisar as alterações no estágio de desenvolvimento dos sítios das Secretarias de Estado de Minas Gerais.

A Tabela 1¹⁶ ilustra a classificação das Secretarias de Estado da 10ª Avaliação de sítios realizada pela Superintendência Central de Governança Eletrônica, enquanto que a Tabela 2¹⁷ classifica as Secretarias de Estado de acordo com a pesquisa realizada.

¹⁶ Os critérios utilizados para a 10ª Avaliação de sítios realizada pela Superintendência Central de Governança Eletrônica estão listados no ANEXO D.

¹⁷ Os critérios utilizados na avaliação democrática de sítios realizada pela pesquisa estão listados no ANEXO F.

Tabela 1 – Classificação dos resultados da 10ª avaliação de sítios realizada pela Superintendência Central de Governança Eletrônica

Nº	SECRETARIA	ISI	Estágio
1	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas	94,04	A
2	Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude	82,72	A
3	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	76,61	B
4	Secretaria de Estado de Fazenda	75,99	B
5	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	74,91	B
6	Secretaria de Estado de Governo	74,41	B
7	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	72,18	B
8	Secretaria de Estado de Saúde	71,78	B
9	Secretaria de Estado de Educação	71,59	B
10	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	70,50	B
11	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana	70,05	B
12	Secretaria de Estado de Turismo	68,03	B
13	Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais	67,15	B
14	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	66,92	B
15	Secretaria de Estado de Defesa Social	63,79	B
16	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	62,13	B
17	Secretaria de Estado de Cultura	62,05	B
18	Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas	52,77	C

Fonte: Adaptado pela autora, a partir de dados da Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE).

Tabela 2 – Classificação dos resultados da avaliação democrática realizada no presente trabalho

Nº	SECRETARIA	IGES	Estágio
1	Secretaria de Estado de Cultura	34,61	C
2	Secretaria de Estado de Saúde	30,76	C
3	Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas	30,76	C
4	Secretaria de Estado de Turismo	26,92	D
5	Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude	23,07	D
6	Secretaria de Estado de Governo	19,23	D
7	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	19,23	D
8	Secretaria de Estado de Educação	19,23	D
9	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana	19,23	D
10	Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais	19,23	D
11	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	19,23	D
12	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas	15,38	D
13	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	15,38	D
14	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	15,38	D
15	Secretaria de Estado de Defesa Social	15,38	D
16	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	15,38	D
17	Secretaria de Estado de Fazenda	7,69	D
18	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	7,69	D

Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se inicialmente o estágio de desenvolvimento dos sítios das Secretarias de Estado de Minas Gerais na 10ª Avaliação realizada pela Superintendência Central de Governança Eletrônica de Minas Gerais.

De um total de 18 Secretarias de Estado, 11,11% encontra-se em estágio avançado de desenvolvimento, 83,33% em estágio intermediário e 5,55% em estágio regular. A partir dessa avaliação constata-se que não há sítios insuficientes.

Entretanto, no modelo de avaliação democrática realizada por essa pesquisa os dados obtidos foram bastante diferentes do encontrados na 10ª Avaliação realizada pela Superintendência Central de Governança Eletrônica. Do total de 18 Secretarias de Estado, 16,66% estão em estágio regular e 83,33% em estágio insuficiente de desenvolvimento. Esses dados caracterizam o baixo desempenho das Secretarias de Estado na implementação de mecanismos democráticos nos seus sítios de informação.

Em relação aos rankings de classificação das duas avaliações ocorreram grandes divergências também. No ranking de classificação da avaliação democrática, a Secretaria de Estado de Cultura se encontra em 1º lugar, enquanto que na classificação das Secretarias de Estado da 10ª Avaliação ela ocupa a 17ª posição, o penúltimo lugar.

Outra Secretaria de Estado de Minas Gerais que melhorou sua posição foi a Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas, que alavancou sua posição na avaliação democrática da pesquisa, alcançando a 3ª posição, enquanto que na 10ª Avaliação ocupou o último lugar, a 18ª posição.

Em compensação, a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, que obteve a melhor nota na 10ª Avaliação de Sítios, e a Secretaria de Estado de Fazenda, tiveram uma queda drástica no ranking, com péssima performance democrática.

Apesar das diferenças citadas há também casos de semelhanças entre as duas avaliações, como por exemplo, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão que praticamente manteve sua péssima atuação nas duas avaliações.

Na próxima seção serão trabalhados individualmente os 12 (doze) critérios utilizados na avaliação democrática realizada, com o detalhamento e peculiaridades de cada um deles.

5.3 Resultados por critérios

O detalhamento dos 12 critérios da Avaliação Democrática realizada será examinado nesta seção, a partir das peculiaridades observadas durante a realização das avaliações nos sítios. Esse detalhamento poderá contribuir com futuras construções de quesitos que visem avaliar a questão democrática dos sítios, com foco na transparência, controle público e participação cidadã. Serão trabalhados em primeiro lugar os 6 (seis) critérios que visam analisar a transparência e o controle público, e logo após os outros 6 (seis) critérios que fazem uma análise da participação cidadã nos sítios das Secretarias de Estado de Minas Gerais. A TABELA 3 consta de todos os resultados da Avaliação Democrática por critérios.

Tabela 3 – Resultados da avaliação democrática dos sítios analisados por critérios

Temas	Crítérios	% de Sítios
1 Transparência e Controle Público	1 O sítio disponibiliza uma seção de atos normativos do ente em questão?	83,33
	2 Todas as informações estão disponibilizadas ao público, sem necessidade de cadastro e senhas?	50,00
	3 O portal disponibiliza cronograma dos planos de políticas públicas e ações em andamento?	5,55
	4 Existem no sítio demonstrativo da execução do cronograma físico-financeiro das políticas públicas e ações em andamento?	5,55
	5 As informações orçamentárias são disponibilizadas de forma clara e sistematizadas para entendimento do cidadão comum?	5,55
	6 Há possibilidade de receber informativos via email?	22,22
2 Participação Cidadã	7 É possível encaminhar mensagens a partir do Fale Conosco do ente, sem necessidade de identificar CPF, ID?	94,44
	8 Existe campanha publicitária online que estimule a emissão de opinião através do portal?	0,00
	9 Existe atendimento online instantâneo?	0,00
	10 Há um canal aberto, fóruns temáticos para discussão das políticas públicas antes mesmo da sua aprovação pelo Legislativo e outros assuntos?	11,11
	11 Há formas de expressão da opinião dos cidadãos? Ex: enquetes.	77,77
	12 É disponibilizado no sítio mecanismos de avaliação de serviços públicos prestados pelo ente?	0,00

Fonte: Elaborado pela autora.

