

PARTICIPAÇÃO POPULAR EM DIREÇÃO À DEMOCRACIA ELETRÔNICA

Raquel Sacheto



PARTICIPAÇÃO POPULAR EM DIREÇÃO À DEMOCRACIA ELETRÔNICA

Raquel Sacheto

RESUMO

Este artigo busca discutir em que medida o governo faz uso da aplicação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para oferecer soluções que propiciem, facilitem ou incrementem a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão política. Para tanto, apresentam-se resultados parciais de estudos de caso realizados com base nos serviços de consulta pública eletrônicos oferecidos pelos órgãos da administração pública federal do Brasil. Esses estudos buscaram verificar se a existência desse canal de comunicação entre governo e sociedade em ambiente virtual favorece o fortalecimento da prática democrática, garantindo acesso à informação, assim como uma real possibilidade ao cidadão, de contribuir na formulação, adequação ou aprimoramento de políticas, estratégias, projetos e resoluções, em um espaço público e aberto para a discussão e deliberação.

Palavras-chave: comunicação, participação, consulta pública eletrônica.



I INTRODUÇÃO

O debate sobre a necessidade de participação do povo nos processos de tomada de decisão política é constante. Pode-se afirmar que o processo político-democrático pressupõe uma participação popular contínua para garantir sua legitimidade. Para ser efetiva, no entanto, essa participação pressupõe, entre outros fatores, a necessidade de informação, de conhecimento, tanto das intenções como dos efeitos ou conseqüências das ações pretendidas ou empreendidas. Nesse contexto, os meios de comunicação exercem papel fundamental ao explorar os vários acontecimentos que envolvem o dia-a-dia da sociedade.

Ainda que efetiva, a ação da imprensa não deve ser vista como o único provedor de informações que contribui para a participação popular no processo de decisão política. Aos próprios governos também cabe a responsabilidade de prover uma comunicação própria, não apenas institucional, mas que ofereça à sociedade canais que facilitem o acesso aos mais diversos serviços disponíveis, assim como reforce as possibilidades de participação, transformando o cidadão em legítimo interlocutor de suas ações.

Essa tarefa nunca foi simples, mas, nos últimos anos, o uso massivo das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e, em especial da Internet, abriu caminhos para novas oportunidades e possibilidades que ampliaram o debate sobre as formas de discussão política. É atribuída à Internet, a capacidade de gerar um novo sistema de comunicação capaz de remodelar as relações entre o Estado e a sociedade, aumentando assim, a presença da esfera civil nos processos de decisão política. Como afirma Graham, “o caráter interativo da *web* oferece aos cidadãos ordinários a possibilidade de exercer uma influência inédita sobre os acontecimentos políticos e sociais que determinam suas circunstâncias e perspectivas” (GRAHAM, 1999, pg. 46).

De fato, as potencialidades técnicas de interação oferecidas pela Internet, têm gerado grandes expectativas e inúmeras discussões sobre seu verdadeiro alcance transformador. Autores como Castells (2000), Frey (2000), Fountain (2005), Batista (2006) e Gomes (2005), entre outros, disseminam a idéia de que a Internet reúne todas as características necessárias para inovar as experiências comunicacionais como um todo e, conseqüentemente, influenciar as agências de



governo a reestruturar a forma como interagem com os cidadãos, permitindo inclusive que, em alguns casos, a própria esfera civil, representada pelo cidadão, possa tomar decisões até então restritas à esfera administrativa, simbolizada na figura do governo.

Apesar do amplo debate e das constatações sobre o potencial interativo da Internet como meio capaz de incrementar a participação democrática, seus efeitos ainda não foram totalmente testados ou determinados. Não se pode afirmar categoricamente, por exemplo, que o uso das TICs possibilita, de fato, uma maior participação da sociedade nas tomadas de decisão e nos negócios da administração pública. Nem mesmo se a disseminação desses recursos permite o florescimento de uma sociedade mais atuante no campo político. O que existe são apenas experiências iniciais ou fundacionais que buscam testar essas possibilidades e verificar sua eficácia.

Qual seria o papel das consultas públicas eletrônicas nesse contexto? Será que ao disponibilizar acesso a um processo que se caracteriza por ser aberto e que obriga o poder público a ouvir e coletar idéias, manifestações e sugestões que devem ser incluídas como peças formais e integradoras do processo decisório como um todo, o uso das TICs se dá de forma a oferecer soluções que, de fato, propiciem, facilitem ou incrementem a participação da sociedade nas tomadas de decisão política?

II OBJETIVOS

O objetivo desse artigo é apresentar resultados baseados no estudo de serviços eletrônicos de consulta pública ofertados por órgãos da administração pública federal do Brasil, no qual se buscou identificar se as TICs contribuem para propiciar uma maior participação dos cidadãos na tomada de decisão política, bem como em que medida o governo faz uso da aplicação das TICs para oferecer soluções que propiciem, facilitem ou incrementem a participação da sociedade nesse processo.



