

AS TICs E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS FHC, LULA E DILMA

Gabrielle D'Annunzio Cavalcanti Moreira¹

Alexandre Barbalho²

RESUMO

O presente artigo discute como se deu a utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) do PSDB, e Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) do PT. Parte-se da hipótese de que tais governos responderam de forma diferenciada aos desafios colocados à gestão pública pelas novas configurações tecnológicas. Como recurso metodológico, procedeu-se à análise documental amparada por pesquisa bibliográfica pertinente ao tema. Concluiu-se pela comprovação da hipótese ao se constatar que nos governos FHC o uso das TICs foi guiado pelos princípios da eficiência e da transparência governamental e nos governos Lula e Dilma, prevalecem os usos de interação e reciprocidade com o cidadão

Palavras-chave: Tecnologias da informação e comunicação. Participação social. Governo Federal.

1 INTRODUÇÃO

A ampliação dos canais de participação civil nos processos de decisões governamentais é um importante passo para o avanço e aprimoramento da democracia, pois podem possibilitar aos diversos setores da sociedade, principalmente os mais distantes das esferas do poder e das decisões políticas, a reciprocidade e a manifestação de interesse em acompanhar e participar dos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Esta nova configuração que permite que, potencialmente, toda a população de um país delibere sobre os rumos do governo, só tornou-se possível porque as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) passaram por uma radical evolução nas últimas décadas,

¹ Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela UECE. Analista da Empresa de Tecnologia de Informação e Comunicação do Estado do Ceará. E-mail: gabriellecavalcanti@gmail.com

² Professor dos PPGs em Políticas Públicas e em Sociologia da UECE e em Comunicação da UFC. E-mail: alexandre.barbalho@uece.br

principalmente no que se refere às ferramentas voltadas para a internet, proporcionando uma nova forma de comportamento e comunicação entre os indivíduos, contribuindo assim para mudanças significativas, no cenário mundial, nas interações entre Estado e sociedade e influenciando diretamente os procedimentos de acompanhamento e prestação de contas governamentais.

No Brasil, a partir dos anos 1990, estas mudanças ocorreram inicialmente no âmbito federal, onde foram estabelecidas novas legislações relativas às ações governamentais, impactando todas as esferas da administração pública, compelindo os governos estaduais e municipais a readequarem o seu modelo de governança e *accountability*, sendo obrigados a publicizar as suas ações e resultados de maneira transparente e tempestiva.

O presente artigo, parte de uma pesquisa em andamento sobre e-participação no Ceará durante os governos Cid Gomes e Camilo Santana (2013-2017), discute como se deu a utilização das TICs nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) do PSDB, e Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) do PT. Parte-se da hipótese de que tais governos responderam de forma diferenciada aos desafios colocados à gestão pública pelas novas configurações tecnológicas, posto que o PT, cujo “modo petista de governar”, sistematizado em 1992 e reafirmado em 2003, tem a participação popular e a democracia deliberativa e direta como uns de seus fundamentos principais (BITTAR, 1992; 2003). Por outro lado, este não parece ser um destaque dado à “era FHC”, como revela, por exemplo, uma coletânea de análises sobre as políticas setoriais daquele período, na qual não consta o tema das políticas de participação social (LAMOUNIER; FIGUEIREDO, 2002).

Como recurso metodológico, procedeu-se à análise documental amparada por pesquisa bibliográfica pertinente ao tema e dividiu-se o artigo em três partes, seguidas das considerações finais. Na primeira, aborda-se o debate contemporâneo sobre democracia e participação e o papel das TICs. Na segunda seção, analisa-se o uso das TICs nos governos FHC. O mesmo procedimento é adotado na última seção, agora tendo como foco os governos Lula e Dilma.

2 A INTERNET COMO INSTRUMENTO DE POTENCIALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA

A Organização das Nações Unidas conceitua e-democracia como “a utilização de tecnologias de comunicações eletrônicas, como a internet, para melhorar os processos democráticos, incluindo eleições, fóruns e outros meios participativos”. E e-participação como um conjunto de iniciativas relacionadas à melhoria do acesso à informação e aos serviços públicos pelos cidadãos, como também, a promoção da sua participação na tomada de decisão das políticas que impactam o bem estar do indivíduo e da sociedade³.

Lemos e Lévy (2010), por sua vez, entendem que o espaço público da internet, o ciberespaço, proporciona uma profusão de saberes e ideias de forma colaborativa, sendo a base para o exercício democrático em rede e para experimentação e implementação de mudanças políticas de maneira transparente e acessível a todos. Avaliação que converge com a de Castells (2013) para quem a internet é fundamental para movimentos sociais em rede, pois proporciona ao mesmo tempo a livre circulação da informação e a comunicação horizontal universalizada, em que seus usuários, de forma autônoma, passam a se conectar e interagir, se auto-organizando e se mobilizando coletivamente para reivindicar e decidir sobre as agendas do jogo político.