Os critérios que buscam perceber a transparência e o controle público são em relação à disponibilização de atos normativos, com peso 1 (um), se as informações estão disponíveis sem necessidade de cadastro, com peso equivalente a 1 (um), se está disponível no portal um cronograma dos planos de políticas públicas e ações andamento, com peso 3 (três), se existe no sítio há demonstrativos orçamentários, com peso 2 (dois), se tais informações orçamentárias são disponibilizadas de forma clara para o cidadão leigo, com peso igual a 2 (dois), e por fim, se os sítios disponibilizam cadastro para o recebimento de informativos do órgão, com peso (2).

Em relação ao primeiro critério da transparência e controle público, se o sítio disponibiliza uma seção de atos normativos do ente em questão, a sua relevância consiste na necessidade de manter informado o cidadão sobre os atos normativos que regem a Secretaria de Estado, visando à democratização do acesso à informação legislativa. Por ser um critério simples de implementação nos sítios foi atribuído peso igual a 1 (um). Entretanto, para o sítio ser aprovado nesse critério, exige-se que haja um *link* específico para conter as legislações da Secretaria, e não que esses atos normativos estejam espalhados pelo sítio, dificultando o acesso do cidadão. A análise desse critério foi satisfatória, uma vez que apenas três secretarias não possuíam um link destinado aos atos normativos, que foram a Secretaria de Estado de Cultura, a Secretaria de Estado de Estado de Desenvolvimento Econômico e a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 16,66 % do total dos sítios avaliados. Vale destacar as boas práticas realizadas por algumas Secretarias de Estado. No sítio da Secretaria de Estado Agricultura, Pecuária e Abastecimento é possível filtrar os atos normativos por assunto, número ou ano, o que facilita a localização da norma desejada pelo cidadão. As Secretarias de Estado de Educação, Esportes e da Juventude e de Saúde, classificam previamente os atos normativos em leis, decretos, portarias, resoluções, dentre outros, o que também sistematiza a informação para o cidadão.

Já o segundo critério, se todas as informações estão disponibilizadas ao público, sem necessidade de cadastro e senhas, obteve resposta negativa para 50% das Secretarias de Estado. Para a análise desse critério também foi atribuído peso 1(um). O alto índice de reprovação se deve a áreas restritas no sítio como a intranet e webmail. Reconhece-se que esses serviços nos sítios são úteis para servidores e gestores dos sítios, por exemplo, entretanto deve existir alguma informação para o cidadão informando-o de que se trata de

uma área restrita e que seu conteúdo é destinado a um público-alvo específico. O que foi observado nos sítios das Secretarias de Estado de Minas Gerais é que apenas há uma chamada com o *login* e a senha, sem qualquer instrução de acesso, o que pode confundir o cidadão, e o induzir a procurar realizar algum cadastro no sítio para ter acesso a essas informações. Todas as Secretarias que obtiveram resultado positivo nesse critério não ofereciam os serviços de intranet e *webmail*.

O terceiro critério, se o portal disponibiliza cronograma dos planos de políticas públicas e ações em andamento, possui peso 3 (três), e apresentou um resultado sofrível. Apenas a Secretaria de Estado de Cultura apresentou resultado positivo, entretanto, com ressalvas. No sítio da Secretaria de Estado citada há um documento intitulado “Relatório da Gestão” que consta o cronograma de todas as ações de 2005 a 2008, bem como informações orçamentárias de forma simples e didática. Entretanto, o que se percebeu foi que esse relatório não é uma prática recorrente na Secretaria de Estado, visto que se destina a demonstrar as principais ações que foram desenvolvidas durante o mandato da última Secretária que ocupou o cargo, conforme informação no próprio sítio. Apesar dessa ressalva, optou-se por considerar aprovada a Secretaria de Estado de Cultura nesse quesito, uma vez que foi a única que teve uma iniciativa nesse sentido. Nas outras Secretarias de Estado há apenas informações gerais, como objetivos dos programas, público alvo, por exemplo. Em alguns casos, quando se trata de projetos prioritários do Estado há informações mais detalhadas.

O quarto critério, que analisa se existem no sítio demonstrativo da execução do cronograma físico-financeiro das políticas públicas e ações em andamento, possui peso 2 (dois), e apresentou o péssimo resultado igual ao terceiro critério já analisado. Somente a Secretaria de Estado de Cultura obteve pontuação nesse critério, uma vez que o documento intitulado “Relatório da Gestão” apresentava os demonstrativos orçamentários da Secretaria, bem como de cada uma das ações.

Em relação ao quinto critério, se as informações orçamentárias são disponibilizadas de forma clara e sistematizadas para entendimento do cidadão comum, com peso igual a 2 (dois), foi computada nota somente para Secretaria de Estado de Cultura novamente, uma vez que além de ser a única Secretaria de Estado a divulgar informações orçamentárias, apresentou esses dados de forma simples, didática possibilitando o entendimento de qualquer cidadão. Destaca-

se que no caso de resposta negativa ao quarto critério, o quinto critério foi computado automaticamente negativo também.

Por fim, o sexto critério, o último relacionado ao tema de transparência e controle público, que buscou identificar se há possibilidade de receber informativos, newsletter, via email, com informações a respeito das atividades, ações e notícias das Secretarias de Estado, foi atribuído peso 2, e apenas 4 secretarias, 22,22%, alcançaram nota positiva. As Secretarias aprovadas nesse quesito foram: Secretaria de Estado de Educação, de Esportes e da Juventude, de Turismo e a de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Esse quesito é importante uma vez que pode possibilitar ao cidadão acompanhar a atualização do sítio, bem como uma forma de divulgação das ações das Secretarias.

