

Contribuição das Práticas de E-Cidadania para a Formulação, Implantação e Monitoramento das Políticas Públicas

E-Citizen Practices Contribution to Policies Formulation, Implementation and Control

LUCIANA CRISTINA DE SOUZA

Doutora em Direito pela PUC-Minas, Professora de Direito Constitucional e Sociologia Jurídica da Faculdade de Direito Milton Campos, instituição na qual coordena o Núcleo de Pesquisa e Produção Acadêmica, Líder do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade Digital da FDMC.

Submissão: 30.07.2015.

Decisão Editorial: 09.05.2016

Comunicação ao Autor: 09.05.2016

RESUMO: O presente artigo analisa o novo perfil social e político da sociedade civil brasileira considerando a influência do uso de tecnologias digitais na inter-relação com o Estado, principalmente visando a implementar e monitorar políticas públicas de interesse coletivo. O debate público que hoje acontece tanto utiliza os meios tradicionais de comunicação quanto a internet, o que torna maior a extensão da rede de pessoas interligadas e participantes das discussões temáticas, assim como facilita, em tese, o acesso a informações. Essa nova manifestação pública dos cidadãos é característica do que se chama de e-cidadania, ou cidadania digital, e, juntamente com as noções de e-gov e e-democracia, faz parte do fenômeno social de transição do período burocrático e analógico para a sociedade digital. Este estudo perpassa a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a promulgação da Lei nº 12.965/2014, o chamado Marco Civil da Internet. Por meio da análise dessas normas jurídicas e do novo perfil dos cidadãos na atualidade, objetiva-se compreender como estes se empenham, agora, nos processos de tomada de decisão relativos às políticas públicas estatais para comporem, juntamente com o Estado, uma gestão democrática.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania; Estado; inclusão; internet; política pública.

ABSTRACT: This article analyzes the new social and political profile of the Brazilian civil society considering the influence of the use of digital technologies in interrelation with the State, mainly in order to implement and monitor public policies of collective interest. The public debate that is happening nowadays uses both the traditional media as the Internet, which makes greater the network extension of interconnected people that participates of thematic discussions, as well as improve, in theory, information access. This new public demonstration of citizens is characteristic of what is called e-citizenship, or digital citizenship and, along with the concepts of e-government and e-democracy, is part of the social fenomeno transition from bureaucratic and analog period to society digital. This study alloweds the Constitution of the Federative Republic of Brazil (1988) and

the enactment of Law 12965/2014, called Internet Regulatory Mark. By analyzing these legal norms and the new profile of citizens today we intend to understand how they engage now in decision-making processes relating to State public policies to compose, together with the State, a democratic management.

KEYWORDS: Citizenship; inclusion; internet; policy; state.

SUMÁRIO: 1 O surgimento da e-cidadania; 1.1 E-gov e e-democracia; 1.2 Fundamento normativo da participação cidadã em meio digital; 1.2.1 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; 1.2.2 O Marco Civil da Internet; 2 E-cidadania como forma de participação em políticas públicas; 2.1 O ciclo das políticas públicas; 2.2 Exemplos de e-cidadania aplicada no debate de políticas públicas; Considerações finais; Referências.

1 O SURGIMENTO DA E-CIDADANIA

A internet consolidou-se como meio de comunicação a partir da década de 1990 (Primo *et al.*, 2004, p. 7) e, desde então, ela tem proporcionado aos seus usuários acesso a diversos locais (*sites*, em inglês) nos quais se pode obter informação, acrescê-la de novos dados ou mesmo alterá-la por meio do compartilhamento de nossas experiências pessoais com os demais indivíduos que estão conectados ao mesmo ponto da rede digital (Lèvy, 1999, p. 157). Uma das características essenciais da dinâmica de interação por meio de redes sociais é o compartilhamento de informações, viabilizado pela possibilidade de intercâmbio entre os usuários em tempo real, conforme a qualidade da conexão disponível, e de modo desterritorializado, posto que a internet libera os agentes sociais da necessidade de estarem presentes no momento da interação (Lèvy, 1999, p. 159). De modo muito mais rápido e múltiplo, é possível ter acesso a vídeos, textos, por meio dos diversos pontos interligados da rede digital.

