

# GOVERNO E DEMOCRACIA DIGITAIS: TRANSIÇÃO DE UM MODELO HIERÁRQUICO PARA UM MODELO EMERGENTE

Aires José Rover\*

## RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de refletir sobre novas perspectivas para a democracia a partir do fenômeno do governo eletrônico e do uso das tecnologias da informação e da comunicação (TICs) pelos cidadãos. Destacam-se alguns pressupostos, desafios, princípios, limites e perspectivas para a implementação de uma democracia emergente que vá além do governo eletrônico. Temas como sociedade em rede, estado nação com formato hierarquizado, a chamada democracia clássica e seus instrumentos de participação marcadamente formais, formas atuais de governo eletrônico, riscos técnicos e culturais na sua implementação, são delineados para que se verifique como a democracia digital pode e deve se desenvolver. Nesse sentido, reflete-se sobre o problema da exclusão digital e as formas e estratégias de capacitação e inclusão do cidadão em um espaço público muito mais dinâmico e incerto. É nesse momento que se procura demonstrar que a complexidade da sociedade atual aliada ao uso intensivo de tecnologias digitais pelo governo podem estar semeando novas formas emergentes de participação, de baixo para cima, cujas propriedades são muitas vezes paradoxais e certamente colaborativas e cooperativas.

**PALAVRAS-CHAVE:** DEMOCRACIA, GOVERNO ELETRÔNICO, SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO.

## ABSTRACT

The aim of this work is to present some perspectives for the democracy nowadays with the electronic government and the use of the information and communication technologies (ICT) by the citizens in order to allow them to participate effectively in the government. It makes some comments about the conditions, challenges, principles, limits and perspectives for the implementation of the democracy that goes besides the

---

\* Prof. da UFSC, contato: infojur.ufsc.br/aires

electronic government. Themes as network society, state nation, the classic democracy and their formal instruments of participation, electronic government's current forms, technical and cultural risks in his implementation, they are delineated to verified as the digital democracy can develops. In that sense, we thinks about the problem of the digital exclusion and the forms and strategies to training citizen in a much more dynamic and uncertain public space. It is on that moment that we try to demonstrate that the complexity of the current society and the intensive use of digital technologies for the government can be sowing new emerging forms of participation, whose properties are paradoxical and certainly cooperatives.

**KEYWORDS:** DEMOCRACY, ELECTRONIC GOVERNMENT, INFORMATION SOCIETY.

## **INTRODUÇÃO**

A sociedade está mais complexa, o que demonstra os termos sociedade da informação, do conhecimento. A informação passa a ser o motor das transformações e é o insumo mais importante nos sistemas modernos de produção. O uso intensivo da tecnologia da informação em forma digital tem proporcionado a superação das estruturas administrativas hierarquizadas e verticalizadas em direção a relações de poder horizontalizadas. Eis a sociedade em rede.

Esta complexidade, porém, vai além das relações de poder, atingindo a própria cultura, constituindo o fenômeno da cibercultura, que em essência se representa na democratização do acesso a bens culturais e informações diversas, na construção de uma inteligência coletiva. “Vivemos a era da cibercultura, ou seja, um mundo marcado pela interatividade, em que três princípios básicos norteiam o crescimento do ciberespaço: a interconexão, a criação de comunidades virtuais e a inteligência coletiva” (LÉVY, 1999).

Porém, não obstante o enorme incremento na utilização da tecnologia da informação e suas conseqüências na sociedade, tudo não passa de uma possibilidade de avançar na construção de uma democracia como forma de sociedade (LEFORT).

O aumento da complexidade da vida e dos riscos envolvidos faz com que a sociedade atual exija cada vez mais regulação jurídica da vida social. Como fazê-lo numa sociedade ainda mais complexa, na qual as mediações entre as pessoas cada vez

mais dependem de interfaces artificiais e processos autônomos regulados por códigos de programação e máquinas?

Hoje, as pessoas e as empresas são ainda os agentes principais de todas as ações e sobre elas recai a responsabilidade desses atos e seus efeitos. Mesmo assim, há restrições quanto à responsabilidade das pessoas jurídicas.

Haverá situações em que a idéia de personalidade será subvertida. Quem imaginava a possibilidade jurídica de mandado de prisão para um perfil genético e não para uma pessoa, física e juridicamente constituída? Mesmo não sendo comum na maioria dos sistemas jurídicos, naqueles mais dinâmicos já é uma realidade.

Assim, não é tão extravagante pensarmos em máquinas ou sistemas que respondam, parcial ou totalmente, pelos efeitos de suas ações e omissões, utilizados pelas pessoas comuns, por empresas e pelo Estado. Sistemas com personalidade jurídica, um absurdo aos nossos olhos juridicamente míopes.

A discussão sobre o Direito, o Estado e as tecnologias da Informação não passa fundamentalmente pela existência ou não de legislação, mas sim pela forma como a sociedade vem adotando as novas tecnologias e reinventando as relações entre os sujeitos e organizações. Esse processo é muito veloz e estas instituições ainda estão presas ao velho passado lento e analógico da sociedade industrial.