Em outras palavras, as possibilidades de uso das TICs têm encorajado pensadores que entendem que a agilidade da transferência e disseminação da informação é uma alternativa de empoderamento dos cidadãos frente aos processos políticos, e que a internet veio preencher justamente a lacuna da comunicação e participação global, revitalizando a democracia e suas instituições, possibilitando a superação dos obstáculos da presença e da distância do povo. Os mais integrados dentre eles acreditam que, ao disponibilizar as tecnologias da internet aos cidadãos, com caráter livre de manifestação, de expressão e de opinião, está se gestando a nova revolução social, onde todos os envolvidos estariam centrados na construção do bem coletivo da sociedade.

Contudo, outra corrente defende que não seria da internet o papel de implementação das soluções democráticas necessárias, mas sim da vontade das esferas civil e política em construir os mecanismos que possibilitem as alterações a favor da ou contra à sua dinamização. Dito de outra forma, a participação da esfera civil precisa ser estimulada e

³ Disponível em <http://www.unpan.org/Directories/Glossary/tabid/1398/language/en-US/Default.aspx>. Acesso em 31.mar.2019. Segundo Gomes (2018), este conceito foi construído ao longo dos últimos 45 anos de acordo com as circunstâncias políticas, culturais e sócio-técnicas de cada período e sempre se referindo a uma ideia de uso de tecnologias associada à democracia: Assembleias Eletrônicas, em 1972; Teledemocracia, em 1987; Democracia Eletrônica, em 1991; Democracia Virtual, em 1996; Ciberdemocracia, em 1994; Democracia Informática, em 1997 e Democracia Digital, em 1999.

qualificada no sentido de se poder avançar democraticamente sob as novas perspectivas tecnológicas (BARBER, 2003) e dar conta dos diferentes níveis de consciência dos atores envolvidos.

Buchstein (1997) observa que os principais argumentos em torno da discussão do exercício da democracia através da internet relacionam-se a questões como: aumento da distância social que ocorre entre as classes mais ricas e mais pobres, surgindo a estratificação dos mais tecnicamente preparados; comercialização da internet em virtude do influxo do poder econômico conduzindo a uma mercantilização da rede; rastreabilidade e controle da utilização da rede; distanciamento dos usuários da realidade provocada por uma realidade virtual que estimula a sociedade de consumo.

Não é sem razão que Marques (2008) defende que as instituições governamentais levem em consideração, nas suas ações programáticas, mecanismos participativos que possibilitem um novo comportamento do cidadão, permitindo o seu acesso à informação e estimulando sua participação política através de canais de comunicação interativos, compreendendo que as novas tecnologias de informação e comunicação podem colaborar com a redução de alguns, mas não de todos os problemas relacionados às práticas democráticas.

Se é inegável que as novas tecnologias da internet têm ampliado a interação do cidadão com as ações dos governos - permitindo acessos mais rápidos para o acompanhamento e levantamento das informações da prestação de contas, da origem à aplicação dos recursos financeiros, permitindo também o uso de canais direto de relacionamento, como e-mails, formulários de perguntas e respostas, chats e outras tecnologias de comunicação instantânea, todas com o intuito de melhorar qualitativamente o relacionamento Estado-cidadão sob a ótica da transparência, participação e controle social das políticas públicas -, é importante investigar em que medida estas ferramentas digitais contribuem efetivamente para a redução do déficit de participação política (GOMES, 2005a; 2005b; MARQUES, 2008).

Coleman e Spiller (2003), ao se debruçarem sobre os estudos dos impactos da internet sobre os processos de representação política, identificaram três problemas a serem considerados: o uso das novas tecnologias por parte dos representantes para criar novos canais de relacionamento com seu público representado; o impacto do uso das tecnologias

nas demandas e interesses dos representados; os efeitos sistêmico das novas mídias na representação política. Para os autores, as mídias digitais impactaram os processos de representação política de maneira a promover mudanças sistêmicas, como o surgimento do modelo de representação direta, relacionado à difusão das novas tecnologias, baseado nos seguintes fenômenos: “campanha permanente” – aumento do fluxo de informação entre representantes e representados aumenta e regula a interação; *two-way-accountability* – consulta e participação nos mandatos dos representantes; desterritorialização da representação política – ampliação do campo de mensagem do representante para além das fronteiras geográficas através dos seus ambientes virtuais, e abertura de canais mais participativos para fortalecer os vínculos da representatividade.

Como se depreende do que foi exposto, a qualidade da interação entre o governo e sociedade, na perspectiva de uma efetiva relação de participação e controle social, é determinada pela capacidade dos atores envolvidos na compreensão e utilização dos recursos e informações disponibilizados. A ampliação da democracia passa pela consolidação da transparência e da prestação de contas das ações governamentais, e as iniciativas digitais democraticamente relevantes precisam levar em consideração os seguintes propósitos: fortalecimento da capacidade concorrencial da cidadania; consolidar e reforçar uma sociedade de direitos, e promover o aumento da diversidade de agentes, de agências e de agendas na esfera pública e nas instâncias de decisão política com o aumento da capacidade concorrencial das minorias (GOMES, 2011).