III METODOLOGIA

A construção da pesquisa seguiu um conjunto de técnicas relacionadas à proposta do estudo de caso. A principal opção metodológica, no entanto, foi a da análise de conteúdo, utilizada com o objetivo de tentar interpretar as mensagens contidas nas contribuições enviadas pelos cidadãos que utilizam os sistemas eletrônicos de consulta pública para identificar dados importantes como o perfil dos participantes, o grau de interatividade proporcionado pelo processo, o foco das contribuições recebidas, no que elas se baseiam e o grau de aproveitamento das mesmas. Essa escolha apoiou-se em Bardin (1986) para quem a análise de conteúdo é considerada uma técnica que trabalha com vestígios e índices postos em evidência e que permite identificar e explicar as representações cognitivas que oferecem sentido ao relato comunicativo.

Considerando-se assim, que os mecanismos de funcionamento da análise de conteúdo encenam uma busca ou descoberta de resultados que possam ultrapassar a incerteza e enriquecer a leitura dos dados contidos nas mensagens, procurou-se caminhar por meio da seleção, criação de unidades de estudo e categorização de dados brutos que permitissem uma aproximação qualitativa do conteúdo considerado. Ou seja, conforme explica Bardin (1986), verificou-se a *presença* ou *ausência* de determinadas características que auxiliassem na inferência do tipo de comunicação que se estabelece a partir dos serviços eletrônicos de consulta pública.

Além da análise de conteúdo, também foram utilizadas como técnicas a pesquisa exploratória; a análise documental; e a entrevista semi-estruturada. A pesquisa exploratória teve como objetivo em um primeiro momento, levantar os órgãos da administração pública federal que ofereciam, no período de elaboração do estudo, em seus sites ou portais, o serviço eletrônico de consulta pública. Em um segundo momento, a pesquisa exploratória também foi utilizada para proporcionar uma visão geral sobre o funcionamento, fluxo de dados, facilidade de uso e acesso dos sistemas eletrônicos desenvolvidos pelos órgãos para o serviço de consulta pública.



A análise documental prevê a avaliação de documentos que possam subsidiar a pesquisa. Esta etapa compreendeu, portando, a seleção de textos, leis, projetos, resoluções e informações que permitiram identificar o contexto em que os serviços eletrônicos de consulta pública foram criados nos órgãos selecionados para a pesquisa, de modo a avaliar quais fatores influenciaram no desenvolvimento dos sistemas eletrônicos de consulta pública.

A entrevista semi-estruturada foi escolhida por seu caráter flexível e pela possibilidade que oferece de captação imediata e corrente da informação desejada, bem como de aprofundamento do tema em debate. Conforme afirma Duarte, M., “a entrevista semi-estruturada valoriza a presença do investigador, oferecendo, ao mesmo tempo, todas as perspectivas possíveis para que o informante tenha liberdade para responder, de modo espontâneo” (DUARTE, M., 2003, p. 57). Gil (1994), por sua vez, define a entrevista semi-estruturada como uma “entrevista por pautas”, por ser flexível e apresentar certo grau de estruturação, guiados por uma relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso.

De fato, segundo Valles (2000), em relação a outras regras, as entrevistas semi-estruturadas, por seu caráter aberto, permite a obtenção de uma grande riqueza informativa, em palavras e enfoques do entrevistado, além de proporcionar ao investigador, a oportunidade de esclarecer e determinar a seqüência de perguntas e respostas, em um marco de interatividade mais direta, personalizada, flexível e espontâneo.

IV O INSTRUMENTO DA CONSULTA PÚBLICA

Por meio da consulta pública, o cidadão obtém informações e conhecimento sobre as ações que a administração pública visa implementar; assim como avalia a conveniência, a oportunidade e a intensidade de suas pretensões em uma forma de atuação compartilhada. Considera-se, assim, que a disponibilização desse serviço na rede mundial de computadores permite observar qual o interesse, por parte do governo, em aperfeiçoar o uso de instrumentos que contribuam para ampliar a participação popular nos debates e deliberações políticas, a ponto de gerar novas práticas de cidadania.



As tecnologias de informação e comunicação são, atualmente, partes indispensáveis de qualquer governo. Seu uso é visto como alternativa para aumentar a eficácia, a efetividade e a transparência das ações governamentais. Para tanto, governos das mais diversas localidades investem na informatização de seus sistemas e na busca de soluções¹ que derrubem as rígidas estruturas burocráticas, proporcionem maior desenvolvimento e reduzam custos, além de garantir o provimento democrático de informações para a tomada de decisões.

Nesse sentido, o grande desafio dos governos em todo o mundo é conciliar suas funções administrativas e o uso das TICs de forma a ir além do simples provimento de serviços que costuma caracterizá-los. O objetivo a ser alcançado agora é o de arena cívica, onde o provimento interno e externo de informações é elemento central e a participação, componente indispensável ao processo de construção da cidadania.