O futuro que se avizinha exigirá mudanças importantes nas formas de organização do Estado e do Direito, como por exemplo, na proteção da propriedade intelectual e da forma de participação dos cidadãos na política. Certamente, serão um Direito e um Estado mais globalizados (sem perder de vista o local) e dinâmicos. Isso não significa que serão necessariamente melhores, tendo em vista a tensão entre o aumento da regulação e da colonização do mundo da vida (Habermas) e a conseqüente diminuição da autonomia do agir emancipador. Conforme fala Santos, "o que mais nitidamente caracteriza a condição sócio-cultural deste fim de século [XX] é a absorção do pilar da emancipação pelo da regulação, fruto da gestão reconstrutiva do défices e dos excessos da modernidade confiada à ciência moderna e, em segundo lugar, ao direito moderno." (2000, p.55)

## **1. A CRISE DO ESTADO MODERNO**

O Estado moderno estaria passando por transformações baseadas no aumento de complexidade, nas quais situações paradoxais ocorrem, velhas estruturas de poder e procedimentos convivem com novas formas ainda jovens de gerir a coisa pública. A

teoria política a muito decifrou os limites do Estado moderno, caracterizado que é por um governo dos técnicos, pelo crescente aparato burocrático, hierarquizado, e pelo baixo rendimento do sistema democrático, apontando para uma crescente ingovernabilidade ou governabilidade pela tecnocracia na qual não há lugar para a política.

Tais fatores impediriam a participação dos sujeitos na tomada de decisões, seja pela dificuldade de acesso às informações, bem como pela dificuldade de compreensão de tais informações. Estes fatos demonstram o processo de contínuo aumento da complexidade do Estado. Isto também é demonstrado pelo aumento dos órgãos tradicionais do Estado e de outros institutos autônomos como as empresas estatais, como também o aumento e diversificação das suas funções (GARCÍA-PELAYO, 1996).

Se por um lado parece fácil concluir pela democratização dessas relações, por outro é possível verificar a dificuldade em eliminar o poder invisível (BOBBIO, 1992) que gira em torno da atuação do Estado, através da ação de grupos organizados que fazem valer seus interesses particulares. É evidente que as redes de informação (Internet) podem assumir um papel fundamental para o controle e fiscalização da administração pública, bem como para desburocratizar as relações entre Estado e cidadãos.

Esta é uma perspectiva por excelência otimista, pois as possibilidades oferecidas pelas diversas tecnologias de informação podem permitir a participação de uma grande maioria permanentemente excluída das decisões políticas. Porém, não se pode olvidar a possibilidade de sua utilização no processo de dominação, representado principalmente pela crescente desigualdade em termos de desenvolvimento e utilização das novas tecnologias entre classes sociais formadoras de um país nação e entre os países pobres e ricos.

O destino do estado nação está mudando nessa nova era. O que fazer diante disto? "Até agora, os governos estavam arraigados ao espaço geográfico. São instituições destinadas a controlar e administrar a terra. Mas, com grande parte da vida comercial e social da humanidade migrando para o mundo não-material do ciberespaço, as instituições políticas ligadas ao espaço geográfico se tornarão cada vez menos viáveis? Em um mundo em que mais atividades sociais e econômicas importantes acontecem no ciberespaço na forma de experiências culturais transformadas em commodities, os governos passam a ter um papel extremamente diminuído a desempenhar." (RIFKIN, 2001, p. 132)

O caráter global do mercado tende a mudar a vida política. Rifkin cita especialmente o avanço do mercado de telecomunicações que impede a supervisão e o controle da comunicação pelo próprio Estado. As parcerias feitas entre as empresas de mídia global e as de manufatura e serviços acabam por concentrar um poder de caráter monopolista e colonialista (2001).

Em que medida a razão instrumental, presente na transformação do mundo pela tecnologia, elimina a razão crítica acelerando o processo de desencantamento do mundo? A sociedade que se institui cada vez mais no mercado mediado pela tecnologia tende a destruir, inexoravelmente, o espaço público?

Nas democracias pelo mundo está havendo um declínio significativo dos partidos políticos na mesma medida em que há um crescimento das organizações voluntárias, grupos de pressão, lobbies, ONG's. Mesmo assim, a infra-estrutura social para o debate público e a ação política foi minada, pois cada vez mais há a valorização dos direitos do consumidor (sujeitos às lógicas comerciais e mercantilistas) e dos interesses de mercado em detrimento dos direitos do cidadão. Satisfazer as exigências de concretização dos direitos do cidadão tem se revelado bastante onerosa, de maneira que atualmente estão passando a se travestir de direitos dos consumidores (BRYAN, 1998). O desafio é evitar que o cidadão seja reduzido à categoria de consumidor de serviços governamentais.

Assim, o crescente processo de mediação tecnológica pode levar ao alheamento dos indivíduos como parte de uma coletividade identificada em um espaço público, mediados pela política. A ágora eletrônica pode se tornar um grande simulacro no qual o sujeito plugado pode significar apenas conectado a máquinas, nada mais. Em muitos casos instala-se um sentimento de segurança irreal, em que todos são levados a sentir-se como se estivessem isentos dos riscos e males da vida em sociedade. Enfim prisioneiros das tecnologias, da cultura de massa em escala mundial, dos mitos e mitologias “secularizadas” (IANNI, 2003).

Por conta de todas as mudanças desencadeadas pelo uso das novas tecnologias, em especial as tecnologias de informação e comunicação, a realidade do chamado governo eletrônico avança na mesma medida em que ocorre uma reforma silenciosa do próprio Estado, em termos de gestão da coisa pública. Em termos gerais e otimistas, o governo eletrônico tem se constituído em uma infra-estrutura de rede compartilhada por diferentes órgãos públicos a partir da qual a gestão dos serviços públicos é realizada. A partir da otimização desses serviços o atendimento ao cidadão são realizados, visando atingir a sua universalidade, bem como ampliando a transparência das suas ações.