Com a perspectiva de fortalecer a democracia, os meios digitais, com destaque para a web 2.0, podem proporcionar maiores oportunidades de interação e aproximação entre o Estado e o cidadão. Contudo, nem toda iniciativa digital implementada implica necessariamente numa experiência de democracia digital. As interfaces tecnológicas desenvolvidas precisam garantir ganhos democráticos ao invés de representar somente ganhos de eficiência tecnológica e/ou administrativa. Existe uma miríade de possibilidades do uso das novas TICs para implementar soluções no campo da democracia em que seus resultados precisam ser devidamente analisados e classificados quanto à sua contribuição democrática. Neste sentido, Gomes (2007) apresenta duas ideias de democracia digital: como “digitalização da democracia” e como “suplementação, reforço ou correção de democracia”. A primeira se refere ao uso da tecnologia para melhorar os procedimentos

administrativos das atividades democráticas, e a segunda se refere à ampliação do lastro democrático.

Em estudo sobre a democracia digital e com o objetivo de classificar o quão democráticos são os ambientes digitais construídos para os usuários no Brasil, Rafael Sampaio (2013) realizou uma prospecção sobre as principais experiências implementadas nas esferas federal, estadual e municipal. O autor concluiu que a falta de políticas públicas mais específicas para a utilização de mecanismos digitais direcionados para a democracia é a causa principal das diferenças existentes entre os níveis de soluções de TICs apresentadas por estas esferas de poder, e que também, muitas destas experiências ainda não estavam consolidadas por dependerem da vontade dos atores políticos envolvidos, que determinavam a sua continuidade ou não. Sampaio destaca, no entanto, que alguns dos mais importantes projetos de e-democracia do Brasil são referências mundiais, a exemplo dos orçamentos participativos digitais, e sugere ainda que existe uma indicação de crescimento, de melhoria e maturação no uso destas tecnologias digitais no país.

De certo forma referendando o estudo de Sampaio, a ONU, através do seu Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais - UNDESA, publicou em julho de 2014 o relatório de pesquisa sobre o nível de e-participação dos seus 193 países membros. O Índice de E-Participação - EPI concentra-se no uso de serviços online para proporcionar ao cidadão o acesso à informação, mecanismos de interação de consultas públicas e a participação nas tomas de decisão das políticas. O Brasil, que ocupava a vigésima nona posição na pesquisa realizada em 2003 (UN, 2003), passa a ocupar a vigésima quarta posição da classificação de 2014 (UN, 2014).

Para entender essa melhoria, ainda que modesta, no *ranking* da ONU, abordaremos nas seções seguintes as atuações dos governos FHC, Lula e Dilma no que diz respeito ao recurso das TICs para o fortalecimento de governança e *accountability* em suas respectivas gestões.

3 OS GOVERNOS FHC E A UTILIZAÇÃO DAS NOVAS TICs

Em 1995, no início do primeiro governo FHC, o recém-criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob gestão de Luiz Carlos Bresser-

Pereira, iniciou a execução do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). O PDRAE tinha como objetivo a implementação de projetos e ações baseados nos princípios da eficiência e modernização da estrutura do Estado, seguindo três dimensões de atuação: a) dimensão institucional-legal - redução da estrutura organizacional do Estado e criação de novos formatos organizacionais; b) dimensão da gestão pública - maior autonomia e responsabilização dos gestores; e c) dimensão cultural - mudança de mentalidade da administração burocrática para a administração pública gerencial. Tratava-se, portanto, de um Plano estruturado para implantação das práticas de gestão privada dentro das ações públicas do governo, por meio do qual “a reforma do aparelho do Estado, passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações” (BRASIL, 1995, p. 21)⁴.

Dentre as metas previstas no Plano estava a implantação de uma “moderna rede governamental de comunicação de dados”, que objetivava a construção de uma infraestrutura de rede de alta velocidade para possibilitar o maior fluxo possível de informações entre os órgãos da administração pública e com a sociedade civil - com a perspectiva da transparência da informação e oferta de serviços públicos, norteados pelos pressupostos da garantia da segurança da informação, padronização da comunicação entre os atores envolvidos e a redução dos custos operacionais existentes. Previa, também, o redesenho dos sistemas de informática do governo para torná-los mais usuais, manuteníveis e acessíveis, valendo-se de outros meios de comunicação, inclusive a Internet, para possibilitar o acompanhamento e controle das ações do governo por parte da sociedade (BRASIL, 1995).

Um dos primeiros serviços importantes ofertados ao cidadão através deste modelo de gestão fortalecido pelo uso das TICs foi implementado pela Receita Federal em 1997, disponibilizando a entrega das declarações do Imposto de renda pela rede mundial. Outros serviços, como a divulgação de editais de compras governamentais, emissão de certidões de pagamentos e impostos, acompanhamentos de processos judiciais e prestação de informações previdenciárias, por exemplo, foram ofertados pelo site da Rede Governo (<http://www.redegoverno.gov.br>), que tinha a proposta de se tornar um portal de acesso

⁴ A esse respeito ver a análise do próprio Bresser-Pereira sobre a reforma gerencial do Estado de 1995 (BRESEER-PEREIRA, 2000).

único para a oferta de serviços e informações para o conjunto da sociedade, com o objetivo de garantir o aumento da eficiência e transparência nos negócios do Estado.

Dentro das medidas de modernização preconizadas no Plano de Reforma do Estado, foi lançado, em 1999, o Programa Sociedade da Informação, conduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MC&T). O programa tinha como objetivo definir as diretrizes para a potencialização do uso das tecnologias da informação e comunicação em todos os setores públicos e privados da sociedade brasileira, colocando o governo como o principal indutor das ações estratégicas para o desenvolvimento do país e se propondo como um “governo ao alcance de todos” (BRASIL, 2000a).