Assim, a garantia do acesso à informação representa um importante mecanismo em prol da educação e emancipação política dos indivíduos. Conforme afirma Duarte, M., “a informação, enquanto processo aberto, não garante a transformação dos contextos, individuais ou sociais, mas oferece ao sujeito do conhecimento a possibilidade de operar ou não a transformação” (DUARTE, M., 2003, p. 3). O que se visualiza como cenário ideal, portanto, é a possibilidade de estender o acesso do cidadão ao governo, e no governo, para uma outra esfera qualitativa em termos de interação onde realmente exista uma efetiva capacidade de *accountability*² e interlocução entre os cidadãos e os governantes.

Mas qual o significado desse princípio de participação? O uso do termo merece uma análise mais detalhada, principalmente considerando-se que o mesmo passou a ser empregado em uma grande variedade de situações, a partir de diferentes contextos e interpretações. Além disso, a intensificação das possibilidades e meios de participação oferecidos pela Internet pressupõe uma melhor descrição dos elementos necessários à compreensão do termo como processo de intervenção da sociedade.

¹ Citamos como alguns exemplos os sistemas de Orçamento Participativo oferecidos por municípios como Porto Alegre, Belo Horizonte e Salvador entre outros; as páginas de Transparência que prestam contas sobre os gastos governamentais; ou os sistemas eletrônicos para envio da declaração de Imposto de Renda ou pagamento de taxas e impostos como o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) que facilitam a vida do cidadão, reduzem custos e aumentam a qualidade do serviço prestado.

² O termo *accountability* é entendido como a capacidade de prestar contas e de assumir a responsabilidade sobre atos e uso de recursos.



A palavra “participação” tornou-se parte do vocabulário político popular da Europa e dos Estados Unidos nos últimos anos da década de 60. Conforme descreve Pateman (1992), essa popularização ocorreu como parte de uma série de reivindicações lideradas por estudantes universitários e por grupos com diferentes interesses que buscavam aberturas para conquistar, na prática, direitos que lhe eram assegurados apenas na teoria. Assim, na França, por exemplo, o termo transformou-se em palavra de ordem do general Charles de Gaulle³ em suas campanhas políticas, enquanto nos Estados Unidos o “máximo possível de participação” foi incluído como um dos princípios do programa antipobreza lançado pelo governo americano naquela década. (Pateman, 1992).

Já no Brasil, o termo ganhou maior visibilidade a partir dos anos 80, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que inseriu importantes mudanças no processo de elaboração de políticas governamentais ao incluir opções reais de participação da sociedade na gestão pública. De fato, a Constituição apresenta várias previsões⁴ sobre o princípio da participação popular no processo administrativo, mas o principal fio condutor dessa condição encontra sustentação em seu artigo 1º, parágrafo único, ao afirmar que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos dessa Constituição” (grifo nosso).

Assim, ao afirmar que o povo “exerce diretamente o poder”, demonstra-se claramente que é entregue a ele, o povo, a possibilidade de tornar-se membro efetivo das ações de condução política e administrativa do Estado. Uma segunda leitura permite dizer ainda, que a Constituição de 1988 alterou o regime democrático brasileiro, antes apenas representativo, no qual o cidadão se limita a exercer o direito de voto na escolha de seus representantes, para tornar-se um regime de caráter participativo, admitindo o engajamento direto do cidadão na gestão pública.

³ Foi o líder das forças francesas livres durante a Segunda Guerra Mundial e chefe do governo provisório de 1944-1946.

⁴ Artigo 5º, XXXIII, XXXIV, “a”, LXIX, LXX, LXXI, LXXII, LXXIII, LXXVII; 10; 37, 3º.; 58, II; 74 §2º.; 132; 216, §1º.



Além dos mecanismos presentes na Constituição, o princípio da participação popular também está previsto em leis brasileiras específicas como a 9.709⁵ que regulamenta a realização de plebiscitos e referendos⁶; e a 9.784⁷, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e prevê a possibilidade de realizar consultas e/ou audiências públicas para manifestação de terceiros quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral. Outras leis que merecem destaque são a 8.429⁸ que prevê a possibilidade de qualquer pessoa apresentar representação contra atos de improbidade administrativa; e a 8.666⁹ que permite ao cidadão acompanhar e intervir em processos licitatórios.

Em termos gerais, participar significa “fazer parte, ter parte ou tomar parte” (BORDENAVE, 1994, pg. 22). Neste sentido, pode-se afirmar que a participação sempre esteve envolvida em atividades organizadas por grupos com o objetivo de defender interesses comuns e de influir em processos decisórios. O nível de intervenção das pessoas ou grupos estaria, portanto, sujeito aos diversos tipos, regras e condicionantes do próprio processo participativo. Em outras palavras, a participação apenas ganha significado quando há possibilidade de envolvimento na discussão, no acesso às informações, na divisão de responsabilidades e nas tomadas de decisão. Assim, pode-se afirmar que a participação refere-se a “um processo no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na elaboração dos planos, políticas ou decisões” (FRENCH, ISRAEL E AAS, 1960 apud PATEMAN, 1992, pg. 95).