## O GOVERNO ELETRÔNICO

O governo eletrônico tem várias faces (PERRI, 2001):

1. Fornecimento de Serviços Eletrônicos. É a faceta do ponto de vista do Estado e a mais conhecida do governo eletrônico. É uma forma instrumental de administração das funções do Estado (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário) e de prestação dos serviços de utilidade pública. Essas atividades podem ser divididas em três categorias: G2G, que envolve compras ou transações entre governos; G2B caracterizado pela relação entre governo e fornecedores e G2C, relação entre governo e cidadãos. As duas primeiras categorias ainda são as responsáveis pela maior parte dos investimentos já realizados. A disponibilização e acesso à informação seria aqui o ponto central.

2. E-governance ou atividades de suporte digital para elaboração de políticas públicas, para a tomada de decisões e gestão pública. Tem como base a organização de conhecimento que permitirá que muitos atos e estruturas meramente burocráticas simplesmente desapareçam e a execução de tarefas que exijam uma atividade humana mais complexa seja facilitada.

3. Democracia Eletrônica (e-democracy), que começa com o voto eletrônico, seguido de experiências de consulta e deliberação on-line dos cidadãos, enfim, a chamada e-participação. É o ponto de vista da sociedade definindo e aprofundando os fins do Estado Democrático de Direito.

Note-se que se trata de um conceito extremamente alargado e cujo alcance é uma tarefa difícil. Fica claro que o ponto (1) é muito bem realizado pela maioria dos governos que avançaram em suas interfaces e ambientes eletrônicos, o que não é verdadeiro para os dois itens que seguem. O item (3) evidentemente, de tão particular que é nem deveria ser tratado como governo eletrônico. Um motivo já seria o bastante, o fato de que o ponto de vista de sua organização não é mais o Estado ou o governo, mas o cidadão e a sua participação na esfera pública.

O governo eletrônico é uma exigência emergencial de ordem econômica e gerencial. A simplificação da burocracia estatal, a agilização dos procedimentos, utilizando menos e melhor os recursos humanos, e a incrível redução das necessidades de aquisição, transporte e armazenamento de papéis não são opções, mas a base para a redução de custos que hoje se tornou obrigatória para a maioria dos estados nacionais. As planilhas financeiras dos administradores públicos e as limitações orçamentárias norteiam e muito a instituição do Governo Eletrônico neste seu princípio.

Evidentemente, os custos de implantação e manutenção do governo eletrônico não são insignificantes, mas no cômputo geral representam um verdadeiro milagre de economia com a eliminação quase que total dos suportes físicos das informações.

Porém, é incorreto ter como único parâmetro estes efeitos econômicos. Deve-se levar em conta o aspecto qualitativo da relação do governo com a sociedade, na qual o papel do cidadão é fundamental, seja em relação ao exercício de seus direitos como no cumprimento de seus deveres. Evidentemente, este contexto ainda passa longe da chamada democracia digital.

O uso do software livre é uma alternativa inteligente para o governo eletrônico. De imediato aparece a vantagem de ser um conhecimento utilizável sem onerosidade. Menos óbvio, mas não menos importante está a possibilidade de auditar e verificar o código fonte, pois a possibilidade de códigos ocultos e maliciosos não é algo distante em tais circunstâncias. Além disso, os modelos livres adquirem nova força com o mundo da rede, o que não poderia ser diferente, contando-se que foi através deles que a humanidade tem evoluído a partir do acúmulo de informações anteriormente codificadas.

Em termos legais, a administração pública não precisa exigir diretamente o software aberto. Basta licitar dentro da regra geral, exigindo apenas na entrega a abertura do código fonte. Dificilmente, a indústria de código proprietária arriscará abrir sua caixa preta.

A gestão deve ser descentralizada, visto que o Estado administra uma quantidade de informações praticamente infinita. O resultado é uma maior área de atuação do Estado, bem como o surgimento, desenvolvimento e aproveitamento de novas idéias. Isso, porém, não pode significar isolamento nem, tampouco, autonomia dos órgãos.

Por isto, a coordenação deve ser centralizada, respondendo pela uniformização dos serviços e sua fiscalização. A implementação de controles estatísticos e programas de simulação que permitam a geração de vários relatórios sobre o uso dos serviços, facilitando o seu planejamento futuro é importante nesse nível.

Do ponto de vista dos riscos que envolvem o desenvolvimento do governo eletrônico, evidentemente, o mais imediato e realista é a não realização de seu objetivo básico, a universalização de seus serviços, ou melhor, a não consecução da condição para isto que é o acesso universalizado ao governo eletrônico (TAKAHASHI, 2000). A forte exclusão digital deve ser atacada por todos os lados, com inteligência e sem trégua.

Em sentido contrário, a sua realização ao máximo, mas desvirtuada, teríamos o fantasma do big brother, de um Estado onisciente e controlador. Há, contudo, quem acredita ser esta uma hipótese mais remota (uma ditadura que censura) que aquela de uma sociedade cuja transparência (BRIN) é cada vez maior.

Mais inquietantes são os aspectos de caráter geral que põem em risco o sucesso do governo eletrônico no que diz respeito a sua implantação e manutenção. Investimentos sem transparência e coordenação põem em cheque a credibilidade e a confiança necessárias. A corrupção é um dos grandes males da atualidade e não está restrita aos países em desenvolvimento. No mínimo tem sido a causa de grandes desequilíbrios e da grande pobreza mundial (BATRA, 2007). Quiçá não impeça o avanço desta experiência de governança.