Já no quesito participação cidadã, os critérios de avaliação foram se é possível encaminhar mensagens a partir do Fale Conosco do ente, sem necessidade de identificar CPF, ID, com peso 1 (um), se existe campanha publicitária online para estimular a participação online do cidadão, com peso 2 (dois), se existe atendimento online instantâneo no sítio da Secretaria, com peso 3 (três), se há fóruns de discussão, com peso 4 (quatro), se há mecanismos de aferição da opinião dos cidadãos, com peso 2 (dois), e finalmente, se é disponibilizado no sítio algum mecanismo de avaliação dos serviços prestados pela Secretaria de Estado, com peso 3 (três).

Em relação ao sétimo critério, primeiro sob o ponto de vista da participação cidadã, que visa investigar se é possível encaminhar mensagens a partir do Fale Conosco do ente, sem necessidade de identificar CPF, ID, com peso igual a 1 (um), o resultado foi satisfatório, uma vez que apenas a Secretaria de Estado de Educação requisita o CPF para o envio de mensagens através do Fale Conosco do seu sítio. Entretanto, caso o cidadão não queira se identificar é disponibilizado um número 0800 para que ele entre em contato. Mesmo com essa observação optou-se por reprovar a Secretaria de Estado de Educação nesse quesito, uma vez que o propósito do Fale Conosco online é facilitar a comunicação do cidadão, sem restrições. A importância desse critério deve ser observada com rigor, uma vez que, a requisição de CPF e identidade, e outros dados, podem inibir a iniciativa de participação do cidadão.

O oitavo critério analisa se existe campanha publicitária online que estimule a emissão de opinião através do portal, sendo atribuído peso 2 (dois) a ele. Entende-se por esse critério a

existência de banners, avisos na página principal do portal incentivando e estimulando a participação do cidadão via portal. Esse critério justifica-se pela afirmação de Maia (2002):

O interesse político e o engajamento cívico não são elementos dados. Não há mecanismos automáticos que levem à democratização da vida pública. As oportunidades oferecidas pela rede, seja como complexo de conteúdos, seja como ambiente de conexão ou sistema de interações, devem ser vistas de modo associado às motivações dos próprios atores sociais e aos procedimentos da comunicação estabelecida entre eles. (MAIA, 2002, p. 65).

Ou seja, devem existir mecanismos de incentivo de participação, uma vez que ela não é dada pela simples existência de sítios na internet. Apesar da relevância desse critério, nenhuma Secretaria de Estado apresenta algum tipo de campanha publicitária.

O nono critério procurou identificar se existe atendimento online instantâneo nos sítios, similar as centrais telefônicas, com peso igual a 3 (três). Nenhuma Secretaria de Estado possui esse serviço. Esse serviço poderia estreitar a relação do governo com o cidadão, uma vez que permitiria um atendimento mais rápido e mais barato, uma vez que o atendente pode atender mais de um cidadão simultaneamente. Além disso, o cidadão já é adaptado a esse tipo de serviço, já que é utilizado em larga escala pela iniciativa privada

O décimo critério investiga se há um canal aberto, fóruns temáticos para discussão das políticas públicas antes mesmo da sua aprovação pelo Legislativo e outros assuntos, possui peso 4 (quatro), e apesar da sua importância, apenas duas Secretarias de Estado obtiveram nota nesse quesito com ressalvas: Secretaria de Estado para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus e do Norte de Minas e Secretaria de Estado da Saúde. Apesar da resposta positiva a Secretaria de Estado para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus e do Norte de Minas o fórum existente em seu sítio merece ressalvas. Primeiramente pela estrutura do fórum, que parece ser muito mais um “tira-dúvidas”, do que um ambiente de discussão. No momento da pesquisa não havia nenhuma postagem no fórum, sendo enviada a título de exemplo e teste uma mensagem que foi recebida com sucesso pelo fórum. Nesse caso, caberia uma campanha publicitária incentivando aos usuários a participarem do fórum, uma vez que ele já está instalado no sítio. Já em relação ao fórum de discussão existente Secretaria de Estado de Saúde, é o exemplo que esse tipo de prática pode funcionar. A ressalva que se faz para essa Secretaria é que o fórum é utilizado muito mais como um ambiente de discussão institucional de servidores, do que de

cidadãos. Apesar disso, não há como não apoiar a iniciativa, visto que a tópicos com mais de 700 (setecentas) visualizações online, o que mostra a funcionalidade prática do fórum. A Secretaria de Estado de Saúde merece destaque também pela iniciativa de criação de um blog, ferramenta atual e muito utilizada na internet, para divulgar ações contra a dengue, com o nome de “blog da dengue¹⁸”. É um blog com ambiente agradável e lúdico que pode favorecer a participação cidadã.

O penúltimo critério, que buscou identificar nos sítios se há formas de expressão da opinião dos cidadãos, como enquetes, com peso 2 (dois), obteve 77,77% de respostas favoráveis. Apesar do bom resultado há críticas a serem feitas. Primeiramente porque essa opinião do cidadão deve ser relevante de alguma forma para a Secretaria, e em segundo lugar, que a opinião dada pelo cidadão deve ser levada em conta, e não descartada, ou seja, que ocorra um *feedback* para o cidadão. No sítio da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento a enquete pergunta: “*O que você pretende visitar na SuperAgro Minas 2009 que se inicia no dia 27 de maio?*”. As respostas são: exposição agropecuária, expocachaça, congressos: apicultura, florestas, reprodução animal, e tudo. No sítio da SuperAgro¹⁹ já consta toda a programação do evento, com todas as atividades já agendadas. Dessa forma, não há qualquer relevância na enquete realizada pela Secretaria de Estado, visto que independente do resultado da enquete a programação não será alterada para prorrogar uma exposição, por exemplo. Já no sítio da Secretaria de Estado de Defesa há a seguinte enquete: “*Em relação aos serviços e informações disponibilizados neste site, você está...*”. As respostas e os resultados dessa enquete são: Insatisfeito, com 66,1% dos votos, Satisfeito, com 17,5% dos votos e Muito Satisfeito com 16,5% dos votos. De acordo com informações do próprio sítio essa enquete teve o primeiro voto no dia 28 de janeiro de 2008 e já conta com um total de 2966 (dois mil, novecentos e sessenta e seis) votos. Assim, após tantos votos e um período tão longo de votação, o resultado da enquete deveria propiciar uma melhoria no conteúdo e dos serviços prestados no sítio e não apenas ser constado no sítio. Esse tipo de atitude causa descrédito do cidadão em relação ao sítio, pois de nada vale a sua opinião, apesar dela ser requisitada. Já no sítio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, existe a seguinte enquete: “*Você conhece o projeto Usina do Trabalho?*”. Essa enquete teve seu primeiro voto em 30 de janeiro de 2009, consta de 519 votos, sendo que 81,5% não conhecem o projeto, e

¹⁸ O endereço do Blog da Dengue é: <<http://dengue.saude.mg.gov.br/>>.