Quanto à elaboração de conteúdos compartilhados, é preciso considerar a importância que hoje adquiriu a noção de hipertexto, conjunto de *links*, ou pontos de contato da rede digital, que estão interconectados e permitem acesso a múltiplas informações simultaneamente (Ribeiro, 2006, p. 3). Tem por função “hierarquizar e selecionar áreas de sentido, tecer ligações entre essas zonas, conectar o texto a outros documentos” (Lèvy *apud* Ribeiro, 2006, p. 5) e se pode afirmar que “o hipertexto envolve principalmente elementos como a não linearidade e a maior interligação entre textos... as possibilidades de caminhos e sentidos múltiplos, construídos pelo usuário à medida que opta por determinados *links* e não por outros” (Ribeiro, 2006, p. 7).

Recorda-se que a possibilidade de interação entre o leitor e os textos, anotando junto a eles os seus comentários pessoais, já existia no formato de marginálias, comuns desde o século XVI (Primo *et al.*, 2004, p. 11), mas consoante Ribeiro (2006, p. 6) assevera, há, hoje, uma leitura mais *extensiva* do que

os modelos anteriores poderiam oferecer. Isto, por exemplo, eleva o usuário da posição passiva de leitor e consumidor de informações para a modalidade ativa de *sujeito ou interagente*, uma vez que participam da “construção cooperada de um texto coletivo” (Primo, 2003, p. 130-131). Dessa percepção da interação digital como uma via de mão dupla surge um novo perfil de cidadão, o qual, se em razão do processo de redemocratização das últimas décadas intensificou sua pressão por mais espaços deliberativos junto ao Estado, agora, com a criação de agências virtuais devido ao uso das novas tecnologias pelo governo, apresenta em sua conduta junto a estas o mesmo perfil proativo que neles é percebido quando trocam experiências e buscam informações na internet.

Como afirma Pierre Lèvy, o hipertexto é um conhecimento produzido coletivamente, “constituído por nós” (Lèvy, 1999, p. 56), portanto, quando o Poder Público transpõe para o ambiente digital a sua interface burocrática para com o cidadão, ele deve estar atento à expectativa de interação que o uso do meio permite inferir. Há, hoje, a figura do chamado *e-cidadão*, ou cidadão digital, que demanda do Estado meios efetivos de participar das tomadas de decisões a respeito de políticas públicas e que não admite que a relação digital, ainda que bilateral, seja limitada à função de “apontar-clicar”, logo, de natureza totalitária e autista, ou, como descreve Lucien Sfez, “tautista” (Sfez *apud* Primo *et al.*, 2004, p. 128).

Assim, ao se falar em e-cidadania, referimo-nos a uma nova condição assumida, hoje, pelos indivíduos em sua relação política com o Estado segundo a qual lhes compete maior capacidade de ação no processo de tomada de decisões a respeito de políticas públicas e que, *in casu*, é intermediada pelo uso de novas tecnologias de comunicação, a saber, a internet. Essa cidadania digital é parte de um fenômeno de mudança das relações humanas cotidianas e também organizacionais quanto à vida pública decorrentes dessa forma de interação intermediada pelos recursos tecnológicos e que se harmoniza com as ideias de e-gov e e-democracia a seguir explicadas.

1.1 E-GOV E E-DEMOCRACIA

O fenômeno “e-” decorre, como dito, da era digital; significa “eletrônico”, podendo ser usado igualmente como tendo o mesmo significado de “digital”. Logo, todos os termos iniciados por “e-” são indicativos de recursos digitais ou formas de interação por meio eletrônico (digital). Já foi explicada a e-cidadania. Agora, cumpre-nos explicar o e-gov e a e-democracia.

O e-gov consiste em um conjunto de práticas governamentais pelo qual há o compartilhamento de informações entre os órgãos do Estado servindo como instrumento de interconexão e otimização da rotina burocrática e da prestação de serviços aos cidadãos; tem como objetivo melhorar a comunicação entre

governo e sociedade civil, além de contribuir para o aprimoramento da gestão pública, devido ao princípio da transparência, e do atendimento à população (Rover, 2009, p. 21). Atua por meio de quatro modalidades “G2” distintas (em inglês, *Government to*): cidadãos (G2C), negócios (G2B, *business*, empresas), empregados/servidores (G2E) e com outras instâncias de governo (G2G). A base do governo eletrônico, ou e-gov, é o funcionamento por agências virtuais, modelo que teve sua origem nos Estados Unidos na década de 1990 (Fountain, 2005, p. 26).

A proposta do e-gov é, na verdade, desburocratizar reduzindo as etapas de acesso dos cidadãos aos serviços e às informações a respeito do Poder Público. Tem por um de seus fundamentos a descentralização, o que é também uma característica do Estado Democrático de Direito, mais horizontal e participativo, notadamente em um período no qual as formas de comunicação e troca de experiências entre os sujeitos envolvidos é facilitada pela tecnologia, permitindo a alocação de esforços no meio digital pelo uso de diversos pontos de conexão simultaneamente, como redes de bibliotecas virtuais ou os bancos de dados compartilhados entre órgãos públicos como a Receita Federal.