O processo de construção de um governo digital é de uma complexidade oculta muito grande o que exige reengenharia dos processos e vigilância permanentes por parte das pessoas envolvidas.

Uma questão de importância maior é o fato de que as máquinas e as tecnologias são passíveis de falhas, à semelhança de seu criador, e na medida em que dependemos cada vez mais delas, mais frágeis ficamos diante de qualquer serviço por elas intermediado. Aqui, a questão da segurança do processo e dos sistemas é tão importante que dela depende a credibilidade e adesão ao governo eletrônico. Essa segurança, como a própria segurança jurídica, depende tanto do elemento tecnológico como das pessoas envolvidas, sem falar do devido debate político e legislativo das diretrizes gerais de implantação do Governo Eletrônico.

Além dos problemas mais significativos acima indicados, existem outros fatores que dificultam a construção do governo eletrônico:

- falta de uma política eficiente que minimize o fato de que os equipamentos eletrônicos são caros para a maioria da população mundial.
- falta de determinação e de um esforço coordenado, dificuldades em dar o primeiro passo, conservadorismo, medo.
- burocracia representada em estruturas e normas arcaicas.
- chefias castradoras de novas idéias.
- duplicidades, fracionamento de serviços.
- escassez de recursos.
- há serviços que não podem ser prestados sem a presença do cidadão.



- a automação dos processos gera desemprego e exige maior escolaridade da mão de obra.

- a infra-estrutura da comunicação deve ser objeto de permanente investimento.

- há muita diversidade de padrões de procedimentos nas diferentes entidades o que exige muita articulação e um maior custo no processo.

- obstáculos culturais: cultura do curto prazo faz com que se pense que mudanças importantes podem ocorrer facilmente e rapidamente. Nessas circunstâncias, normalmente, há dificuldades de adaptação às mudanças.

Do ponto de vista cultural o desenvolvimento da sociedade atual cada vez mais movida pelo espetáculo do entretenimento e pela superficialidade mercantil deixa entrever dúvidas quanto à realização do governo e da democracia eletrônicos:

"Não se confessa, por exemplo, que o 'cidadão eletrônico', conectado e antenado, é alguém que pode espreitar, votar e escolher, mas tem poucas chances de protagonizar a construção da comunidade. É que ele atua num quadro demarcado por uma forma específica de política: a política-espetáculo" (NOGUEIRA, 2006).

Não é fácil rebater essa crítica, pois se compara a nova realidade ainda pouco compreendida com os padrões culturais e políticos de uma modernidade fortemente racionalista. Hoje, o valor das emoções é cada vez maior visto que passam a ser cada vez mais referenciais para as tomadas de decisões. E isto parece ser uma preocupação fundamental:

"O que acontece é que o imediatismo da resposta, facilitado pela tecnologia, encoraja a resposta emocional, influenciada pelas condições do momento. Cria-se uma falsa sensação de participação, na qual o individualismo predomina, e não o bem da sociedade como um todo" (SABBATINI, 1992).

O fator emocional não é um problema em si, mas o imediatismo e individualismo, sim. Porém, este é um risco razoável para a tomada de uma decisão política, visto que o processo sempre é passível de ambigüidades e manipulações em maior ou menor grau. Imaginar a perfeição nesse processo é ingenuidade (GARCIA, 2004) e decorre de uma visão simplificadora e muitas vezes maniqueísta.

Enfim, parece ser muito mais importante saber que a ignorância do povo, esta sim e em todos os seus níveis, é um dos empecilhos fundamentais para o desenvolvimento do governo e da democracia digitais.

O conceito mínimo de democracia, segundo Bobbio (1986), é um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as

decisões coletivas e com quais procedimentos. Nesse sentido são importantes a atribuição do poder de tomar decisões, a regra da maioria e a real possibilidade de escolha por parte de quem decide. Por outro lado, os direitos de liberdade, de opinião e de expressão são pressupostos necessários de um regime democrático.

Note-se que este é um conceito de índole formal, porque não está referenciado às condições materiais da sociedade, normativa, porque preocupado com os procedimentos normativos e a definição formal do direito e, representativa, pois as decisões políticas passam pela regra geral de uma maioria que se faz representar.

Dessa forma, a estrutura que refletiria o caráter democrática de uma nação é ainda a organização jurídica institucional do Estado. Sobre este cairiam as maiores responsabilidades e reclames. Por seu lado, a sociedade teria aqui o papel de demanda, a ser tutelada, mas nunca o papel principal. É o que diz a regra do voto da maioria que pressupõe a existência de um conjunto desorganizado de indivíduos isolados, com objetivos incongruentes passíveis de serem contabilizados aritmeticamente. Enfim, seria uma democracia de Estado, notadamente, um Estado democrático, de direito, cujo fluxo de interação é hierarquizado, de cima para baixo.

Um instrumento básico da democracia formal com o qual está muitas vezes identificada e reduzida é o voto, universal e livre. Seu limite fundamental e ao mesmo tempo sua virtude é tornar possível a representação da nação nas decisões políticas. Naturalmente, pouca ênfase se dá aos limites, que são claros na medida em que não é a melhor ferramenta para se implementar a tão propalada participação do cidadão. De qualquer forma é o grande instrumento da democracia moderna e atual.