Em 2000, foi instituída a Política de Governo Eletrônico, que teve como marco inicial a criação do Grupo de Trabalho Interministerial em abril daquele ano com “a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação” (BRASIL, 2000b, p. 1), cujas ações programáticas estavam condicionadas às metas de universalização de serviços e da infraestrutura avançada estabelecidas no Programa da Sociedade da Informação. Para conduzir as ações previstas para a implementação da nova política, e completando a estrutura organizacional do programa de governo eletrônico, foi criado o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE) em outubro de 2000.

O CEGE tinha as funções, entre outras, de definir estratégias e coordenar projetos de tecnologia da informação (TI) no âmbito do Governo Eletrônico; definir diretrizes e metas para a oferta de serviços e de informações por meio eletrônico; e coordenar medidas de racionalização de gastos e de controle de recursos em TI. O comitê empreendeu vários esforços para a consecução dos objetivos previstos no plano do governo, incluindo a criação da Secretaria Executiva do Comitê e dos seguintes Grupos de Trabalhos temáticos para coordenação e execução das metas gerais estabelecidas: Universalização dos Serviços; Universalização do Acesso à Internet; Normas e padrões de serviços; e implantação da rede Br@sil.gov.

Conforme o Balanço do Governo Eletrônico do período de 2000 até final de 2002⁵, algumas metas foram implementadas e reconhecidas publicamente pelos seus bons resultados, a exemplo do Portal de Compras do Governo, o programa Receitanet para o

⁵ Disponível em https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/E15_90balanco_2anos_egov.pdf. Acesso em 17.abril.2019.

imposto de renda e o Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais, todos classificados dentro da meta geral de “Universalização dos Serviços”. Contudo, algumas outras metas consideradas prioritárias e de impactos significativos não tiveram o mesmo sucesso ou não foram devidamente priorizadas como, por exemplo: Canal Único de Acesso ao Cidadão, Central de Relacionamento com o Cidadão - um canal de responsividade do Projeto do Governo Eletrônico –, e os projetos de implantação dos portais “Apoio ao Micro Agricultor” e “Apoio à Procura de Emprego”. A título de mais um exemplo, agora nas metas do grupo de “Universalização do Acesso à Internet”, o projeto “Ponto Eletrônico de Presença”, que previa a instalação de 6 mil pontos de serviços do governo em localidades com mais de 600 habitantes, também não foi alcançado, sinalizando desta forma, que os serviços voltados para a eficiência do resultados do governo obtiveram mais atenção e, conseqüentemente, melhores desempenhos (MEDEIROS, 2004).

Uma outra ação relevante do período, que tornou-se importante no fortalecimento das ações da gestão interna, foi a criação em agosto de 2001 do Sistema Nacional de Certificação Digital, que criou uma estrutura pública para emissão, gerenciamento e controle dos certificados digitais de validação para os serviços ofertados, garantindo a segurança para transações computacionais nas operações do governo na rede internet.

Pode-se concluir que, de modo geral, as principais medidas de uso das novas TICs implementadas durante o período da gestão FHC estavam relacionadas à modernização e otimização das estruturas administrativas (ações da gestão interna do governo) que proporcionassem maior eficiência do Estado com redução de custos, como no exemplo mencionado anteriormente do Imposto de Renda ou do Sistema de Compras Governamentais (Comprasnet) e do projeto “Eleições Eletrônicas” do Tribunal Superior Eleitoral.

Deve-se reconhecer que as medidas tomadas para a conformação de uma infraestrutura de rede que permitisse o envolvimento de todos os atores (sociedade, governo e parceiros), preconizada no programa da Sociedade da Informação, foram importantes para o desenvolvimento do *e-government* no Brasil (MEDEIROS, 2004; MARTINUZZO, 2007). Contudo, não foram suficientes para que o país se destacasse pelo uso de TICs tendo alcançado apenas a 41ª posição, do total de 193, na classificação do Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico (EGDI) das Nações Unidas, obtendo uma tímida

pontuação nos três últimos estágios na avaliação do tamanho do governo na web, isto é, o quanto o governo é transparente, responsivo e poroso (SILVA, 2009) ⁶.

4 O USO DAS TICS NOS GOVERNOS LULA E DILMA

No primeiro governo Lula, foram instituídos, em outubro de 2003, oito Comitês Técnicos subordinados ao Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE): 1. Implementação do Software Livre; 2. Inclusão Digital; 3. Integração de Sistemas; 4. Sistemas Legados e Licenças de Software; 5. Gestão de Sítios e Serviços On-line; 6. Infraestrutura de Rede; 7. Governo para Governo - G2G; e 8. Gestão de Conhecimentos e Informação Estratégica. Estes comitês tinham por função “coordenar e articular o planejamento e a implementação de projetos e ações nas respectivas áreas de competência” (BRASIL, 2003, p. 1).