O processo participativo também pode ser entendido pela ótica da democracia, uma vez que ambos os termos estão diretamente associados um ao outro. Para Bobbio (2000), por exemplo, a democracia caracteriza-se pela tomada de decisões a partir de um conjunto de regras no qual é estabelecido quem autoriza a tomar as decisões e como estas devem ser tomadas, garantindo aos detentores do poder de decisão, os direitos de liberdade de opinião, de expressão e de associação.

⁵ Lei 9.709, de 18 de novembro de 1988.

⁶ Previstos no Artigo 14, caput da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁷ Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, artigos 31 a 34.

⁸ Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, artigo 14.

⁹ Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.



Da mesma forma, Pateman acredita que a participação está diretamente relacionada à democracia participativa, já que esta “é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente” (PATEMAN, 1992, p.60). A autora cita ainda J. S. Mill e Rousseau para afirmar que a participação revela funções bem mais abrangentes e é fundamental para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático.

Outro aspecto importante é a função educativa atribuída à participação, ou seja, a capacidade de possibilitar uma ação responsável, individual, social e política de quem participa. Como afirma Bordenave, “através da participação, a população aprende a transformar o Estado, de órgão superposto à sociedade e distante dela, em órgão absolutamente dependente dela e próximo dela” (BORDENAVE, 1994, pg. 56). Para Pateman (1992), além do aspecto educativo, a participação também pode ser entendida como auto-sustentável, já que ela própria possibilita o salto qualitativo de que necessita: quanto mais se participa, melhor capacitado se torna para fazê-lo, ou seja, ao mesmo tempo em que aprende se aperfeiçoa.

A principal função da participação no processo da administração pública está, no entanto, associada à tomada de decisão, ou como afirma Modesto (2001), na possibilidade de intervir em um processo decisório qualquer. No âmbito do direito público, Modesto nos ensina ainda, que a questão da participação vincula-se estritamente à interferência na realização e controle das funções estatais e na própria elaboração do direito positivo, o que segundo ele, era definido por Kelsen (1990) como “as possibilidades abertas ao cidadão de participar do governo e da criação da ordem jurídica” (KELSEN, 1990, p. 91 apud MODESTO, 2002, p.1).

Ainda de acordo com Modesto (2002), a participação administrativa ou a participação no âmbito da administração pública corresponde, em um sentido amplo, “a todas as formas de interferência de terceiros na realização da função administrativa do Estado”. A participação popular, no entanto, merece segundo ele, uma conceituação mais restrita:

Trata-se da interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesse da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos se e enquanto legitimados a agir em nome coletivo (MODESTO, 2002, p.1).



Exclui-se desse conceito, a atuação de indivíduos em busca de direitos estritamente particulares como em processos de desapropriação ou em atividades compulsórias como a prestação do serviço militar obrigatório, por exemplo. Da mesma forma estão excluídos os servidores públicos ou os prestadores de serviços para o governo.

Nesse sentido, o conceito de participação popular que interessa nesse estudo, diz respeito, conforme afirma Modesto (2002), a um grau mais amplo de desenvolvimento político por configurar-se em formas de participação objetiva, semi-diretas ou diretas do povo na condução da função administrativa do Estado. Trata-se, portanto, de uma participação efetiva e que influencia, verdadeiramente, a tomada de decisão por parte da esfera administrativa. Uma participação que inclui as expectativas e argumentos do cidadão na elaboração de projetos, estratégias e resoluções, oferecendo ao participante, retorno sobre suas iniciativas.

Pode-se afirmar então, que a **consulta pública**¹⁰ é um dos instrumentos empregados pela administração pública brasileira a se enquadrar nesse conceito de participação popular, uma vez que com ela, a população pode manifestar-se sobre assuntos de seu interesse. Seu intuito é fazer com que o poder público ouça e colete dados provenientes da opinião pública para melhor fundamentar a necessidade do ato administrativo. Constitui-se, portanto, como defende Lock, “em instrumento de legitimação das decisões, através de um processo democrático real” (LOCK, 2004, p. 127).

Assim, a consulta pública pode ser aplicada durante o processo de elaboração de leis, resoluções, instruções normativas, projetos ou quaisquer outros atos da administração pública a partir de um procedimento que se revela descentralizado e que busca, como um de seus principais objetivos, a divulgação dos atos governamentais. “Ao levar ao conhecimento dos cidadãos os projetos, regulamentos e políticas, ainda em sua fase de aperfeiçoamento, a administração pública efetiva o princípio da publicidade, condição básica da participação” (SOARES, 1997, p. 161 apud MOREIRA, 2006, p. 25).

¹⁰ O instrumento da consulta pública foi instituído pela administração pública brasileira no final da década de 90 com o objetivo de obrigar as agências reguladoras a adotar processos e tornar impessoais os métodos de decisão e determinação das políticas públicas.