Na esteira das mudanças desencadeadas pelas novas tecnologias surge o voto eletrônico. Dentro da mesma análise acima trata-se de um passo pequeno. Evidentemente, a chamada urna eletrônica no Brasil é uma experiência de sucesso. Contudo, imaginar e defender que houve mudança significativa seria ingenuidade. A urna eletrônica facilitou o voto, deu mais velocidade e transparência ao processo, mas não mudou realidades tristes de controle do eleitorado, principalmente naqueles lugares onde o voto de cabresto ocorria e continua ocorrendo. Principalmente, pelo interior.

Para mudar essa realidade é preciso investir em possibilidades que vão além do simples voto, tais como a participação direta dos cidadãos no processo legislativo e nos demais processos de tomada de decisão políticos. Podemos até falar em democracia direta, factível com as redes disponíveis (ROVER, 2000).

A democracia digital é uma possibilidade que o futuro nos apresenta graças à evolução das novas tecnologias. Para tanto é necessário o desenvolvimento de políticas que reconheçam a existência de um novo direito, qual seja, o direito de acesso à rede, o que implica a chamada inclusão digital e tudo o que ela representa. Tornar real o direito ao acesso, um direito fundamental.

## **2. O PRESSUPOSTO DA INCLUSÃO DIGITAL**

Hoje uma parcela ínfima da população mundial tem acesso à rede. Destes, 80% estão localizados nos países centrais. Na América Latina 90% dos usuários são das classes sociais mais altas. Portanto, cabe perguntar em que medida a própria idéia do governo ou democracia eletrônica não é algo ainda muito distante? Não parece que em curto prazo possa surgir uma multiplicidade de grupos de interesse e cidadãos comuns com acesso aos meios informacionais. Parece claro que a base da exclusão digital é ainda um problema de não acesso à educação formal, seguido de perto por questões de ordem econômica (RUEDIGER, 2006).

Questão difícil é resolver o problema da paridade entre a qualidade dos serviços disponíveis e a capacidade de usar e pagar por eles. Hoje se tem diferentes tipos de acesso, tanto de infra-estrutura (bandas largas e muito estreitas) quanto de qualidade dos conteúdos, pagos ou não. A privatização das telecomunicações melhorou a situação de acesso à infra-estrutura até o momento atual. Como avançar tendo o lucro, ao invés do interesse público, a mola propulsora das transformações políticas nesta área (GARNHAM, 1996)?

A Association for Progressive Communication, Instituto do Terceiro Mundo, afirma em seu relatório (Folha, 2007) que o Brasil tem uma estrutura de tecnologias de informação e comunicação (como telefonia e acesso a internet) boa, mas muito mal distribuída pelo território e entre a população. Este seria um problema comum aos países em desenvolvimento. No caso do Brasil houve um efetivo aumento na infraestrutura de comunicações desde a privatização do sistema Telebrás, mas o atendimento da população mais pobre continua muito limitado.

Iniciativas de inclusão digital foram realizadas, mas há problemas na forma como são implementadas, como é o caso dos pontos de acesso à internet instalados pelo governo em escolas e centros comunitários, cuja escolha de muitas das escolas para a instalação acabou parcialmente prejudicada por questões políticas. Além disso, mais de 2.400 municípios (dos cerca de 5.500 que há no Brasil) estão sendo ignorados pelas

empresas privadas de telefonia e internet. Fica claro que não há prioridade em iniciativas de inclusão digital nas áreas rurais, sem contar que os valores de mercado global estão acima das exigências de uma real inclusão digital democrática.

A Inclusão Digital é um processo único, abrangente e paulatino de democratização do acesso à informação, à cultura, ao conhecimento e à rede que exige diversas formas de ações, do qual fazem parte três elementos essenciais: o sujeito ou grupo de sujeitos que busca o acesso, os agentes que de alguma forma são responsáveis por esse acesso tais como o Estado e as instituições privadas, e as tecnologias de informática e comunicação com suas infra-estruturas e superestruturas tecnológicas de hardware e de software.

Por outro lado, em termos de objetivos desse processo, há o objetivo finalístico da universalização do conhecimento e tudo o que isto significa (cultura, informação). Para tanto, tem-se o objetivo mediático da democratização da infra e superestrutura tecnológica, pública ou privada, o que significa não apenas estarem os canais abertos, mas também a criação de ambientes virtuais propícios para a tarefa acima. Essa disponibilização deve se constituir de forma permanente e economicamente acessível. Este avançar estrutural segue o passo concomitante da imprescindível alfabetização e capacitação (coisas diferentes) para esse novo mundo digital.

Como objetivo estrutural macro e certamente condicionante de todo processo está a inclusão social e econômica dos menos favorecidos. “A inclusão digital e o combate à exclusão social e econômica estão intimamente ligados em uma sociedade onde cada vez mais o conhecimento é considerado riqueza e poder” (ETHOS, 2004).

A capacitação dos sujeitos dentro do processo de inclusão e educação digital consiste em um primeiro momento na chamada alfabetização tecnológica, isto é, fornecer compreensão e proficiência básicas e mínimas na utilização dos recursos tecnológicos disponíveis, em especial os sistemas computacionais ou de informática (hardware e software). Seria um passo elementar para o acesso ao ciberespaço que representaria o aprender para aprender.