Como parte das suas atribuições, os Comitês Técnicos elaboraram o documento “Diretrizes Governo Eletrônico” ⁷ que seria utilizado para o desenvolvimento das políticas de uso das tecnologias da informação e comunicação do governo. Segundo as Diretrizes, o Governo Eletrônico passa a ser compreendido como um mecanismo de transformação social, reconsiderando diversos papéis importantes de atuação do governo federal, entre eles, o de ser promotor da cidadania e do desenvolvimento, incluindo o cidadão e suas organizações como sujeitos das ações governamentais, na qual as informações, demandas e participações tem que ser potencializadas na relação Estado-Cidadão e em uma perspectiva federalista:

Este projeto de governo eletrônico, que está sendo implementado pelo governo federal, representa uma soma de esforços para integrar projetos das esferas federal, estadual e municipal, na intenção de ser um importante elemento de transformação social que irá promover a Inclusão Digital para um número cada vez maior de pessoas. (BRASIL, 2004, p. 3-4).

⁶ A classificação levava em consideração os fatores de desenvolvimento social e econômico do país, como o nível de desenvolvimento industrial e tecnológico, pontuando a disseminação das TICs, o envolvimento e utilização da internet pela população. São cinco os estágios de presença na web: Tradução própria do original: Estágios (*Stages*): I - Presença Emergente (*Emerging Presence*); II - Presença Aprimorada (*Enhanced Presence*); III - Presença Interativa (*Interactive Presence*); IV - Presença Transacional (*Transactional Presence*); V - Presença em Rede (*Networked Presence*) (UN, 2003, p. 138).

⁷ Disponível em https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/BRASIL%20-%202004%20-%20diretrizes_governoeletronico.pdf. Acesso em 17.abril.2019.

Outros importantes papéis para o Governo Federal também foram definidos nas Diretrizes, tais como: instrumentalizar a mudança das organizações públicas; racionalizar o uso dos recursos públicos e melhorar o atendimento ao cidadão a partir dos princípios da construção de capacidades coletivas de controle social e participação política; disseminar a TICs para que esta contribua para o desenvolvimento do país, com a perspectiva de fomentar e fortalecer as empresas nacionais, as novas tecnologias e ambientes colaborativos de desenvolvimento de software, eliminando a dependência de um número restrito de fornecedores de bens, serviços e licenças de software, e estimular o uso das TICs em outros níveis do governo; e por fim, promover, usar e disseminar as práticas de gestão do conhecimento na administração pública.

Destaca-se, ainda neste processo, a definição dos sete princípios norteadores para a construção das estratégias de intervenção a serem adotadas como orientações para todas as ações de governo eletrônico, gestão do conhecimento e gestão da TI no governo federal, sendo elas: 1. Promoção da cidadania como prioridade; 2. Indissociabilidade entre inclusão digital e o governo eletrônico; 3. Utilização do software livre como recurso estratégico; 4. Gestão do Conhecimento como instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas; 5. Racionalização dos recursos; 6. Adoção de políticas, normas e padrões comuns; 7. Integração com outros níveis de governo e com os demais poderes (BRASIL, 2004).

Com o propósito de atender prioritariamente as comunidades em estado de vulnerabilidade social em todo o Brasil, que não tinham outro meio de serem inseridas no mundo das tecnologias da informação e comunicação, o governo iniciou a implementação do programa Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão – GESAC⁸, coordenado pelo Ministério das Comunicações, oferecendo gratuitamente conexão à internet em banda larga - por via terrestre e satélite - aos telecentros, escolas, unidades de saúde, aldeias indígenas, postos de fronteira e quilombos. Segundo o relatório “GUIA LIVRE” (BRASIL, 2005), o GESAC levou internet via satélite a mais de 5 milhões de brasileiros, em 2.500 municípios.

Ainda segundo o mesmo relatório (BRASIL, 2005), nos três primeiros anos do governo, sob o princípio da universalização do uso das TICs, foram implementadas as políticas de Inclusão Digital, de adoção do Software Livre, independência tecnológica, e de

⁸ Disponível em <https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/comunicacao/SETEL/gesac/gesac.html>. Acesso em 15.abril.2019.

fortalecimento da pesquisa em Computação de Alto Desempenho. Os programas Computador para Todos e Uso do Software Livre possibilitaram a aquisição do PC a custo reduzido através de incentivo aos fabricantes para montarem e venderem computadores com software livre instalado. O governo federal criou o Comitê Técnico para Implementação do Software Livre para a instalação de licenças de software livres em todo o Governo Eletrônico brasileiro, refletindo nas demais ações do governo, como a interoperação de informações entre os órgãos governamentais baseadas em padrões de softwares abertos.

Outros projetos dos governos Lula também se caracterizam por serem iniciativas que promovem a inclusão digital e social. São os casos, por exemplo, do Portal de Inclusão Digital, com ações voltadas para as comunidades mais carentes e que reúne informações sobre diferentes iniciativas governamentais; do Avaliador e Simulador para a Acessibilidade de Sítios (ASES), um software de código livre para avaliar, simular e corrigir a acessibilidade de páginas, sítios e portais; e do Portal do Software Público Brasileiro, que tem diversos softwares com soluções voltadas para vários setores pra serem compartilhados livremente. Observou-se, também, uma maior utilização dos recursos de TICs como ferramentas de apoio para o desenvolvimento de ações governamentais e de fomento às áreas da transparência, *accountability* e participação, tais como a Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), o Portal da Transparência e o COMPRASNet (PRADO *et al.*, 2012).