Também é possível obter um apoio reforçado de muitas pessoas ao mesmo tempo, chamado de *crowdsourcing*, nos fóruns virtuais para debater projetos de lei. O debate a respeito do Marco Civil da Internet, por exemplo, foi realizado via enquete na página do Ministério da Justiça e, ainda, pelo *Twitter* e página oficial no *Facebook*. Portanto, o governo eletrônico não é apenas o deslocamento da burocracia impressa estatal para a internet, mas uma modificação completa na lógica de atuação do Poder Público em favor de uma ação política mais aberta e democrática, na qual os cidadãos são sujeitos *interagentes*. O e-gov depende tanto da infraestrutura tecnológica, sem a qual o acesso ao meio virtual é difícil, quanto de uma “estratégia de gerência da informação” que a organize de modo simplificado (Rover, 2009, p. 24-25). Idosos, portadores de necessidades especiais, indígenas, pessoas de baixa renda, enfim, todos os segmentos sociais precisam ter acesso à internet e aos serviços e oportunidades de participação ofertados pelo e-gov para se ter no Brasil uma democracia efetiva segundo os requisitos apontados por Robert Dahl e respeitando os limites éticos necessários, consoante Habermas. Esses conceitos serão aprofundados mais à frente ao tratarmos sobre a e-cidadania exercida na definição de políticas públicas.

A e-democracia, por sua vez, é uma experiência de participação popular no âmbito do e-gov, já que utiliza as tecnologias digitais. Nem toda forma de governo eletrônico resulta em uma democracia digital, mas toda expressão desta é desenvolvida por meio do e-gov. Assim, a e-democracia consiste no uso de recursos eletrônicos para viabilizar a participação direta dos cidadãos junto

ao Estado. Segundo Jane E. Fountain, “os componentes materiais da tecnologia constituem uma capacidade potencial de pouco valor para um indivíduo ou uma organização até que agentes bem informados os utilizem” (Fountain, 2005, p. 125). Esta autora observa duas situações: a) há uma diferença entre o que as tecnologias podem fazer e aquilo que os sujeitos em interação pretendem fazer com elas; b) há uma relação lógica entre o tipo de uso que se faz da tecnologia e o padrão de “enraizamento cognitivo, cultural, estrutural e político” (Fountain, 2005, p. 125), o que, no caso brasileiro, aplica-se aos condicionantes históricos que sustentam, infelizmente, uma sociedade desigual, fator esse que pode ser muito nocivo à igualdade de participação seja no ambiente físicos, seja no meio digital.

Sendo assim, é imprescindível que no Brasil haja uma séria preocupação com a inclusão social, o que pode ter como ponto de partida o cumprimento aos princípios dispostos nas principais normas pertencentes ao ordenamento jurídico pátrio relativas à participação do cidadão digital, a saber, a Constituição da República de 1988 (CR/1988) e a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, o Marco Civil da Internet.

1.2 FUNDAMENTO NORMATIVO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM MEIO DIGITAL

1.2.1 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Sob o ponto de vista jurídico, há, sem dúvida, amparo para as práticas de e-cidadania, e-gov e e-democracia. Inicialmente, a Constituição da República Federativa do Brasil em vigor, 1988, assegura, no seu art. 1º, parágrafo único, o direito dos cidadãos de participarem, “por meio de representantes ou *diretamente*” (grifo nosso), do governo e de suas decisões como um corolário do Estado Democrático de Direito. A garantia constitucional de participação direta também se manifesta no art. 14, por meio do reconhecimento do exercício da soberania popular via plebiscito, referendo ou iniciativa popular. Os dois primeiros precisam ser autorizados pelo Congresso Nacional, consoante o art. 49, XV, da CR/1988. Embora essa decisão pareça estar distante dos cidadãos, se bem cumprido o texto constitucional, os parlamentares podem realizar audiências públicas previamente para deliberarem com a sociedade civil sobre a realização destas consultas públicas, além de discutirem abertamente outras questões de relevo social, como prevê o art. 58, II, da CR/1988. E é preciso lembrar que tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal mantêm Comissões Legislativas Participativas por meio das quais os projetos de lei, oriundos ou não de iniciativa popular (art. 61, § 2º), de emendas constitucionais e as medidas provisórias, podem ser refletidos com participação popular nas sessões deliberativas.