Neste caso pode-se identificar que o uso dos recursos disponíveis será um uso restrito, que "caracteriza-se no adestramento dos cidadãos para operar computadores e softwares aplicativos, de uso comum" (COELHO, 2007)

O segundo momento da capacitação dos sujeitos para o ciberespaço seria algo mais além e mais sofisticado que uma alfabetização. Seria uma habilitação em que o sujeito já domina um conjunto mínimo de conceitos e ações que lhe permite tanto

buscar e localizar informações e conhecimento, como contribuir de alguma forma ainda elementar no mundo digital. Seria o chamado "espaço conceitual" de Axelrod e Cohen (2000) definido como o conjunto de categorias estruturadas localizado ou compartilhado de tal forma que os agentes próximos possam interagir. Na medida em que esta habilitação aumenta, os sujeitos passam a ser mais ativos, deixam de ser apenas consumidores de informação, mas geradores de novo conhecimento, deixam de ser apenas usuários para se tornarem parceiros. Tornam-se nós importantes dentro da rede.

Aqui se tem um uso de forma ampliada, que "se refere à idéia de instrumentalização, onde o indivíduo incorpora a tecnologia como ferramenta de produção e desenvolvimento da comunicação e informação. A apropriação de uma cultura digital vai além da manipulação das ferramentas tecnológicas" (COELHO, 2007).

Dentro do processo de inclusão digital na fase de capacitação alfabetização dos sujeitos agentes há múltiplas, diferentes e complexas estratégias a se implementar.

Uma tarefa elementar e condicionante de todo trabalho é a facilitação do acesso aos diversos sistemas de comunicação, buscando soluções alternativas de acesso coletivo ou compartilhado. O uso da Internet é o mais evidente, mas há as centrais de atendimento telefônico, já muito utilizadas para sugestões e denúncias. Nesse mesmo caminho vai o barateamento dos custos de aquisição e manutenção dos computadores.

Em um momento mais direcionado a grupos específicos de excluídos, é tarefa inicial uma competente identificação dos possíveis envolvidos em um movimento de inclusão e demarcar as suas necessidades, desde sociais até as informacionais. Feito isto, passo seguinte seria garantir a participação em todo processo da comunidade envolvida, líderes comunitários, instituições de ensino e quaisquer entidades que tenham alguma conexão e interesse nesse processo de inclusão.

Em estágio mais avançado o investimento na formação e coordenação da rede dos interessados no processo, principalmente as próprias comunidades envolvidas, haja vista a potencialidade de intercâmbio de informações e de experiências.

Como tema transversal em todos os momentos acima indicados tem-se a questão pragmática da utilização e criação de ferramentas tecnológicas baseadas em rede que permitam o avanço do processo de inclusão digital para muito além da alfabetização. Portanto, ferramentas que permitam a participação em rede dos sujeitos e comunidades com suas culturas e práticas, ao ponto de colaborarem com o processo de construção do conhecimento (FERREIRA, 2007).

Esse é um caminho com muitas possibilidades de erro e retrocessos, o que o caracteriza como lento e gradual.

A inclusão digital significa uma mudança fundamental no velho modelo de aprendizagem, a qual as pessoas aprendem e avançam com suas próprias experiências e um novo papel surge para as velhas instituições de transmissão do conhecimento: "Ainda que as pessoas aprendam em suas experiências profissionais e sociais, ainda que a escola e a universidade estejam perdendo progressivamente seu monopólio de criação e transmissão do conhecimento, os sistemas de ensino público podem ao menos dar-se por nova missão a de orientar os percursos individuais no saber e contribuir para o reconhecimento do conjunto de know-how das pessoas, inclusive saberes não-acadêmicos" (LEVY, 1999).

### **3. UMA DEMOCRACIA EMERGENTE**

A revolução digital representada pelo avanço da internet é um processo emergente. A web funciona como um sistema emergente. Isto quer dizer que está aprendendo, que pode gerar inteligência emergente, que a macro inteligência emergirá da organização bottom-up sem controles hierárquicos ou centrais.

Morin define o conceito de emergência como “qualidade ou propriedade de um sistema que apresenta um caráter de novidade em relação às qualidades ou propriedades dos componentes considerados isoladamente ou dispostos de maneira diferente num outro tipo de sistema” (1977, p. 104). Esse caráter de novidade significa que o modo como o sistema se vai desenvolvendo é como se fosse dotado de vida própria, uma autoorganização sem uma intenção explícita e consciente, sem qualquer planejamento. Há aqui uma mistura de ordem e anarquia. Esta anarquia é basicamente o seu caráter não hierárquico na maneira como se organiza. Nesse sentido, inteligência, personalidade e aprendizado emergem de baixo para cima, bottom-up (JOHNSONS). A sua ordem decorre do interesse dos agentes em colaborar. É exatamente o que ocorre na internet, colaboração a partir de regras mínimas e básicas objetivando aquela colaboração.

Assim, a partir de idéias ou sistemas simples, comportamentos mais sofisticados ocorrem aos poucos, o que é uma característica e não um defeito da emergência. Padrões maiores podem emergir de ações locais descoordenadas.

Evidentemente, a evolução se dá de modo imprevisível até por falta de objetivos predefinidos. Mas um padrão básico se mantém no tempo. De qualquer forma, sempre há o risco de alta complexidade que pode tornar os sistemas emergentes fora de

controle. A situação de comunidades envolvendo milhares de agentes colaborando sem um comando central pode dar em caos e a cautela pode ser necessária. Como afirma Johnsons, é preciso compreender que a emergência sempre incluiu desistir de controle, deixar o sistema governar por si mesmo tanto quanto possível e aprender a partir de princípios básicos.

Parece óbvio demais que coisas desse tipo podem ser boas para formas diversas de entretenimento, mas jamais para a política ou a democracia. Será que não?