Já os governos Dilma foram marcados pela consolidação e ampliação do uso das TICs nas diversas áreas do governo, com destaque para as áreas sociais, e pela manutenção e potencialização da usabilidade dos portais e softwares desenvolvidos na gestão anterior, com atenção para as plataformas de gestão administrativa. Em seu primeiro governo foi instituída a Instrução Normativa Nº 1/2011 com o objetivo de garantir o uso continuado dos programas disponibilizados no Portal de Software Público. Lançou ainda o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, com o objetivo de incrementar a transparência e o acesso à informação pública e a melhoria na prestação de serviços públicos⁹, e promoveu o primeiro curso de pós-graduação em governo eletrônico, possibilitando a ampliação do conhecimento no domínio das TICs para a discussão e criação de novas práticas na administração pública.

⁹ Decreto de 15 de setembro de 2011 – Institui o Plano Nacional sobre o Governo Aberto. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm. Acesso em 20.mar.2019. Ver também Lei de acesso à Informação, criada e sancionada pela Presidente Dilma: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.

Na área de inclusão digital e social, o governo desenvolveu duas plataformas de apoio ao cidadão, a primeira, voltada para a internet, o Portal da Pessoa com Deficiência, um ambiente virtual para promoção e divulgação das ações do governo relacionadas ao Programa Nacional de Acessibilidade e ao Programa de Promoção e Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência¹⁰, e a segunda, o Suite VLibras, um conjunto de softwares de código aberto, disponibilizados no Portal de Software Público Brasileiro, que traduzem os conteúdos digitais de texto, áudio e vídeo para a Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS¹¹.

A implementação da Consulta Pública em 2011, um sistema do Programa Governo Eletrônico¹², inaugurou uma nova fase de oferta de serviços de TICs para além da transparência e da prestação de contas, abrindo mecanismos de diálogo com o cidadão, que pode interagir com o governo através dos mecanismos de formulários e e-mail e contribuir com as consultas públicas abertas, acompanhando e enviando comentários, e obtendo retorno dos gestores sobre a publicação da versão final.

Nesse sentido, o Portal Participa.br, instituído em novembro de 2014 pela Portaria Nº 36, da Secretaria Geral da Presidência da República, tinha por objetivo a integração e participação social nas ações do governo, conforme o seu Art. 2º:

O Participa.br é um ambiente virtual de participação social que utiliza a internet para o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil, com o objetivo de promover a interação, a participação, a produção de conhecimento, a mobilização e a divulgação de conteúdos relacionados às políticas públicas do governo federal, por meio do amplo acesso dos usuários a ferramentas de comunicação e interação, fóruns de debate, salas de bate papo, vídeos, mapas, trilhas de participação com diversos mecanismos de consulta, dentre outros¹³.

O projeto seguiu os princípios norteadores da Política Nacional de Participação Social,¹⁴ sendo a sua plataforma construída através de software livre, com intuito de permitir a participação de todos os cidadãos por meio do uso de ferramentas das TICs, como fóruns, web conferência, chats, e-mail, para citar alguns exemplos que podem consumir e gerar informação no ambiente, contribuindo para a formação da base de conhecimento do

¹⁰ Ver Portal da Pessoa com Deficiência: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/>>

¹¹ Ver Portal do Software Público: <<http://softwarepublico.gov.br/social/suite-vlibras/>>

¹² Para maiores informações consultar: <<https://www.governodigital.gov.br>>

¹³ Portaria ministerial que institucionaliza e define o Participa.br. Disponível em http://impresanacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30166672/doi-2014-11-12-portaria-n-36-de-11-de-novembro-de-2014-30166668. Acesso em 17.mar.2019.

¹⁴ Decreto Presidencial nº 8243/2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em 18.abril.2019.

ambiente colaborativo. As dinâmicas interativas aconteciam dentro dos espaços das comunidades temáticas que utilizavam os mecanismos de trilhas de participação para as atividades de debate, propostas e relatórios. Os usuários atuavam em três grandes blocos de interação: participe – interagindo com as propostas existentes, proponha – criando propostas para discussão e mobilize, divulgação para apoio das propostas.

No segundo governo Dilma, o projeto Dialoga Brasil foi outra importante iniciativa implementada com tecnologias da informação e comunicação com o objetivo de ampliar o processo de participação política e social na elaboração e execução das políticas públicas. Segundo Barbalho, Cordeiro e Vale (2017), a plataforma Dialoga Brasil, diferentemente do Portal Participa.br – que não garantia responsividade às propostas apresentadas pelos cidadãos –, assegurava aos seus usuários que as propostas mais votadas dentro do ambiente teriam respostas do seu andamento por parte das entidades participantes. Os usuários podiam ainda interagir com o ambiente através do site da plataforma e das ferramentas de mídias sociais, como o facebook, twitter e google+, por meio das quais acessavam as informações necessárias para a participação nas discussões e votações das propostas existentes no ambiente. Ainda segundo os autores, no ano de 2015 foram cadastrados 25 mil usuários, que apresentaram 11.191 propostas, distribuídas em 27 programas relacionadas às áreas da saúde, segurança pública, educação, redução da pobreza e cultura, proporcionando uma dinâmica interativa de 276.147 votos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise documental e bibliográfica, conclui-se que a relação dos governos FHC com as TICs foi guiada pelos princípios da eficiência e da transparência governamental, com destaque para a oferta de informações e de serviços online, em consonância com o processo mais amplo de reforma do Estado implementada pelo MARE e de acordo com valores neoliberais vigentes naquele período.