Importante salientar que a realização de consulta pública encontra previsão legal na Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e prevê a possibilidade de realizar consultas e/ou audiências públicas para manifestação de terceiros quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral¹¹. A mesma lei determina a divulgação das consultas e/ou audiências públicas por meios legais (Diário Oficial), fixando prazo para oferecimento de alegações e conferindo direito ao interessado de obter da administração resposta fundamentada para suas manifestações e acesso aos resultados finais com indicação dos procedimentos adotados. Determina ainda, que os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, podem estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

Embora parecida, a consulta pública não deve ser confundida com a audiência pública, também considerada uma forma descentralizada de definir os atos administrativos, uma vez que ambas ocorrem em situações e com procedimentos diferentes. No caso da audiência, o debate público acontece com data, horário e local previamente designado e sua efetivação dá-se a partir da presença direta de representantes de empresas ou instituições, e de cidadãos que contribuem com sugestões e ressalvas sobre a matéria discutida. A consulta pública, por seu turno, ocorre em períodos pré-estabelecidos e não exige a presença do cidadão para a manifestação de sua opinião. Esta se dá por escrito, e é considerada na decisão final do ato administrativo. Sua divulgação é feita, obrigatoriamente, com a publicação em diário oficial do documento com o conteúdo a ser apreciado e do período designado para o envio de manifestações, considerando-se data e horário de abertura e encerramento da consulta.

Nos modelos tradicionais de consulta pública, a participação se dá por meio do envio de cartas e fax ou protocolo de documento junto aos órgãos responsáveis. Nesse caso, o cidadão apresenta sua contribuição, mas não tem acesso às contribuições enviadas por outras pessoas e o retorno sobre a pertinência ou não de sua manifestação ocorre apenas no final do processo, com a publicação

¹¹ Artigos 31 a 34.



do texto final já em formato oficial como instrução normativa, resolução, lei ou outro tipo de ato, em diário oficial. Cabe ao cidadão, portanto, a tarefa de ficar atento às publicações do diário oficial, assim como a de comparar os textos e verificar as alterações implementadas.

Já na Internet, todo o processo pode ocorrer em ambiente virtual. Isso significa dizer que além de ter acesso aos textos¹² submetidos à apreciação, é possível enviar contribuições por meio de formulários eletrônicos, visualizar as manifestações enviadas, receber retorno sobre o aproveitamento ou não das contribuições e verificar o texto final com a indicação dos procedimentos adotados diretamente nos sites e portais dos órgãos responsáveis pela consulta pública. Trata-se, portanto, de um processo que oferece, potencialmente, maior visibilidade, transparência e interatividade aos envolvidos.

Mais do que garantir a prestação de um serviço, esses sistemas eletrônicos de consulta pública tornam-se relevantes porque, potencialmente, permitem o retorno da comunicação e o acompanhamento das decisões do governo pela sociedade. Dependendo do grau de desenvolvimento, esses sistemas podem oferecer funcionalidades que os transformam em uma espécie de fórum virtual, onde o usuário tem acesso às demais contribuições recebidas com espaço para tecer comentários e ampliar a discussão sobre um determinado tema. Da mesma forma, os sistemas eletrônicos permitem que a administração pública responda às contribuições e comentários enviados, bem como justifique os motivos pelos quais as sugestões foram ou não acatadas total ou parcialmente, gerando as condições necessárias para um potencial diálogo entre a sociedade e a administração pública.

Os sistemas eletrônicos de consulta pública representam, assim, um importante mecanismo de participação visto que o indivíduo que se interessa pelas decisões públicas também deseja, implicitamente, ver sua opinião, crítica ou sugestão acatada, ou pelo menos, analisada e justificada sobre sua utilização ou não. Mais ainda, esses sistemas oferecem potencialmente ao cidadão, a possibilidade de não apenas opinar sobre um determinado assunto, como contribuir efetivamente na formulação, adequação ou aprimoramento de políticas, estratégias, projetos e resoluções obtendo, inclusive, respostas sobre essas contribuições. Mas será que isso realmente ocorre na prática?

¹² A divulgação dos textos submetidos à consulta pública em sites e portais não dispensa a publicação do mesmo, incluindo data e horário de abertura e encerramento em diário oficial.



Durante a realização da pesquisa¹³ constatou-se que apenas quatro órgãos da administração pública federal brasileira contavam, então, com sistemas eletrônicos de consulta pública considerados como completos a partir de uma perspectiva voltada para a conveniência do cidadão. Em outras palavras, que ofereciam a maioria de suas fases no meio virtual, permitindo ao interessado em participar: i) a visualização dos textos de referência com a apresentação do assunto a ser apreciado e ao período disponível para o envio de contribuições; ii) o acesso ao formulário eletrônico para envio das contribuições; iii) o acesso a todas as contribuições enviadas; iv) o acesso a publicação das respostas do órgão responsável sobre as contribuições enviadas justificando os motivos pelos quais as mesmas serão ou não acatadas, total ou parcialmente; e v) o acesso a publicação do texto final incluindo as considerações acatadas.