Esse poder de ação do cidadãos está presente, ainda, na via administrativa e se exerce no controle contábil, financeiro e orçamentário do Estado, posto lhes ter sido atribuído poder de denunciar irregularidades aos Tribunais de Contas (art. 74, § 2º), o qual também poderá ser exercido judicialmente pela via da ação popular, prevista no art. 5º, LXXVIII, da CR/1988. Mas foi a Emenda Constitucional nº 19, promulgada em 1998 como parte do processo de reforma do Estado que ocorreu na década de 1990, que formalizou a concepção de uma gestão participativa na tomada de decisões em políticas públicas ao inserir a nova redação do art. 37, bem como ao inserir neste dispositivo os seus incisos, a seguir listados:

Art. 37. [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública.

Esse direito, de caráter geral, é concedido também em áreas específicas indicadas no texto constitucional de 1988, e.g.:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [ver Estatuto da Cidade, art. 2º, II, que prevê a gestão democrática por meio da participação da população e de associações da sociedade civil]

[...]

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. [...]

VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (Emenda Constitucional nº 20/1998)

[...]

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.

[...]

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...]

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

[...]

Emenda Constitucional nº 71/2012:

Art. 216-A. [...]

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

[...]

IX – transparência e compartilhamento das informações;

X – democratização dos processos decisórios com participação e controle social.

Assim, como resultado dos processos de redemocratização política nacional e de conseqüente reforma da estrutura de funcionamento do Estado, principalmente após a década de 1990, a inclusão do cidadão como sujeito *interagente* torna-se requisito essencial das políticas públicas, atendendo ao espírito da Constituição e do Estado Democrático de Direito brasileiros. Esta atuação é disciplina nas legislações infraconstitucionais que organizam a participação popular, como, por exemplo, no caso dos Estatutos que geraram a criação dos respectivos Conselhos deliberativos com a população: Cidade, Idoso, Criança e Adolescente. Há previsão de participação da sociedade civil, ainda, nas áreas ambiental, educacional, da saúde, e, como visto, de produção legislativa, controle das contas públicas, entre outros espaços, agora, abertos à inserção e ação dos brasileiros como cidadãos ativos.

Essa abertura do Estado para uma gestão mais horizontal das políticas públicas atende ao que preceitua o princípio que aqui se denomina de *resiliência estatal*, ou seja, há a adoção de valores democráticos que obrigam o Poder Público a admitir a inclusão dos indivíduos enquanto sujeitos ativos e agentes de mudanças de leis e políticas administrativas. A ideia de um Leviatã, como descreveu Thomas Hobbes, é totalmente inadequada para explicar a relação

que, hoje, Estado e sociedade civil desenvolvem entre si com o intuito de estabelecerem estratégias políticas, de gestão pública e mesmo de definição do que é o direito mais apropriado à vida social. A *resiliência estatal* deriva da capacidade do cidadão de agir no sentido de modificar e reformar o Estado, bem como da capacidade deste em absorver as mudanças respeitando a contribuição que os primeiros oferecem, equilibrando o ideal democrático com a necessidade de existência de uma estrutura organizada para atender às demandas coletivas. A resiliência é uma propriedade de adaptação sem descaracterização do ente em transformação; ele se modifica para continuar adequado à realização de suas funções considerando as contingências atuais. Este, para nós, é um requisito fundamental da e-cidadania, pois, sem instrumentos corretos e inclusivos para a interação em meio digital, como já dito, corre-se o risco de condenar o cidadão ativo a uma condição passiva de “aponta e clica”.

1.2.2 O Marco Civil da Internet

Quando a Lei nº 12.965 foi promulgada em 23 de abril de 2015, refletiu diversas expectativas quanto à regulamentação da interação em meio digital: contratos, direito do consumidor, acesso à banda larga, proteção à privacidade e dos dados pessoais, entre outras. Essa legislação infraconstitucional estabelece diretrizes gerais e princípios que devem ser aplicados às relações humanas na internet, entre eles a abertura e colaboração (art. 2º, IV) e preservação da natureza participativa da rede (art. 3º, VII), além do disposto no art. 4º:

Art. 4º A disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção:

I – do direito de acesso à internet a todos;

II – do acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos;

III – da inovação e do fomento à ampla difusão de novas tecnologias e modelos de uso e acesso; e

IV – da adesão a padrões tecnológicos abertos que permitam a comunicação, a acessibilidade e a interoperabilidade entre aplicações e bases de dados.