Não é de hoje que há a expansão de um poder ascendente no avanço da democracia, desde a ampliação dos direitos políticos até dos direitos sociais. Esse movimento emergente tende a mudar a natureza da democracia na sua forma clássica, sem certezas em seus novos rumos. "Se o avanço da democracia for de agora em diante medido pela conquista dos espaços até então ocupados por centros de poder não democrático, tantos e tão importantes ainda são estes espaços que a democracia integral (posto que seja meta desejável e possível) ainda está distante e é incerta." (BOBBIO, 2000, p.57) Além de incerteza, parece normal nessa forma de evolução a presença de paradoxos, representados por avanços e retrocessos, construção e destruição, vida e morte: "A globalização da informação e da comunicação sugere a possibilidade de uma nova estrutura de cidadania e democracia nas quais até agora mal se pensou. Simultaneamente, a crescente privatização e individualização que a tecnologia da informação também promoveu apontam uma direção diferente e quase oposta: para o esvaziamento e diminuição da esfera pública nas sociedades ocidentais contemporâneas." (KUMAR, 1997, p.172)

Bem ou mal, o governo eletrônico, avançando e utilizando a rede internet como suporte para seus serviços e interações com os cidadãos, faz parte do aprofundamento dessa emergência. Desde já se pode verificar em várias áreas benefícios alcançados (GARCIA, 2004):

- Simplificação dos procedimentos administrativos e integração das informações com conseqüente aperfeiçoamento dos modelos de gestão pública (diminuição da burocracia).
- Integração dos órgãos do governo em todos os seus âmbitos, municipal, estadual e federal.
- Transparência e otimização das ações do governo e dos recursos disponíveis, através da prestação eletrônica das ofertas de serviços e das contas públicas.
- Desenvolvimento do profissional do serviço público.

- Avanço da cidadania e da democracia com a promoção do ensino, alfabetização e educação digital.

Enfim, a principal consequência do desenvolvimento do GE é a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

Do ponto de vista da democracia digital, a participação popular nas decisões governamentais é uma possibilidade de avanço do governo eletrônico, notadamente se utilizando de processos emergentes da própria internet. Mesmo hoje já seria possível o acesso do cidadão a procedimentos de seu interesse ou da coletividade e que dependam da ação política. O aumento da agilidade desse processo junto com a disseminação de conhecimento e de ações políticas podem ampliar o nível da participação e da consciência político-social.

O avanço desta hipótese com a participação do cidadão a qualquer tempo e em qualquer lugar, dentro de um processo de auto-gestão seria o caminho para a realização da Ágora digital ou a representação e consequente participação direta nas decisões políticas. É uma questão de interesse mais da sociedade do que do Estado em aprofundar esse processo. Dessa forma, do ponto de vista da democracia digital ter-se-ia uma sociedade mais ciente de seus direitos e deveres.

Hoje a rede internet já é uma boa mídia para a participação na política na medida em que pode ajudar as pessoas de todo o mundo a se envolverem mais com o governo, da mesma forma que facilita aos potenciais empresários se envolver no mundo dos negócios. Como premissa verdadeira temos que as ações de mobilização não precisam correr pelos canais oficiais, sendo esta uma característica importante das relações de poder.

É fato que os governos são monopólios em seus territórios geográficos o que vale dizer que os clientes não podem simplesmente escolher outro fornecedor. Mas não são monopólios permanentes. Com esforço suficiente, políticos podem ser tirados do cargo. Devido a essa realidade e ao poder cada vez maior dos sujeitos para se organizarem e se fazerem ouvir via Internet, os governos com o tempo se tornarão mais sensíveis e o próprio modelo de Estado evoluirá para outra forma, baseada na participação e cooperação dos cidadãos.

Por outro lado, diferentemente das empresas que valorizam aqueles indivíduos que consomem mais, o governo NÃO deve tratar as pessoas com base em sua capacidade econômica. Ao contrário, deve haver uma preocupação especial com aqueles que são frágeis economicamente. Isto não deve significar necessariamente a instalação de



políticas protecionistas. Na maioria das vezes, dá mais resultado uma política de educação e acesso universal às informações. Por outro lado, o governo deve tornar-se capaz de ouvir o que os cidadãos têm a dizer. Tudo isto tem a ver com os chamados novos direitos (BOBBIO, 1992), fundamentalmente o direito de acesso através dos meios eletrônicos. Não é por nada que parece termos entrado na denominada era do acesso (RIFKIN, 2001).

Diferente da democracia formal pode-se construir com o novo mundo da rede algo próximo da visão de Dewey (apud GARCIA, 2004), que vê a sociedade democrática como uma forma de cooperação social contínua, a qual cada sujeito participa, é responsável e tem confiança nesse processo cooperativo e colaborativo. Se o Estado, concebido como é atualmente, ainda permanece como a instituição que organiza o debate institucional das convicções individuais e valores coletivos, isto só futuro dirá. Se a emergência for avassaladora poderemos ter uma e-democracia que dispense este velho Estado moderno pouco transparente e dado a pouca colaboração com a sociedade, sua criadora.