¹⁹ O sítio da SuperAgro é: <<http://www.superagronet.com/>>.

18,5% conhecem o projeto. Assim, diante desse resultado, espera-se que a Secretaria de Estado passe a divulgar mais esse projeto, entretanto, na página inicial não há qualquer referência a ele, sendo encontradas informações apenas dentro do *link* “programas e ações”. Dessa forma, a utilização de enquetes nos sítios é importante, desde que usadas com o objetivo de se adequar as respostas dos cidadãos.

Por fim, o último critério, que buscou analisar se é disponibilizado no sítio mecanismos de avaliação de serviços públicos prestados pelo ente, diferentes de enquetes, com peso 3 (três), não obteve nenhuma resposta positiva. Esse dado caracteriza a precariedade de possibilidade de participação online do cidadão.

6 CONCLUSÃO

Esse trabalho buscou analisar os movimentos de governança eletrônica no estado de Minas Gerais, sob o ponto de vista da democracia eletrônica, levando-se em conta a interação entre governo e sociedade a partir de mecanismos de transparência, controle e participação cidadã, partindo da análise de 18 (dezoito) sítios das Secretarias de Estado de Minas Gerais.

Para tanto foi realizada uma avaliação com base em critérios democráticos nos sítios das 18 (dezoito) Secretarias de Estado de Minas Gerais. Esses critérios versaram sobre os temas de transparência, controle público e participação cidadã, totalizando 12 quesitos a serem observados. Essa avaliação serviu de base para medir o grau de governança eletrônica dos sítios, bem como para comparar com os resultados da 10ª Avaliação realizada pela Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE), que versa principalmente sobre critérios que avaliam a eficiência e efetividade da ação do Estado por meio online, renegando o viés democrático.

As conclusões da pesquisa realizada mostram que se do ponto de vista da interatividade, conteúdo, segurança, acessibilidade, controle e medição, identidade visual, desempenho, busca, usabilidade, tecnologia e serviços, os sítios das Secretarias de Estado encontram-se em sua maior parte em estágio intermediário, do ponto de vista da concretização da democracia eles são insuficientes, carecendo de mecanismos de interatividade, diálogo e controle. Assim, apesar dos avanços significativos em termos de governo eletrônico, propiciados pela política de avaliação de sítios de Minas Gerais, os avanços em termos de governança eletrônica são pobres.

Dessa forma, a questão não é somente de tecnologia, visto que elas não garantem por si só que a democracia ocorra. Devem existir esforços no sentido de promover mecanismos de transparência, controle e participação cidadã dentro dos sítios do Estado, mas também, devem existir esforços de incentivo para que o cidadão participe. Objetivando assim que o sítio não seja apenas um ambiente de replicação de informações institucionais, mas que possua também

algum nível de interação. A existência de práticas democráticas nos sítios de informação possibilitará também um alinhamento com as vertentes mais atuais de democracia, que pregam o alargamento da participação.

As boas práticas existentes em alguns sítios das Secretarias de Estado servem de modelo que é possível concretizar a democracia por instrumentos online, como por exemplo, o fórum de discussão no sítio da Secretaria de Estado de Saúde, que conta com vários tópicos e grande participação. A Secretaria de Cultura ao disponibilizar o cronograma de seus programas e ações, bem como a execução orçamentária, inova nesse sentido e ilustra que não é impossível alcançar a verdadeira governança eletrônica.

Assim, cabe ao Estado de Minas Gerais, por meio da Superintendência Central de Governança Central, promover a construção da democracia eletrônica no Estado, por meio da ampliação dos temas e critérios de avaliação de sítios, englobando as perspectivas da transparência, controle público e participação cidadã. Englobar novos temas e não excluir os já existentes, uma vez que as duas vertentes de análise são importantes, devendo ambas ser exploradas por completo. Deve-se buscar critérios para além dos examinados, visto que o horizonte de institucionalização da democracia pode ser muito mais amplo, como no caso da participação, que deve ser orientada não apenas para influenciar os processos decisórios, mas muito mais para interferir neles.

Portanto, os resultados apurados com esse trabalho, podem propiciar um aprofundamento da discussão em torno da governança eletrônica, como meio de promoção da democracia, além de contribuir ao desenvolver critérios para uma avaliação democrática. Além disso, possibilitará que novos trabalhos possam acrescentar discussões a respeito do tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKUTSU, Luiz. **Portais de Governo no Brasil: *accountability* e democracia delegativa.** *In:* X Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Santiago, Chile, outubro, 2005. Disponível em: <<http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos>>. Acesso em: 02 de outubro de 2008.

ARAÚJO, Agdalice Nascimento. **Internet, Governo e Cidadania.** Monografia – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, FJP, Belo Horizonte, 2006.

ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de. **A avaliação de sítios governamentais como um instrumento para melhoria dos serviços e informações on-line: da concepção aos resultados.** Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <<http://www.egov.mg.gov.br/>>. Acesso em: 02 de outubro de 2008.

ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de; LAIA, Marconi Martins de. **Governança eletrônica e gestão da informação em portais de governo: uma análise da reestruturação do Portal Minas.** Artigo aprovado para o ENANPAD, 28, Curitiba, de 22 a 25 de setembro de 2004. Disponível em: <<http://www.egov.mg.gov.br/files/conteudos>>. Acesso em: 02 de outubro de 2008.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática.** São Paulo: Perspectiva, 1996. 174p. (Debates; 272).

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e a construção democrática: reflexões acerca da contradição entre o elitismo democrático e a democratização.** *In:* TRINDADE, Antônio Augusto Cançado Andrade e CASTRO, Marcus Faro (orgs). *A sociedade democrática no final do século.* Paralelo 15, Brasília, 1997.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria Democrática e Deliberação Pública**. Lua Nova, São Paulo, v. 50, 2000. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2009.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Democracia, participação e instituições híbridas**. Belo Horizonte: 2002. Disponível em: <www.democraciaparticipativa.org>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2009.