Nos governos Lula, por sua vez, os mecanismos de interação e reciprocidade com o cidadão ganharam uma dimensão social. As políticas de uso das TICs não deixaram de contribuir para a formação de um Estado eficiente e transparente, até porque muitos dos princípios do neoliberalismo permaneceram vigentes nos governos petistas, contudo

procuraram possibilitar o desenvolvimento regional e local e diminuir as distâncias técnicas e sociais existentes entre os cidadãos e os órgãos governamentais. Pode-se afirmar que a prioridade do Governo Eletrônico passou a ser a promoção da cidadania, da participação e do controle social, ainda que, como dito, mantendo a oferta de serviços. Em outras palavras, o cidadão passou a ser visto como usuário e não como cliente.

Os governos Dilma, por sua vez, se caracterizaram pelo fortalecimento das instituições de participação social que haviam sido alicerçadas nos governos Lula, bem como pela implementação de novas experiências, com a formatação de ambientes virtuais que permitiriam o diálogo entre o governo e a sociedade, possibilitando, dessa maneira, uma maior interação participativa. Contudo, de acordo com a avaliação de Santos e Reinhard (2012), a integração entre os órgãos governamentais é um ponto crítico a ser considerado como um fator de dificuldade na implementação de serviços eletrônicos no Brasil, o que limita experiências de deliberação direta de políticas públicas, como a que foi induzida pelo Dialoga Brasil.

É preciso destacar ainda que a mera utilização das ferramentas de TICs pelos governos democráticos não garante necessariamente ambientes de interação que poderiam ser classificados no conceito democracia digital. Como observa Wilson Gomes, muito comumente, “os sites governamentais se constituem como meios de delivery dos serviços públicos mais do que formas de acolhimento da opinião do público com efeito sobre os produtores de decisão política” (GOMES, 2005, p. 221), o que pode ser constatado não apenas nos governos FHC, mas também nos governos petistas. A título de exemplo, a análise do site da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), no início do primeiro governo Dilma, indicou um baixo nível de responsividade e porosidade, justamente em um órgão voltado para um setor da população brasileira historicamente marginalizado, quando não muitas vezes excluído, do debate e da deliberação públicas (BARBALHO; OLIVEIRA, 2013).

É preciso levar ainda em consideração, na análise da relação entre as TICs e o fortalecimento da participação social nos governos Lula e Dilma, a ressalva feita por Evelina Dagnino (2016) de que o neodesenvolvimentismo, implementado por estes governos, e avaliado como “alternativa poderosa” ao projeto neoliberal, não conseguiu, por fim, romper com a lógica centralizadora própria ao Estado forte e protagonista do “velho

desenvolvimentismo”, o que limitou as experiências participativas. Isto resultou em mudanças na própria concepção de participação, que perdeu o sentido de “compartilhamento de poder” e assumiu o formato mais consultivo e dialógico, aproximando-se dos procedimentos neoliberais, ou seja, dos governos FHC.

REFERÊNCIAS

- BARBER, B. **Strong Democracy**: Participatory Politic for a New Age. Berkeley: University of California Press, 2003.
- BARBALHO, A.; CORDEIRO, M.; VALE, C.. A Cultura na Plataforma On-Line Dialoga Brasil. **Pensamento & Realidade**, São Paulo, v. 32, n. 4, p. 26-41, 2017
- BARBALHO, A.; OLIVEIRA, A. G. (2013). Questão racial e esfera pública virtual: uma análise do site da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **E-compós**, Brasília, v. 16, n. 1, p. 1-16, 2013.
- BITTAR, J. (or). **O modo petista de governar**. São Paulo: Teoria & Debate, 1992
- BITTAR, J. (org). **Governos estaduais**: desafios e avanços. Reflexões e relatos de experiências petistas. São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 2003.
- BRASIL. **Sociedade da informação no Brasil** : livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000a. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/livroverde.pdf>>. Acesso em 12 jun. 2017.
- BRASIL. **Decreto Institui Grupo de Trabalho Interministerial**. Brasília: Presidência da República, 2000b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2000/Dnn8917.htm>. Acesso em 12 jun. 2017.
- BRASIL. **2 Anos de Governo Eletrônico**: Balanço de Realizações e Desafios Futuros. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2002 Disponível em: < https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/E15_90balanco_2anos_egov.pdf>. Acesso em 12 jun. 2017.
- BRASIL. **Decreto Institui Comitê Técnico do Comitê Executivo do Governo Eletrônico e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República.,2003. Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/legislacao/Decreto_29_11_2003.pdf>. Acesso em 04 jun. 2017.
- BRASIL. **Diretrizes do Governo Eletrônico. Comitê Executivo do Governo Eletrônico**. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/BRASIL%20-%202004%20-%20diretrizes_governoeletronico.pdf>. Acesso em 11 jul. 2017.
- BRASIL. **Guia Livre**. Referência de Migração para Software Livre do Governo Federal. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2005. <<https://www.governodigital.gov.br/transformacao/cidadania/software-livre/guia-livre>>. Acesso em 11 maio 2017.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p 07-26, 2000.
- BUCHSTEIN, H. Bytes that bite: The Internet and deliberative democracy. **Constellations**, Nova York, v. 4, n. 2, p. 248-263, 1997
- CASTELLS, M. **Redes de Indignação e Esperança**: Movimentos Sociais na Era da Internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

COLEMAN, S.; SPILLER, J. Exploring new media effects on representative democracy. **The journal of legislative studies**, Hull, v. 9, n. 3, p. 1-16, 2003.