Os quatro órgãos identificados na pesquisa foram a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), a Agência Nacional de Cinema (ANCINE), o Ministério das Comunicações (MC) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por meio de sua Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI). Nenhum deles, no entanto, atendia a todos os requisitos de um sistema eletrônico de consulta pública completo, conforme demonstrado pela Tabela 1.

Tabela 1 - Órgãos que atendem a, no mínimo, três requisitos do sistema completo de consulta pública eletrônico – 2007

Órgão	Texto da Consulta	Formulário Eletrônico	Publica contribuições	Responde contribuições	Texto Final
ANATEL	Sim	Sim	Sim	Depende	Não
ANCINE	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Comunicações	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
SLTI	Sim	Sim	Sim	Não	Sim

Fonte: Elaboração própria com informações provenientes da ANATEL, ANCINE, SLTI e Ministério das Comunicações

¹³ Pesquisa de mestrado realizada pela autora e defendida em abril de 2008 pelo Departamento de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UNB) sob o título *Participação popular na era da informação: o caso das consultas públicas eletrônicas na administração pública federal do Brasil*.



E como se dá a participação? Em todos os órgãos, o acesso ao sistema de consulta pública ocorre, obrigatoriamente, por meio de seus sites ou portais na Internet. A questão é que nem sempre o caminho percorrido para chegar até eles é intuitivo ou fácil de encontrar. Além disso, uma vez encontrado o sistema, há nova série de passos a cumprir até que se consiga efetivamente registrar uma contribuição e completar o processo. Cada sistema apresenta uma lógica de acesso e funcionamento totalmente distinta e sem nenhuma padronização. Na verdade, cada órgão possui uma maneira diversa de apresentar o serviço aos seus usuários e, na maioria das vezes, sem nenhuma explicação sobre o que é uma consulta pública ou como e quando participar.

A princípio, qualquer pessoa pode participar dos sistemas de consulta pública oferecidos desde que possua um número de CPF¹⁴ ou CNPJ¹⁵ (no caso de pessoa jurídica) válido e que efetue, previamente, seu cadastro nesses sistemas. Esse cadastro, no entanto, não é único, ou seja, o interessado precisa preencher seus dados em cada um dos órgãos separadamente para poder contribuir ou acompanhar as consultas públicas já realizadas ou em andamento.

Além disso, o estímulo à participação, principalmente no que diz respeito à divulgação das consultas em andamento, é ainda bastante precário. A fonte oficial e obrigatoriamente utilizada é o Diário Oficial da União, mas o público atingido por esse meio é ainda muito restrito e especializado. A segunda alternativa mais utilizada é o envio de mensagens eletrônicas (e-mail) para listas de usuários cadastrados nos sistemas de cada órgão e que previamente demonstraram interesse em receber comunicados informando sobre a realização de uma nova consulta pública. O problema nesse caso é que a divulgação é feita sempre praticamente para o mesmo grupo de pessoas, o que dificilmente amplia as possibilidades de participação.

A realização de novas consultas também são divulgadas nas *homepages* (página principal) dos sites de cada órgão na Internet, mas novamente, apenas as pessoas habituadas a acessar essas páginas são informadas sobre a existência de um novo processo em andamento. A divulgação na mídia em geral,

¹⁴ Cadastro de Pessoa Física

¹⁵ Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica



incluindo sites de notícias, rádio, jornal ou televisão só ocorre quando o assunto é considerado de grande relevância nacional e ainda assim, apenas em pequenos noticiários. Raramente se verifica casos em que há uma ampla campanha de divulgação com inserção de propaganda institucional sobre a importância do tema em apreciação ou da participação da sociedade no processo de legitimação de um projeto, lei ou resolução.

Apesar de possuir bancos de dados que dão suporte aos seus sistemas de consulta pública, nenhum dos órgãos conta com a possibilidade de gerar relatórios estatísticos que permitam avaliar quem são os contribuintes, ou seja, qual a faixa etária, nível de escolaridade, região do país onde reside, profissão ou classe econômica. Também não há estudos sobre a porcentagem de contribuições acatadas para uma análise mais apropriada do nível de aproveitamento das sugestões provenientes da sociedade ou da relação entre o número de cadastrados no sistema e o número de usuários que efetivamente participam do processo.

Também não há estudos sobre o grau de aproveitamento das contribuições recebidas ou real compromisso com o retorno aos participantes, ou seja, com a publicação de respostas às sugestões e comentários recebidos contendo as razões para a sua adoção ou não. Na ANCINE e na SLTI, não há divulgação do relatório de respostas nem previsão para que isso aconteça. Já na ANATEL, o sistema reserva espaço para a divulgação de relatórios consolidados com as respostas a todas as contribuições recebidas, mas a publicação ou não deste documento depende exclusivamente do entendimento da área responsável pela realização da consulta. Uma rápida pesquisa no sistema do órgão na Internet permite constatar que a maioria dos processos não recebe resposta. Em 2006, de 2.382 contribuições recebidas pelo órgão, 1.030 obtiveram resposta, o que representa 43% do total.