BEHN, Robert. **O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática**. In: Revista do Serviço Público, Ano 49, n. 4, out./dez., 1998.

BEMFICA, Juliana do Couto. **Política, informação e democracia: O programa de democratização da informações da prefeitura de Belo Horizonte**. Dissertação de Mestrado - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, FJP, Belo Horizonte, 1997.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia. Uma defesa das regras do jogo**. Paz e Terra, 5ª Edição, 1987.

BRAGA, Lamartine Vieira; ALVES, Welington Souza; FIGUEIREDO, Rejane Maria da Costa; SANTOS, Rildo Ribeiro dos. **O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público**. Revista do Serviço Público (Brasília), v. 59, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2009.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 de março de 2009.

BRASIL. **Lei Nº 8.069, de 13 de Julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2009.

BRASIL. **Lei Nº 8.080, de 19 de Setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2009.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. **A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios.** In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (orgs). *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil.* Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial.** In: Revista do Serviço Público, 47(1), janeiro-abril 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter, (orgs.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.* Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas: 21-38, 1998b. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil.** In: Revista do Serviço Público, 49(1), 1998a. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2009.

BRONZO, Carla; COSTA, Bruno Lazarotti Diniz. **Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais.** In: VI Congresso Internacional do Clad sobre Reforma do estado e da administração pública, 2001, Buenos Aires.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura. A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, volume 1, 7ª edição, 2003.

CHAIN, A.; CUNHA, Maria Alexandra; KNIGTT, Peter; PINTO, Sólón L. **E-gov.br a próxima revolução brasileira.** São Paulo. Prentice hall. 2004.

COSTA, Walkiria Guimarães Teixeira. **Governo Eletrônico: Análise do quesito “e-democracia” na avaliação dos sites do governo do Estado de Minas Gerais**. Trabalho apresentado como requisito do curso de Especialização em Gestão Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Belo Horizonte, 2008.

EISENBERG, José; CEPIK, Marco (org). **Internet e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. Lua Nova, São Paulo, v. 50, p. 47-67, 2000.

FARIA, Denilda Caetano; OLIVEIRA, Rita de Cássia Alves. **A internet como potencial interativo para a transparência na gestão pública**. Tocantins: 2008. Disponível em: <<http://www.justributario.com.br>>. Acesso em: 10 de abril de 2009.

FERGUSON, Martin. **Estratégias de governo eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento**. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (org). *Internet e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

FERREIRA, Dimas Enéas Soares. **Experiências Recentes de Controle Social sobre o Processo de Orçamento Pública Municipal no Brasil**. In: ESAF; FGV; CEF; STN; MF. (Org.). *Finanças Públicas: XI Prêmio Tesouro Nacional - 2006*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007, v. 11.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. **Controle e transparência na gestão do programa Bolsa Família**. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (orgs). *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.

FISHKIN, James S. **Possibilidades democráticas virtuais: perspectivas da democracia via internet**. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (org). *Internet e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

FREY, Klaus. Governança **Eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento**. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (org). Internet e política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

HELD, DAVID. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

JACOBI, Pedro Roberto. **Reflexões sobre as possibilidades de inovação na relação público-sociedade civil no Brasil**. In: Organizações e Sociedade, Salvador- BA, v. 8, n. 22, p. 91-106, 2001.

JARDIM, José Maria. **A construção do e-gov no Brasil: configurações político informacionais**. In *Proceedings CINFORM - Encontro Nacional de Ciência da Informação V*, Salvador – Bahia, 2004.

JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da Cunha. **O governo matricial em Minas Gerais: implantando o Choque de Gestão**. IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Madrid, Espanha. Novembro de 2004. Disponível em: <www.clad.org.ve/fulltext/0049619.pdf>. Acesso em: 21 de março de 2009.

LAIA, Marconi Martins de. **Governança Eletrônica**. In: VILHENA, Renata, *et al* (org). O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MAIA, Rousiley C. M. **Redes cívicas e internet: do ambiente informativo denso às condições da deliberação**. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (org). Internet e política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

MANUAL DE AVALIAÇÃO DE SÍTIOS DE INFORMAÇÃO NA INTERNET DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Metodologia estabelecida em conformidade com a Resolução SEPLAG Nº. 40/2008**. Disponível em: <<http://www.egov.mg.gov.br/Sitios-7>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2009.

MEDEIROS. Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **O estágio do governo eletrônico no Brasil em relação ao contexto mundial**. In: Revista do Serviço

Público, ano 55, Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.ieprev.com.br/>>. Acesso em: 16 de setembro de 2008.

MIGUEL, Luís Felipe. **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política.** Revista de Sociologia e Política, v. 25, p. 25-38, 2005.

MINAS GERAIS. **Decreto Nº. 43.666 de 25 de Novembro de 2003.** Institui a Política de Governança Eletrônica e cria Comitê Executivo de Governança Eletrônica no âmbito da Administração Pública Estadual. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Acesso em: 02 de março de 2009.

MINAS GERAIS. **Decreto Nº. 44.817 de 25 de Maio de 2008.** Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/instituicao/legislacao_instucional.asp>. Acesso em: 13 de novembro de 2008.

MINAS GERAIS. **Lei Nº. 15.274 de 30 de Julho de 2004.** Altera as alíneas "a" e "c" do inciso VIII do art. 3º da Lei Delegada Nº 63, de 29 de Janeiro de 2003, o art. 10 da Lei Delegada Nº 92, de 29 de Janeiro de 2003, o art. 10 da Lei Delegada Nº 108, de 29 de Janeiro de 2003, e a alínea "d" do inciso II do art. 5º da Lei Nº 11.050, de 19 de Janeiro de 1993, transforma e cria cargos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Acesso em: 02 de março de 2009.

MINAS GERAIS. **Resolução SEPLAG Nº. 40/2008.** Estabelece diretrizes para estruturação, elaboração, manutenção e administração de sítios de informação de serviços públicos, na Internet dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional. Disponível em: <<http://www.egov.mg.gov.br/Sitios-7>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2009.

MINAS GERAIS. **Resolução SEPLAG Nº. 72/2003.** Estabelece diretrizes para estruturação, elaboração, manutenção e administração de sítios de informação de serviços públicos na Internet dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo. Disponível em:

<<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/resolucoes>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2009.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. Lua Nova, 44: 27-54, 1998.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Editora Paz e Terra, São Paulo, 1992.