Dessa forma, para garantir-se a e-cidadania, é fulcral que existam meios disponíveis para a ampla interconexão dos atores sociais em igualdade de condições. Também são condições essenciais a liberdade de informação, o respeito ao multiculturalismo e os investimentos em infraestrutura para que efetivamente todos os cidadãos usufruam as possibilidades de comunicação digital como *interagentes* e não somente enquanto usuários. Tal autonomia dos sujeitos é a base da proatividade no tocante a políticas públicas e resulta do novo perfil social e político que a sociedade civil adota na atualidade, o qual é decorrente das mudanças provocadas pela era digital, como a construção do conhecimento

por hipertextos. A sociedade digital é colaborativa e aberta, portanto, resiliente, o que demanda um novo posicionamento do Estado perante os seus cidadãos para incluí-los no debate público e reconhecer sua capacidade de ação.

2 E-CIDADANIA COMO FORMA DE PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Todavia, antes de continuar a explicar a correlação entre e-cidadania e a participação dos indivíduos nas políticas públicas, é necessário diferenciar-se as atividades política, propriamente dita, da política pública. Segundo Maria das Graças Rua, “*policy* significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política”, ou seja, “as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*)” e consistem em tomadas de decisão, enquanto a política é um conjunto de discussões estrategicamente formuladas entre os atores sociais em disputa pela atenção governamental (Rua, 2009, p. 19). Portanto, nem todos os atores conseguirão que do debate resulte uma medida concreta – política pública – voltada a atender os seus interesses particulares.

Para garantir o equilíbrio entre os diferentes sujeitos que participam da arena política, é, portanto, imprescindível a efetividade do princípio democrático asseverado na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Embora nem sempre possa ser alcançável um consenso entre os debatedores – Estado, segmentos da Sociedade Civil – consoante recomenda a ética comunicativa proposta por Jürgen Habermas, há de se preservar o respeito ao processo deliberativo para se proteger mais equitativamente o direito dos indivíduos de discutirem e participarem da esfera política, o que Robert Dahl denomina de poliarquia.

Segundo a ética comunicativa habermasiana, a coordenação de esforços na esfera pública é um modo interativo de ação social voltado para o sentido da integração entre os sujeitos envolvidos e, no âmbito deste tipo específico de racionalidade, pode-se afirmar que foi obtido “sucesso” quando dirigida para o entendimento entre os participantes (Habermas, 1990, p. 71-72). De acordo com Habermas: “O entendimento através da linguagem funciona da seguinte maneira: os participantes da interação unem-se através da validade pretendida de suas ações de fala ou tomam em consideração os dissensos constatados” (Habermas, 1990, p. 72). Isto significa que, para uma adequada interação entre Estado e sociedade civil pelo uso de tecnologias digitais, a mera ação do indivíduo de “clicar” e aderir (ou não) às propostas estatais apresentadas está longe de se assemelhar ao conceito de democracia deliberativa, pois o cidadão permanece como usuário da rede, e não como *interagente*, como mencionado acima.

Habermas (1990, p. 72) afirma que somente pode haver uma ética efetivamente comunicativa entre os sujeitos que interagem socialmente se entre

eles há *reconhecimento intersubjetivo*. Isto significa, transpondo para o presente tema, que deve haver paridade na relação entre Estado e sociedade civil, os quais não podem sobrepor-se um sobre o outro, pois tanto ao primeiro compete resguardar as liberdades individuais, quanto à segunda cumpre aplicar-se à manutenção do adequado equilíbrio entre o interesse particular e o interesse coletivo em prol de demandas de interesse público. Assim, a e-cidadania tem por requisitos a ética, a capacidade de ação dos cidadãos no debate público e a possibilidade de formação de múltiplas conexões para troca de experiências e informações com o uso da internet.

Quanto ao respeito ao processo deliberativo na esfera política, recorre-se ao conceito de poliarquia de Robert Dahl (Dahl, 2005, *passim*) para explicar sua relevância considerando a e-cidadania. Para que as políticas públicas sejam debatidas e promovidas em verdadeira parceria com os cidadãos, é necessário que alguns pressupostos sejam atendidos, os quais são primordiais à efetivação da prática democrática (Dahl, 2001, p. 49-50): participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos. Conforme indagação feita pelo autor (Dahl, 2001, p. 75), a igualdade não é uma coisa óbvia; logo, sem empenho em oferecer instrumentos concretos de participação a todos os cidadãos, corre-se o sério risco de uma cidadania de má qualidade.