Dos quatro órgãos, apenas o Ministério das Comunicações cumpre a disposição de responder e publicar nas páginas do sistema na Internet, as respostas devidamente justificadas sobre o aproveitamento ou não das sugestões recebidas.



V CONCLUSÕES

Considerando os fatos descritos concluimos, portanto, primeiramente, que o uso das TICs, ao menos no que diz respeito à oferta dos serviços de consulta pública por meio de sistemas eletrônicos, é ainda muito incipiente na administração pública federal, uma vez que apenas quatro órgãos oferecem o serviço e ainda de maneira deficitária. Além disso, a imposição legal parece ser, a priori, o principal motivo pelo qual esses órgãos recebem contribuições no processo de elaboração de seus atos normativos.

A falta de estímulo à participação e as dificuldades de acesso aos sistemas exigem tanto dos usuários interessados em contribuir que a principal impressão é a de que esses sistemas apenas reforçam antigas estruturas institucionais em um novo tipo de ambiente, ou seja, apenas transferem o serviço para o ambiente virtual (Internet), incluindo aí toda a burocracia existente nas repartições. Nesse sentido, o objetivo de desenvolver tais sistemas parece ser basicamente, o de simplificar o cotidiano dos responsáveis pela sua realização, com pouca ou quase nenhuma preocupação no que se refere à facilidade ou não que o interessado terá para acessá-los.

De fato, por mais que as sugestões e contribuições recebidas sejam consideradas e que, em alguns casos, haja genuíno interesse em ouvir a opinião da sociedade, o processo ainda parece ser visto mais como uma espécie de “obrigação” do que como uma ferramenta de participação democrática. Visão essa que acaba por transformar a consulta pública em um serviço destinado apenas a legitimar certas decisões, como se a abertura de espaços para a participação da sociedade tivesse como único objetivo evitar problemas futuros, uma vez que a questão foi exposta publicamente e os cidadãos tiveram oportunidade de opinar sobre ela.

Isso não quer dizer, no entanto, que a consulta pública eletrônica não deva ser considerada um instrumento legítimo de participação democrática. A questão é que para tanto é necessária uma postura que realmente busque essa participação por parte do órgão que a executa. Em outras palavras, o resultado não depende apenas do processo ou da aplicação e uso de ferramentas modernas como as oferecidas pelas TICs, mas principalmente do estímulo que é dado para que a



participação ocorra. Depende do tratamento dado às contribuições, ou seja, da real capacidade de ouvir, avaliar e aceitar opiniões controversas ou contrárias e de incluí-las no processo decisório. Depende ainda da capacidade de oferecer retorno ao contribuinte (*feedback*) sobre a importância e o aproveitamento de sua participação, de forma a aproximar-se cada vez mais de uma verdadeira comunicação dialógica.

A abrangência, a consistência, a impessoalidade e a interatividade são características da Internet que podem potencializar as possibilidades de diálogo e aprimorar profundamente os processos de consulta pública. Com a abrangência, o processo pode chegar aos mais diversos, diferentes e distantes lugares. A consistência permite que um documento fique disponível para ser manipulado a qualquer hora, quantas vezes e da forma que se considerar necessário. A impessoalidade, por sua vez, contribui para uma participação mais igualitária já que todos têm a oportunidade de avaliar com calma e mais profundamente os documentos e proposições antes de apresentar uma manifestação. :

Por fim, a interatividade ocorre em diferentes níveis. Ela pode se dar entre grupos específicos que discutem e chegam a um consenso para a apresentação de contribuições sobre um determinado tema; entre os participantes de uma mesma consulta pública por meio de comentários que critiquem, apoiem ou complementem determinados pontos de vista; e pelo próprio processo que faz com que o cidadão interaja com o governo ao opinar sobre assuntos de seu interesse.

As novas tecnologias e a Internet, sozinhas, não são suficientes, no entanto, para transformar as relações entre o governo e a sociedade. A existência dos sistemas é, na verdade, apenas um dos passos necessários para oferecer à sociedade a oportunidade de participar nos processos de tomada de decisão. Para tanto é preciso mais. É preciso buscar as melhores formas de tirar proveito dos elementos favoráveis que os novos meios oferecem. A essência de uma consulta pública ou de qualquer processo que busque a participação popular não está na tecnologia e sim, no processo pelo qual ela se desenvolve. Os sistemas eletrônicos criados com o auxílio das TICs espelham a compreensão desse processo e não o contrário. Entender de onde se parte e onde se espera chegar e querer efetivamente alcançar seus objetivos é, portanto, o primeiro passo para garantir a qualidade desses sistemas de participação.



REFERÊNCIAS

ANDRADE, Erica Maria Teixeira de. **Estado, Internet e Sociedade: a comunicação estatal na era das redes**. 1999. 129p. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília.

ARATO, Andrew. *Accountability y sociedade civil*. In PERUZZOTTI, Enrique e SMULOVITZ, Catarina. **Controlando la Política: Ciudadanos y medios el las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires (Argentina): Temas Grupo Editorial, 2001. pp 53 –85.