PINHO, José Antonio Gomes de. **Investigando portais de governo eletrônico de estados do Brasil, muita tecnologia, pouca democracia**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 16 de setembro de 2008.

PINHO, José Antonio Gomes de; IGLESIAS, Diego Moura; SOUZA, Ana Carolina Pereira de. **Governo eletrônico, transparência, accountability e participação: o que portais de governos estaduais no Brasil mostram**. In: XXIX Enanpad, 2005, Brasil. Anais do XXIV, 2005. Disponível em: <www.anpad.org.br>. Acesso em: 16 de setembro de 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Martin Claret, São Paulo, 2005.

RUEDIGER, Marco Aurélio. **Governo Eletrônico ou Governança Eletrônica – Conceitos Alternativos no Uso das Tecnologias de Informação para o Provimento de Acesso Cívico aos Mecanismos de Governo e da Reforma do Estado**. In: XVI Concurso de Ensaio e Monografias do CLAD sobre Reforma do Estado e Modernização da Administração Pública "Governo Eletrônico". Caracas, 2002 Disponível em: <www.buscalegis.ufsc.br>. Acesso em: 16 de setembro de 2008.

SANTANA, Ângela Maria Carvalho. **A reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados**. Brasília: Fundação Coordenação de Pessoal de Nível Superior, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2009.

SANTO, Leonardo Motta Espírito. **Direito Administrativo**. In: MOTTA, Carlos Pinto Coelho (coordenador). Curso Prático de Direito Administrativo. Del Rey, Belo Horizonte, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org). Democratizar a democracia - Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia - Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Sivaldo Pereira da Silva. **Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras**. In: Opinião Pública, v. 2, n. 11, p. 450-468, 2005.

TAKAHASHI, Tadao (org.). **Sociedade da Informação no Brasil: livro verde**. Brasília : Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TEIXEIRA, Alberto. **Guia da Cidadania para a Transparência: Prevenção contra a Corrupção**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

TRISTÃO, Gilberto. **Transparência na administração pública**. VII Congresso Internacional CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Lisboa, Portugal, 2002.

VALE, Paulo Henrique Macedo. **Governo eletrônico nas dimensões e-capacidade administrativa, e-participação e e-transparência: identificando aspectos da governança eletrônica em municípios da região metropolitana de Belo Horizonte**. Dissertação de Mestrado - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, FJP, Belo Horizonte, 2006.

VAZ, José Carlos. **Perspectivas e desafios para a ampliação do governo eletrônico nos municípios brasileiros**. In: Seminário Internacional Governo Eletrônico e Governos Locais, 2003, Brasília. Anais Eletrônicos. Brasília: Instituto de políticas públicas Florestan Fernandes, 2003. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/>>. Acesso em: 02 de outubro de 2008.

VILHENA, Renata, *et al* (org). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

WERTHEIN, Jorge. **A sociedade da informação e seus desafios**. Ci. Inf., Brasília, v. 29, n. 2, Agosto de 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 04 de Novembro de 2008.

ANEXOS

ANEXO A - Sítios avaliados na 1ª Avaliação da Superintendência Central de Governança Eletrônica.

Nº	SÍTIO
1	Administração de Estádios do Estado de Minas Gerais
2	Advocacia Geral do Estado
3	Auditoria Geral do Estado
4	Coordenadoria de Apoio e Assistência a Pessoa Deficiente
5	Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
6	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais
7	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais
8	Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais
9	Departamento Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais
10	Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais
11	Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais
12	Fundação Clóvis Salgado
13	Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Minas Gerais
14	Fundação de Arte de Ouro Preto
15	Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais
16	Fundação Educacional Caio Martins
17	Fundação Estadual do Meio Ambiente
18	Fundação Ezequiel Dias
19	Fundação Helena Antipoff
20	Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
21	Fundação João Pinheiro
22	Fundação Rural Mineira
23	Fundação TV Minas - Cultural e Educativa
24	Gabinete Militar do Governador do Estado
25	Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais
26	Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais
27	Instituto de Geociências Aplicadas
28	Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Minas Gerais
29	Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais
30	Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais
31	Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais
32	Instituto Estadual de Florestas
33	Instituto Estadual do Patrimônio Artístico e Cultural de Minas Gerais

34	Instituto Mineiro de Agropecuária
35	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
36	Junta Comercial do Estado de Minas Gerais
37	Loteria do Estado de Minas Gerais
38	Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais
39	Polícia Civil do Estado de Minas Gerais
40	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
41	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
42	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
43	Secretaria de Estado de Cultura
44	Secretaria de Estado de Defesa Social
45	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
46	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
47	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes
48	Secretaria de Estado de Educação
49	Secretaria de Estado de Fazenda
50	Secretaria de Estado de Governo
51	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
52	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
53	Secretaria de Estado de Saúde
54	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
55	Secretaria de Estado de Turismo
56	Universidade do Estado de Minas Gerais
57	Universidade Estadual de Montes Claros

Fonte: Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE) – <www.egov.mg.br>

ANEXO B - Critérios utilizados na 1ª Avaliação de Sítios da Superintendência Central de Governança Eletrônica - Resolução SEPLAG N°. 72/2003.

Nº.	Critérios
1	Possui sítio na internet?
2	Houve mudança do sítio comunicada à DCGE desde a publicação da Resolução?
3	O Plano de Desenvolvimento de Sítio de Informação foi remetido à DCGE?
4	A diagramação é dinamicamente ajustável?
5	O sítio contém, em sua página principal, indicação resumida dos conteúdos principais?
6	O conteúdo foi agrupado por público-alvo ou por assunto?
7	Discriminar qual o agrupamento do conteúdo:
8	O sítio força a abertura de uma nova janela quando já ligações com páginas externas?
9	Possui versões alternativas, compatíveis com diferentes tecnologias?
10	Quais tecnologias?
11	Suporte a quais navegadores?
12	Existe mapa de navegação?
13	Utiliza imagens, sons e vídeos não associados ao órgão?
14	Possui objetivo operacional e competências da instituição?
15	Possui a descrição da integração institucional da instituição?
16	Possui a composição (no caso de Conselhos)?
17	Possui a estrutura organizacional legal da instituição?
18	Possui a composição e competências de conselhos curadores, fiscal e de administração (quando for o caso)?
19	Presta serviços eletronicamente?
20	Possui informação sobre todos os serviços prestados, eletronicamente ou não?
21	Possui nomes e endereços de correio eletrônico dos titulares das unidades administrativas?
22	Disponibiliza os atos normativos referentes à instituição?
23	Explicita a atuação da instituição nos municípios mineiros?
24	Possui link para o Portal Minas?
25	As informações e notícias do sítio estão atualizadas?
26	Qual a última atualização?
27	Existe enquete ou pesquisa sobre a qualidade dos serviços e informações disponíveis no sítio?
28	Existe o link “Fale Conosco”?
29	“O Fale Conosco” é implementado por formulário próprio?
30	A resposta foi enviada em menos de 2 dias úteis?
31	É declarado o nome da unidade organizacional, o endereço eletrônico e o nome do servidor responsável pelo atendimento das mensagens recebidas?
32	Possui serviço de esclarecimento denominado “Dúvidas Frequentes”?
33	Possui mecanismo de busca na página principal?
34	Possui fóruns, reuniões e outras formas de participação virtual?