DAGNINO, E. States, Markets and Society – New Relationships for a New Development Era. **IDS Bulletin**, Sussex, v. 47, n. 2A, p. 157–168, 2016

DINIZ, V. **A história do uso da tecnologia da informação na gestão pública brasileira através do CONIP - Congresso de Informática Pública**. 2005. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0052732.pdf>> Acesso em: 09 set. 2017.

GOMES, W. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista Famecos**, Porto Alegre, v. 12, n. 27, p.58-78, 2005a.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras**, Porto Alegre, n. 7, v. 3, p. 214-222, 2005b.

GOMES, W. Uma agenda de pesquisa sobre Democracia Digital. In: IV JORNADAS DE COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA ENTRE GRUPOS DE PESQUISA DA UFBA E UFMG, 2007. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2007.

GOMES, W. Participação Política Online: Questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R.; GOMES, W. (org). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulinas, 2011. p. 19-46.

GOMES, W. **A Democracia no Mundo Digital**. História, problemas e temas. São Paulo: Edições Sesc, 2018.

LAMOUNIER, B.; FIGUEIREDO, R. **A era FHC**. Um balanço. São Paulo: Cultura, 2002.

LEVY P.; LEMOS, A. **O futuro da Internet**: em direção a uma ciberdemocracia. São Paulo: Paulus, 2010.

MARQUES, F. P. J. A.. **Participação política e Internet: Meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro**. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

MEDEIROS, P. H. (2004). **Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança**. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2004.

MARTINUZZO, J. A.. Governo Eletrônico no Brasil: paradigmas políticos da gênese. **Informática pública**, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, p. 15-28, 2007.

PRADO, O. *et al.*. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, J. (org). **Estado, sociedade e interações digitais**: expectativas democráticas. Salvador: UFBA, 2012. p. 13-39.

SAMPAIO, R. C. Democracia Digital no Brasil: uma prospecção das iniciativas relevantes. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 4, n. 1-2, p. 55-79, 2013.

SANTOS, E. M.; REINHAR, N. Disponibilização e uso de serviços de governo eletrônico no Brasil: a visão dos usuários. In: PINHO, J. (org). **Estado, sociedade e interações digitais**: expectativas democráticas. Salvador: UFBA, 2012.p. 119-136.

SILVA, S. P. **Estado, Democracia e Internet: Requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado**. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

UN. **World Public Sector Report 2003**: E-government at the Crossroads. Nova York: United Nations – Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management. 2003. Disponível em:
<<https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/World%20Public%20Sector%20Report%20series/World%20Public%20Sector%20Report.2003.pdf>>. Acesso em: 13 jul. de 2018.

UN. **E-government Survey 2014**. New York: United Nations - Department of Economic and Social Affairs. 2014. Disponível em:
<https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf>. Acesso em: 13 jul. de 2018.

ICTs AND SOCIAL PARTICIPATION: AN ANALYSIS OF THE FHC, LULA AND DILMA GOVERNMENTS

ABSTRACT

This article discusses the use of Information and Communication Technologies (ICTs) in the governments of Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) of PSDB, and Lula (2003-2010) and Dilma (2011-2016) of PT. It starts from the hypothesis that such governments responded differently to the challenges posed to public management by the new technological configurations. As a methodological resource, documentary analysis was carried out, supported by bibliographic research. It was concluded by proving the hypothesis when it was found that in the FHC governments the use of ICTs was guided by the principles of government efficiency and transparency and in the Lula and Dilma governments, the uses of interaction and reciprocity with the citizen prevail.

Keywords: Information and communication technologies. Social participation. Federal Government.

LAS TICs Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL: UNA ANÁLISIS DE LOS GOBIERNOS DE FHC, LULA Y DILMA

RESUMEN

Este artículo analiza el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) del PSDB, y Lula (2003-2010) y Dilma (2011-2016) de PT. Se parte de la hipótesis de que dichos gobiernos respondieron de manera diferente a los desafíos que plantean a la gestión pública las nuevas configuraciones tecnológicas. Como recurso metodológico, se realizó un análisis documental, apoyado en una investigación bibliográfica. Se concluyó comprobando la hipótesis cuando se constató que en los gobiernos de FHC el uso de las TICs se guió por los principios de eficiencia y transparencia gubernamental y en los gobiernos de Lula y Dilma prevalecen los usos de la interacción y la reciprocidad con el ciudadano.

Palabras clave: Tecnologías de la información y las comunicaciones. Participación social. Gobierno federal.

Recebido em: 16/07/2019
Aceite em: 03/10/2020