Isso, podemos dizer, aplica-se também à e-cidadania, pois o excesso de *links* (locais na rede) e de dados *online* podem ser um falso indicativo de acesso à informação e de capacidade real de participação política. Sem instrumentos que permitam a intervenção concreta dos cidadãos nos processos de tomada de decisão quanto a políticas públicas, o que se tem, tornamos a dizer, é uma experiência superficial de “apontar e clicar” para aderir a opções previamente definidas e selecionadas para serem mostradas ao público, sem que isto represente um debate significativamente democrático. Como visto, pode até mesmo ser uma prática de e-gov, mas não será e-democracia.

2.1 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para que realmente a e-cidadania seja concretizada, como temos visto, é necessária uma efetiva democracia, e e-democracia, para que os cidadãos possam efetivamente participar e deliberar com autonomia e em consonância com as metas sociais do Estado visando a elaborar, implementar e monitorar as políticas públicas. Essa participação (interatividade) deve estar presente em todas as etapas deste processo que formam o seu ciclo de existência e que se repetem, causando uma noção de continuidade das ações (iteratividade). De acordo com Maria das Graças Rua: “O ciclo de políticas é uma abordagem para o estudo das políticas públicas que identifica fases sequenciais e interativas-iterativas no

processo de produção de uma política” (Rua, 2009, p. 37). São fases deste ciclo, em resumo (Rua, 2009, *passim*):

I – Formação da agenda pública:

A formulação de políticas públicas envolve atividades tais como:

- a) debate público, o qual pode ser realizado por meio de audiências públicas, que exigem segundo o modelo atual a presença dos interessados, ou através de fóruns virtuais ou outras modalidades de interação digital que permita às pessoas manifestarem livremente a sua opinião e interagirem com outros usuários do sistema sobre o tema proposto para reflexão;
- b) levantamento de alternativas, que consiste na mensuração e análise prévias quanto às condições reais de realização da política pública, seu custo-benefício e avaliação das alternativas possíveis antes da tomada de decisão e pode ser promovido tanto pela via presencial com a participação de especialistas em comissões dos órgãos responsáveis pela implantação da medida, quanto de modo digital por meio de enquetes, redes de parceiros para troca de informações (G2G, G2B, G2C ou mista) ou outro meio que possibilite a definição de qual a melhor estratégia política para o caso;
- c) laboração da proposta a ser submetida à apreciação dos sujeitos envolvidos – governamentais ou não – para prover de informações o processo de tomada de decisão, sendo que pode haver proposta de iniciativa popular, resultante dos fóruns e audiências públicos realizados, e/ou de elaboração por especialistas governamentais a partir dos dados técnicos mais as contribuições obtidas nos debates públicos;
- d) tomada da decisão, que consiste na determinação sobre qual a política pública que será implantada dentre as alternativas analisadas, escolha esta que será feita segundo os critérios estabelecidos pelo órgão convocador do processo de deliberação aberta para definição da política pública tema do debate (votação *online* como no orçamento participativo, formação de lista tríplice encaminhada para decisão final pelo Poder Público, ou outro meio especificado pelas normas que regularem o processo deliberativo em andamento) e resultará na elaboração de um plano de ação.

II – Implementação ou execução do plano de ação:

A implantação de uma política pública é a execução do plano de ação definido após a tomada de decisão que escolheu a mais satisfatória dentre as

propostas apresentadas, de acordo com a opinião livremente manifestada pelos envolvidos. Nesta fase é que se define mais claramente qual o grau de responsabilidade que será assumido por cada agente, civil ou governamental, e mesmo entre os diferentes órgãos do governos, quando a medida envolver instâncias ou entes da federação distintos. É muito importante envolver o público-alvo de uma política pública para que ela tenha efetiva chance de sucesso. Se a comunidade a ser beneficiada não puder participar do processo de tomada de decisão, em geral, ela não irá colaborar ou reconhecer-se como parte da medida em implantação. A mera adesão a uma decisão política estatal difere da escolha conjunta realizada por Estado e sociedade civil, sendo que esta última possui uma oportunidade muito maior de alcançar o objetivo proposto, visto que os interessados serão realmente envolvidos na execução do projeto. Por último, é fundamental que todas as fases de implantação sejam bem delineadas no plano de ação para facilitar o seu monitoramento e a sua avaliação – e, conseqüentemente, os ajustes que se mostrarem necessários.