ANEXO C - Sítios avaliados na 10ª Avaliação da Superintendência Central de Governança Eletrônica.

Nº	Instituição
1	Agencia Minas
2	Biblioteca Virtual - Fundação João Pinheiro
3	Centro de Referência Virtual - Secretaria de Estado de Educação
4	DATA GERAIS - Fundação João Pinheiro
5	Defesa Civil - Gabinete Militar do Governador do Estado
6	Detran - Polícia Civil do Estado de Minas Gerais
7	Escola de Governo - Fundação João Pinheiro
8	Exportaminas - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
9	Geraes - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
10	Governança Eletrônica - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
11	IDENE - Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais
12	Inclusão Digital - Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
13	Minas Design - Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
14	Minas Fácil - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
15	Minas On-line - Portal Minas - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
16	PPP - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
17	Portal de Compras - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
18	Portal do Servidor - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
19	Poupança Jovem - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
20	Administração de Estádios do Estado de Minas Gerais
21	Auditoria Geral do Estado
22	Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
23	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais
24	Departamento Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais
25	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais
26	Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais
27	Escola de Saúde Pública
28	Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais
29	Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais
30	Fundação Clóvis Salgado
31	Fundação Estadual do Meio Ambiente
32	Fundação Ezequiel Dias
33	Fundação Helena Antipoff
34	Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
35	Fundação João Pinheiro
36	Fundação Rural Mineira
37	Fundação TV Minas - Cultural e Educativa
38	Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Minas Gerais
39	Fundação de Arte de Ouro Preto
40	Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais
41	Gabinete Militar do Governador do Estado
42	Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais

43	Instituto Estadual de Florestas
44	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais
45	Instituto Mineiro de Agropecuária
46	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
47	Instituto de Geociências Aplicadas
48	Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Minas Gerais
49	Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais
50	Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais
51	Junta Comercial do Estado de Minas Gerais
52	Loteria do Estado de Minas Gerais
53	Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais
54	Polícia Civil do Estado de Minas Gerais
55	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
56	Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária
57	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
58	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
59	Secretaria de Estado de Cultura
60	Secretaria de Estado de Defesa Social
61	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
62	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
63	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
64	Secretaria de Estado de Educação
65	Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude
66	Secretaria de Estado de Fazenda
67	Secretaria de Estado de Governo
68	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
69	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
70	Secretaria de Estado de Saúde
71	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
72	Secretaria de Estado de Turismo
73	Universidade do Estado de Minas Gerais
74	Advocacia Geral do Estado
75	Universidade Estadual de Montes Claros
76	Estado para Resultados

Fonte: Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE) – <www.egov.mg.br>

ANEXO D - Temas e critérios utilizados na 10ª Avaliação de Sítios da Superintendência Central de Governança Eletrônica - Resolução SEPLAG Nº. 40/2008.

Temas	Crítérios
1. Interatividade	1 A resposta foi enviada em até 2 (dois) dias úteis?
	2 Apresenta o nome da unidade organizacional responsável pelo Fale Conosco?
	3 Foi implementado Acompanhamento de Demandas para o Fale Conosco?
	4 O Fale Conosco é implementado em formulário próprio?
	5 O domínio está em conformidade com a resolução?
	6 O sítio apresenta o serviço Ajuda?
	7 O sítio apresenta serviço do tipo Dúvidas Frequentes?
2. Conteúdos	8 Apresenta Banco de Notícias?
	9 Apresenta Missão e Valores da Instituição?
	10 Possui a composição do Conselho de Ética?
	11 Possui a composição dos Conselhos?
	12 Possui a descrição da integração institucional?
	13 Possui a estrutura organizacional legal da instituição?
	14 Apresenta objetivo operacional e competências institucionais?
	15 Apresenta significado de termos e siglas?
	16 As fotos e gráficos estão devidamente referenciados?
	17 As notícias estão atualizadas?
	18 Informa os correios eletrônicos das unidades administrativas?
	19 O conteúdo foi agrupado por público-alvo ou assunto?
	20 O menu está na ordem correta (inicial, institucional, serviços e programas)?
	21 O sítio apresenta os Programas e Ações de Governo?
3. Segurança	22 Contém aspectos legais e responsabilidades na página?
	23 Sítio usa Certificação Digital?
4. Acessibilidade	24 As teclas de atalho (acessibilidade) estão definidas?
	25 Existe a ordenação da ordem da tecla TAB (tab order)?
	26 Existe a página explicativa sobre Acessibilidade?
	27 Nota do eXaminator (acessibilidade)
5. Controle e Medição	28 Há possibilidade de aumento de letra e contraste?
	29 Foram encontrados links quebrados?
6. Identidade Visual	30 Foram enviadas Estatísticas de Acesso?
	31 Apresenta a barra de identidade visual?
	32 Nome da instituição está no quadrante superior esquerdo?
7. Desempenho	33 O endereço da instituição é mostrado no rodapé conforme identidade visual?
	34 Nota do YSlow
8. Busca	35 Botão de pesquisa com a expressão pesquisar ou buscar?
	36 Busca simples é o padrão?
	37 Erros de Meta Tags
	38 Existe o campo para a busca?
	39 Existe pesquisar na WEB?
	40 Lista de resultados de uma busca mantém a identidade visual?
	41 O campo de Busca está no quadrante superior direito?
	42 O campo de busca está presente em todo o sítio?
	43 O resultado da busca é apresentado com título clicável e resumo de até 3 (três)