Certamente, qualquer idéia de construção de uma nova ordem já não está no horizonte da ação macro da política tradicional, mas no nível micro da sociedade e da política da vida. A velha prática política já passa por uma transição que ocorre ao largo das instituições, transição esta que eliminou as tradicionais diferenças entre direita e esquerda, conservadores e progressistas, ecologistas e antiecológicamente. Certamente, instalou-se na política uma ambivalência típica de uma modernidade líquida, desorganizada e reflexiva bem diferente do velho paradigma caracterizado pela “redução das atividades humanas a movimentos simples, rotineiros e predeterminados, sem envolver as faculdades mentais e excluindo toda a espontaneidade e iniciativa individual” (BAUMAN, 2001, p. 33).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nesse sentido, é preciso uma atitude criativa e crítica diante das múltiplas possibilidades e mudanças no campo político em tempos de emergência da virtualidade. Assim, uma política pública para desenvolvimento da e-democracia deveria levar em consideração, segundo Coleman, "os seguintes princípios:

- Criar novos espaços públicos para interação e deliberação política. Diante da defasagem de ambientes tradicionais com esse objetivo, a Internet oferece vantagens significativas para manutenção de áreas públicas de discussão e deliberação.

- Promover um fluxo de comunicação interativo e multidirecional, de maneira a conectar os cidadãos, os representantes políticos e os administradores.

- Integrar os processos de e-democracia a estruturas constitucionais mais consistentes.

- Garantir que a integração entre os cidadãos, seus representantes e os administradores tenham um sentido. Uma vez que se chame o público para participar do processo político, deve-se garantir que isso ocorra de uma maneira clara, efetivamente facilitada e que haja mecanismos de resposta onde os governos possam ouvir e aprender.

- Garantir que haja quantidade suficiente de informações de alta qualidade, de maneira que os cidadãos possam considerar as opções políticas a partir de bases confiáveis.

- Se a opinião pública será ouvida mais claramente e constantemente, deve-se envidar esforços para que a maior gama possível de opiniões sejam integradas na conversação democrática, inclusive aquelas tradicionalmente marginalizadas.

- Deve-se refletir no espaço virtual a realidade geográfica e a estrutura social, provendo-se acesso equitativo ao processo democrático para todas as áreas e todas as comunidades." (apud NEVES, 2008, p. 200)

Portanto, a tarefa não é simplista e exige uma compreensão do ambiente complexo da vida política atual. Havendo consciência das emergências e interações atuais e potenciais da sociedade global, as ações são certamente mais simples do que mentes burocráticas supunham.

## **REFERÊNCIAS**

AXELROD, Robert and COHEN, Michael D. *Harnessing Complexity: organizational implications of a scientific frontier*. New York: The Free Press, 2000.

BATRA, Ravi. *A nova prosperidade*. 2007.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. RJ: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRIN, David, *The transparent society*. Publisher: Addison-Wesley, 1998.

BRYAN, Cathy, TSAGAROUSIANOU, Roza, TAMBINI, Damian. Electronic democracy and the civic networking movement in context. In: Cyberdemocracy. Technology, cities and civic networks. London: Routledge, 1998.

COELHO, Christianne C S R. 2007.

ETHOS, Instituto. 2004.

FERREIRA, Vania Regina Barcellos. A utilização de práticas de gestão do conhecimento em organizações da sociedade civil que trabalham com projetos de inclusão digital. Dissertação, mestrado em engenharia e gestão do conhecimento, UFSC, 2007.

Folha on line. Relatório critica distribuição de tecnologia digital no Brasil. Disponível em Folha.com.br, acesso em 23/05/2007.

GARCIA, Thais Helena Bigliuzzi et all. A democracia na Era do Governo Eletrônico. 2004.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. Las transformaciones del Estado contemporáneo. Madrid: Alianza Editorial, 1996).

GARNHAM, S. and MARVIN, S. Telecommunications and the City: Electronic Spaces, Urban Places, London: Routledge. 1996.

IANNI, Octávio. Tipos e mitos da modernidade. 2003.

JOHNSONS, Steven. Emergência: a dinâmica rede em formigas, cérebros, cidades e softwares.

KUMAR, Krishan. Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LEFORT, Claude. A invenção democrática: os limites do totalitarismo. Tradução por Isabel Maria Loureiro. São Paulo: Brasiliense, 1985.

LÉVY, Pierre. Cibercultura. São Paulo, Editora 34, 1999.

MORIN, Edgar. O Método 1. A Natureza da Natureza. Europa-América. 1977.

NEVES, Rodrigo Fernandes das. A democracia nas sociedades da informação e do conhecimento. Dissertação de mestrado. Curso de pós graduação em direito, UFSC, orientador Aires J Rover, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Democracia Eletrônica. Jornal da Tarde. Disponível em <http://www.geocities.com/maisbrasil/democratel.htm>.

PERRI. E-governance. Do Digital Aids Make a Difference in Policy Making? In: Designing E-Government, Prins J.E.J. (ed.), Kluwer Law International, 2001 IN: JÓIA, Luiz Antonio. O que é Governo Eletrônico.

RIFKIN, Jeremy. A era do acesso. A transição de mercados convencionais para networks e o nascimento de uma nova economia. São Paulo: MAKRON Books, 2001.

ROVER, Aires José (org.). Direito, Sociedade e Informática: limites e perspectivas da vida digital. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000, 245 p.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo Eletrônico ou Governança Eletrônica – Conceitos Alternativos. Disponível em <http://buscalegis.ufsc.br>.

SABBATINI, Renato M. E. Democracia Eletrônica. Campinas: Jornal Correio Popular, 30/7/92. Disponível em <http://www.nib.uni>

SANTOS, Boaventura de Souza. Crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

TAKAHASHI, Tadao (Org.). Sociedade da Informação no Brasil. Livro Verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.