É preciso lembrar que diversos atores sociais, ou *stakeholders*, podem estar envolvidos em um ciclo de política pública, como políticos/parlamentares, associações da sociedade civil, especialistas da área técnica que tange ao debate a serviço do Estado ou do segmento popular interessado, outros atores privados como empresários e indivíduos não associados a um grupo específico registrado e, em alguns casos, também atores internacionais como, *verbi gratia*, a Organização Internacional do Trabalho, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul. O papel desses atores é agir conjuntamente com a autoridade estatal com o intuito de assegurar que as decisões tomadas respeitarão as demandas apresentadas pelos cidadãos. É claro que isto exige um alto grau de compromisso ético e democrático para que as deliberações sejam promovidas com o respeito a todos, minorias inclusive. Há entre eles, como dito, uma corresponsabilização quanto às decisões tomadas no processo deliberativo (Rua, 2009, p. 49).

Maria das Graças Rua esclarece que, atualmente, são consideradas condições primordiais para a implementação das políticas públicas: a qualidade da legislação a respeito do tema; a capacidade da liderança das agências governamentais responsáveis pela área temática e, portanto, pelos processos de formação, implantação e, posteriormente, de avaliação delas; o apoio por grupos organizados da sociedade civil; o processo deliberativo ético e democrático; o tempo e os recursos disponíveis considerando-se a necessidade de cada situação fática; a coordenação adequada da comunicação entre os sujeitos envolvidos; e “os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados” (Rua, 2009, p. 99-100).

Logo, fica evidente que a estruturação de mecanismos eletrônicos de e-gov não basta para a concretização da e-democracia e da e-cidadania, se compreendida esta como uma expressão inegável do direito fundamental de participação. É inegável que o Poder Público deverá, antes de considerar as ações estatais abertas à contribuição da população, tem por missão, primeiramente, executar uma política pública específica voltada à inclusão digital de modo a garantir a real existência do processo deliberativo e, conseqüentemente, o caráter democrático de todas as outras políticas públicas que forem debatidas em meio digital.

III – Avaliação ou monitoramento da execução e de sua efetividade (resultados):

A avaliação de políticas públicas “é o exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre seu conteúdo, estrutura, processo, resultados, qualidade e/ou impactos” (Rua, 2009, p. 109). Portanto, sempre será necessária a atuação de especialistas nesta etapa para que a aferição da evolução do plano de ação seja constante. Assim como o conhecimento técnico é vital para as fases de formulação e implantação das medidas que visem a atender demandas sociais, também será usado no monitoramento das ações estatais, o que não exclui, todavia, o direito dos cidadãos de controlarem os atos públicos, em especial devido à adoção dos princípios da transparência e da resiliência estatal pelo Estado Democrático de Direito.

A avaliação é o exame discreto da execução de uma política pública, ou seja, a mensuração das variáveis contáveis – é possível a apuração da sua íntegra no momento da pesquisa – relativas aos elementos de execução do plano de ação: número de atendidos, período de meses da duração, valor financeiro investido etc. Já o monitoramento é o exame contínuo ao longo de sua duração para que se possa aferir se houve evolução ou não em comparação ao quadro inicial, o que é necessário para verificar-se a adequação, ou não, da medida adotada pelo Poder Público. Em caso negativo, será preciso, em alguns casos, retomar-se o processo de elaboração e implantação para escolher-se nova alternativa de ação. Em razão, também, do princípio da transparência, as informações relativas à avaliação e ao monitoramento devem sempre ser divulgadas à população; é muito comum, nos dias de hoje, a publicação *online*.

2.2 EXEMPLOS DE E-CIDADANIA APLICADA NO DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Há, na atualidade, alguns exemplos de práticas de interação digital entre Estado e sociedade civil visando à e-cidadania. Como um país que ainda aprende como melhor desenvolver o princípio democrático, pode-se afirmar que, embora todas sejam expressões de e-gov, nem todas são efetivamente e-

-democracia, porque não há a resiliência imprescindível ao diálogo aberto voltado à tomada de decisões que a e-cidadania exige para se concretizar. Sendo assim, há necessidade de amadurecimento sobre o modo como a democracia digital é praticada, especialmente quando voltada à formulação, implantação e avaliação de políticas públicas. Alguns exemplos:

a) federais

- *Dialoga Brasil*, pelo qual podem ser enviadas propostas de políticas públicas nacionais ou aderir-se àquelas já existentes (<http://dialoga.gov.br/>);
- *E-Democracia*, gerido pela Câmara dos Deputados pelo qual se pode formar comunidades virtuais para debater projetos de lei (<http://edemocracia.camara.gov.br/>);
- *E-Cidadania*, portal semelhante ao anterior, gerido pelo Senado Federal (<http://www12.senado.gov.br/ecidadania/principalideia>);
- *Pensando o Direito*, projeto do Ministério da Justiça que realiza audiências públicas virtuais por meio de fóruns, coleta a opinião dos cidadãos sobre o ordenamento jurídico brasileiro e no qual é também possível ao usuário ser *interagente* e criar tópicos para discussão (<http://pensando.mj.gov.br/>).