	linhas?
	44 O resultado da pesquisa retorna as expressões utilizadas na busca?
9. Usabilidade	45 O Menu Principal está acima da borda?
	46 Existe mapa do sítio?
	47 Há personalização do browser (navegador)?
	48 Logotipo ou nome da instituição clicável no quadrante superior esquerdo?
	49 O sítio abre documentos em uma nova janela?
	50 O sítio apresenta URL amigável?
	51 O sítio apresenta design poluído?
	52 O sítio apresenta migalha-de-pão (pathway)?
	53 O sítio força a abertura de links em uma nova janela?
	54 O sítio utiliza Pop-ups?
	55 O sítio é acessado sem a necessidade de www?
	56 O título da barra do navegador está no formato Nome e Sigla?
	57 Oferece serviço de envio de páginas?
	58 Os Menus em cascata são clicáveis e apresentam apenas dois subníveis?
	59 Os links estão com nomes genéricos?
	60 Os links visitados são diferenciados?
	61 É informado o formato e tamanho de arquivos para download?
	62 É possível fazer download do vídeo e contém sua duração?
63 Utiliza vídeos, imagens e sons não associados ao órgão?	
64 Primeira opção do menu é voltar para a página inicial?	
65 Resolução de tela (mínima) de 1024x768 centralizada?	
66 Utiliza sinais do tipo Em Construção?	
10. Tecnologia	67 Validação de CSS (W3C)
	68 Validação do Javascript
	69 O sítio escolhe automaticamente versões para tecnologias complementares?
	70 Existe compatibilidade com os principais browsers?
	71 Classificação nos padrões de desenvolvimento (W3C)
72 Codificação correta de caracteres?	
11. Serviços	73 O sítio presta serviços eletrônicos?
	74 Os conteúdos dos serviços estão literalmente iguais ao Portal Minas?
	75 Os 5 (cinco) serviços mais acessados são apresentados?
	76 Apresenta listagem dos serviços da instituição?
	77 Apresenta tempo estimado de conclusão dos serviços?

Fonte: Adaptado pela autora, a partir de dados da Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE).

ANEXO E - Sítios avaliados na avaliação democrática realizada no presente trabalho.

Nº	SECRETARIA
1	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
2	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
3	Secretaria de Estado de Cultura
4	Secretaria de Estado de Defesa Social
5	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
6	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
7	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
8	Secretaria de Estado de Educação
9	Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude
10	Secretaria de Estado de Fazenda
11	Secretaria de Estado de Governo
12	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
13	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
14	Secretaria de Estado de Saúde
15	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
16	Secretaria de Estado de Turismo
17	Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária
18	Secretaria de Estado para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus e do Norte de Minas

Fonte: Elaborado pela autora.

ANEXO F - Temas e Critérios utilizados na avaliação democrática de Sítios realizada no presente trabalho.

Temas	Critérios
1 Transparência e Controle Público	1 O sítio disponibiliza uma seção de atos normativos do ente em questão?
	2 Todas as informações estão disponibilizadas ao público, sem necessidade de cadastro e senhas?
	3 O portal disponibiliza cronograma dos planos de políticas públicas e ações em andamento?
	4 Existem no sítio demonstrativo da execução do cronograma físico-financeiro das políticas públicas e ações em andamento?
	5 As informações orçamentárias são disponibilizadas de forma clara e sistematizadas para entendimento do cidadão comum?
	6 Há possibilidade de receber informativos via email?
2 Participação Cidadã	7 É possível encaminhar mensagens a partir do Fale Conosco do ente, sem necessidade de identificar CPF, ID?
	8 Existe campanha publicitária online que estimule a emissão de opinião através do portal?
	9 Existe atendimento online instantâneo?
	10 Há um canal aberto, fóruns temáticos para discussão das políticas públicas antes mesmo da sua aprovação pelo Legislativo?
	11 Há formas de expressão da opinião dos cidadãos? Ex: enquetes.
	12 É disponibilizado no sítio mecanismos de avaliação de serviços públicos prestados pelo ente?

Fonte: Elaborado pela autora.

ANEXO G - Resultados dos Temas “Transparência e Controle Público”.

Secretaria de Estado	1 O sítio disponibiliza uma seção de atos normativos do ente em questão?	2 Todas as informações estão disponibilizadas ao público, sem necessidade de cadastro e senhas?	3 O portal disponibiliza cronograma dos planos de políticas públicas e ações em andamento?	4 Existem no sítio demonstrativo da execução do cronograma físico-financeiro das políticas públicas e ações em andamento?	5 As informações orçamentárias são disponibilizadas de forma clara e sistematizadas para entendimento do cidadão comum?	6 Há possibilidade de receber informativos via email?
Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Secretaria de Estado de Cultura	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Secretaria de Estado de Defesa Social	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Secretaria de Estado para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus e do Norte de Minas	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Secretaria de Estado de Educação	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Secretaria de	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

Estado da Fazenda						
Secretaria de Estado de Governo	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Secretaria de Estado da Saúde	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Secretaria de Estado de Turismo	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM

Fonte: Elaborado pela autora.

ANEXO H - Resultados do Tema “Participação Cidadã”.

Secretaria de Estado	7 É possível encaminhar mensagens a partir do Fale Conosco do ente, sem necessidade de identificar CPF, ID?	8 Existe campanha publicitária online que estimule a emissão de opinião através do portal?	9 Existe atendimento online instantâneo?	10 Há um canal aberto, fóruns temáticos, para discussão das políticas públicas antes mesmo da sua aprovação pelo Legislativo e outros assuntos?	11 Há formas de expressão da opinião dos cidadãos? Ex: enquetes.	12 É disponibilizado no sítio mecanismos de avaliação de serviços públicos prestados pelo ente?
Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Secretaria de Estado de Cultura	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Secretaria de Estado de Defesa Social	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Secretaria de Estado para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus e do Norte de Minas	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO
Secretaria de Estado de Educação	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Secretaria de	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO

Estado de Esportes e da Juventude						
Secretaria de Estado da Fazenda	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Secretaria de Estado de Governo	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Secretaria de Estado da Saúde	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO
Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Secretaria de Estado de Turismo	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO

Fonte: Elaborado pela autora.