BATISTA, Carlos. **Fundamentos da Democracia Digital**. Curso de Especialização em Governabilidade Eletrônica Local. Módulo 3: Democracia Digital, unidade 1. Organização: Unión Iberoamericana de Municipalistas. 2006.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Nova Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 232p.

_____. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 171p.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 2007. 4ª reimpressão da 8ª edição de 1994. 84p.

CANCLINI, Néstor García. **Diferentes, Desiguais e Desconectados**. Tradução Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005. 284p.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em Rede**. 6ª Edição: A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.1. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 698p.

COLEMAN, Stephen; HALL, Nicola; HOWELL, Milica. **Hearing Voices. The experience of online consultations and discussions in UK governance**. UK: Hansard Society, 2002. 30p.

CURRAN, JAMES. The Rise of the Westminster School. In: CALABRESE, Andrew; SPARKS, Colin (orgs). **Toward a Political Economy of Culture**. Part I The Political Economy of Communication and Culture. Oxford: Rowan & Littlefield Pub, 2004. p. 13-40.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 2004. 100p.



DUARTE, Marcia Y. M. **Participação do Cidadão e Atuação Parlamentar: O Caso do Serviço 0800 do Senado Federal**. 2003. 131p. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília.

ESCOBAR, Juliana L. Internet e uma nova gramática de troca e inclusão. **Lumina – Revista do Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade Federal de Juiz de Fora**. Vol 1, nº 2, Dez. 2007. Disponível em <<http://www.ppgcomufjf.bem-vindo.net/lumina>>. Acesso em 07 Fev. 2008.

FIGUEIREDO, Rubens e CERVELLINI, Silvia. Contribuições para o Conceito de Opinião Pública. **Opinião Pública**. Campinas, Fundação CESOP/UNICAMP, vol III, nº 3, dezembro 1995. pp 112 a 119.

FOUNTAIN, Jane E. **Construindo um Estado Virtual: Tecnologia da Informação e mudança institucional**. Tradução, Cecile Vossenar. Brasília: ENAP, 2005. 296p.

GOMES, Wilson. Internet e Participação Política em Sociedades Democráticas. **V ENLEPICC – Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura**, Salvador, Nov. 2005. Disponível em <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/>>. Acesso em 24 Jun. 2006.

GRAHAM, Gordon. **Internet, una indagación filosófica**. Madrid: Frónesis Cátedra, 1999. 172 p.

McCHESNEY, Robert W.; SCHILLER, Dan. **The Political Economy of International Communications: Foundations of the Emerging Global Debate about Media Ownership and Regulation**. Switzerland: UNSTID, 2003. Disponível em <<http://www.unrisd.org>>. Acesso em: 30 Jul. 2006.

MIGUEL, Luis Felipe. Cidadania e Direito à Informação. **Revista Comunicação e Política**. Rio de Janeiro: Cebela – Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, vol VIII, nº 2, nova série, pp. 19 – 65, maio-agosto de 2001.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 54, fev.2002. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2586>>. Acesso em: 20 fev. 2007.

MOREIRA, Kamila A. R. F. **Publicização e efetivação das consultas públicas do governo eletrônico**. 2006.106p. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Viçosa.



MOSCO, Vincent. **The Digital Sublime**. Massachusetts: MIT Press, 2004. p. 17-84 e 117-140.

MURDOCK, Graham; GOLDING, Peter. Dismantling the Digital Divide – Rethinking the Dynamics of Participation and Exclusion. In: CALABRESE, Andrew; SPARKS, Colin (orgs). **Toward a Political Economy of Culture**. Part IV New Media, the Information society, and Other Objects. Oxford: Rowan & Littlefield Pub, 2004. p. 245-260.

NAZARENO, Cláudio ... [et al.]. **Tecnologias da Informação e Sociedade: o panorama brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. 187p.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 162p.

PERUZZOTTI, Enrique e SMULOVITZ, Catarina. *Accountability Social: la otra cara Del control*. In PERUZZOTTI, Enrique e SMULOVITZ, Catarina. **Controlando la Política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires (Argentina): Temas Grupo Editorial, 2001. pp 23-52.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governança democrática na era da informação. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro: FGV, volume 37, número 6, p. 1257-80, nov./dez. 2003,. Disponível em http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_professor.asp?cd_pro=894. Acesso em: 15 Mar. 2006

SACHETO, Raquel. **Participação popular na era da informação: o caso das consultas públicas eletrônicas na administração pública federal do Brasil**. 2008. 140p. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997. 142p.

ZÉMOR, Pierre. **La Communication Publique**. PUF, col. Que Sais-je? Paris, 1995. Tradução resumida do livro: Prof. Dra. Elizabeth Brandão. Disponível em http://www.ucb.br/comsocial/mba/ComunicacaoPublicaPierreZemor_traducao.pdf. Acessado em 08 de junho de 2004.



AUTORIA

Raquel Sacheto – Universidade Paulista – UNIP
Endereço eletrônico: raquel.sacheto@gmail.com