b) estaduais

- *Gabinete Digital*, portal de informações e para interação em tempo real dos cidadãos com o Poder Público Estadual do Rio Grande do Sul que disponibiliza para o usuário transmissões ao vivo relativamente às temáticas em debate, nas quais os interessados podem participar utilizando as redes sociais como o *Twitter*, modelo semelhante ao adotado pela Islândia em 2011, quando realizou um amplo processo de consulta popular para reformar a sua Constituição atualmente vigente; é tanto uma forma de e-gov quanto de e-democracia, portanto, também de e-cidadania. (<http://gabinetedigital.rs.gov.br/>);
- *Rio Estado Digital*, portal por meio do qual o cidadão fluminense pode ter acesso a cursos a distância, serviços *online* e informações sobre as atividades do Poder Público; todavia, embora tenha preocupação com a capacitação da população para o uso da internet, é uma plataforma de e-gov, mas não de e-democracia, porque, diferentemente da anterior, não oferece instrumentos de comunicação direta e em dupla via entre o Estado e a sociedade civil; esta tem

sido, igualmente, a forma pela qual têm funcionado os portais dos Municípios. (<http://www.rioestadodigital.rj.gov.br/>)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Logo, sem participação ativa, observa-se a prática de e-gov (virtualização dos serviços públicos), mas dificilmente se alcança a e-democracia (integração Estado e sociedade civil pelo uso de tecnologias digitais) e, portanto, tem-se inegável deficiência quanto à e-cidadania, já que o cidadão não é sujeito das políticas públicas, base fundamental do Estado Democrático de Direito. Em conclusão, a e-cidadania é certamente um ganho de qualidade para a aplicação do princípio democrático, especialmente se aplicada em consonância com o princípio da resiliência estatal, que obriga à abertura do Poder Público ao diálogo com os cidadãos. Porém, a maioria dos órgãos governamentais, infelizmente, ainda utilizam a internet apenas no sistema “aponte e clique”, segundo o qual o indivíduo é usuário sem ser interagente. Responde formulários, solicita serviços, assiste a palestras e cursos, acessa informações governamentais de interesse público, contudo sem que possa interagir com o órgão público ou contribuir para os conteúdos disponíveis. Pode-se afirmar que, somente quando o uso de páginas eletrônicas, sinal claro do fenômeno “e-”, for também uma modalidade de abertura à capacidade de agir dos brasileiros, se poderá, efetivamente, obter-se medidas estatais que sejam adequadas para atender às demandas sociais, pois as políticas públicas implementadas decorrerão de uma ação conjunta de todos os interessados.

REFERÊNCIAS

- DAHL, Robert A. *Poliarquia e oposição*. Trad. Celso Mauro Parcionik. São Paulo: Editora USP, 2005.
- DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.
- FOUTAIN, Jane E. *Construindo um Estado virtual: tecnologia da informação e mudança institucional*. Trad. Cecile Vossenar. Brasília: ENAP, 2005.
- HABERMAS, Jürgen. *Pensamento pós-metafísico: estudos filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.
- LÈVY, Pierre. *Cibercultura*. Trad. Carlos Irineu da Costa. São Paulo: 34, 1999.
- PRIMO, Alex; REQUERO, Raquel Cunha; ARAÚJO, Ricardo Matsumura. Co-links: proposta de uma nova tecnologia para a escrita coletiva de *links* multidirecionais. *Revista Fronteira*, v. VI, n. 1, p. 91-113, 2004.
- PRIMO, Alex. Quão interativo é o hipertexto? Da interface potencial à escrita coletiva. *Fronteiras: Estudos Midiáticos*, São Leopoldo, v. 5, n. 2, p. 125-142, 2003.
- RIBEIRO, Ana Elisa. Leituras sobre hipertexto: trilhas para o pesquisador. *Anais...* XI Simpósio Nacional de Letras e Linguística e I Simpósio Internacional de Letras e

Linguística. Trabalho apresentado no GT Hipertexto: que texto é esse? Uberlândia, p. 1-10, nov. 2006.

ROVER, Aires José (Org.). *Governo eletrônico e inclusão digital*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: Capes: UAB, 2009.