

Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*

Luiz Akutsu**

José Antonio Gomes de Pinho***

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Sociedade da informação; 3. Patrimonialismo, *accountability* e democracia delegativa; 4. Metodologia; 5. Resultados; 6. Considerações finais.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Information society; 3. Patrimonialism, *accountability* and delegational democracy; 4. Methodology; 5. Results; 6. Final remarks.

PALAVRAS-CHAVE: informação; *accountability*; democracia.

KEY WORDS: information; *accountability*; democracy.

Este artigo analisa como a Internet, um dos instrumentos básicos da nova sociedade da informação, tem sido utilizada pelos gestores públicos para incrementar a *accountability* e construir uma sociedade mais democrática, considerando o patrimonialismo e a democracia delegativa vigentes no Brasil. Foi realizado um estudo de caso em 20 portais das três esferas de governo (federal, estadual/distrital e municipal): dos governos federal, do Distrito Federal, dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia, Santa Catarina, Pernambuco e Ceará, e dos

* Este artigo, recebido em out. e aceito em nov. 2002, ganhou o prêmio Anpad 2002 (área de gestão pública e governança).

** Mestre em administração pelo NPGA/UFBA, engenheiro mecânico-aeronáutico pelo ITA e analista de controle externo do TCU, onde exerce a função de gerente do Projeto de Desenvolvimento Profissional em Auditoria na Secretaria Adjunta de Fiscalização (Adfis). E-mail: luizakutsu@tcu.gov.br.

*** Ph.D. pela London School of Economics and Political Science, professor da Escola de Administração da UFBA e dos cursos de mestrado e doutorado do NPGA/UFBA e editor da revista *Organizações & Sociedade*. E-mail: jagp@ufba.br.

municípios de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Florianópolis, Recife e Fortaleza. Os resultados apontam, na maioria dos casos, a ausência de *accountability* e a conseqüente manutenção do patrimonialismo e da democracia delegativa na sociedade brasileira. Não obstante, alguns resultados pontuais, porém significativos, evidenciam avanços por parte dos gestores em direção a uma maior *accountability* e, portanto, à construção de uma sociedade mais democrática, conforme previsto pelos teóricos da sociedade da informação.

Information society, accountability and delegational democracy: investigation in Brazilian government portals

This paper analyzes how the Internet, one of the basic tools of the new information society, has been used by public administrators to increase accountability and to build a more democratic society, considering the patrimonialism and delegational society current in Brazil. The paper presents case studies of 20 portals in the three government levels (federal, state/district, and municipal): of the federal government; of the Federal District; of the state governments of São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia, Santa Catarina, Pernambuco, and Ceará; and of the municipal governments of São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Florianópolis, Recife, and Fortaleza. The results indicate in most cases the absence of accountability and the consequent preservation of patrimonialism and delegational democracy in the Brazilian society. Nevertheless, a few scattered, though significant, results show that administrators are progressing toward more accountability and, therefore, the construction of a more democratic society, as foreseen by the information society theorists.

1. Introdução

Ao longo dos últimos anos, o uso das tecnologias de ponta associadas a modernas técnicas de administração levou a uma acelerada mudança no cenário mundial, provocando profundas transformações nas empresas e no governo. Entre essas transformações, a crescente utilização da Internet por empresas, governos e cidadãos é uma oportunidade ímpar para que o governo crie novos serviços, com melhor qualidade e menor custo, e para que a sociedade possa participar de uma forma mais efetiva na gestão governamental, seja questionando-a, seja contribuindo com esta, ou ambas as formas.

A utilização governamental das novas tecnologias de informação (TIs)¹ pode ser classificada em três categorias (Bellamy & Taylor, 1998:29-31): a

¹ A utilização das novas tecnologias de informação pelos governos também é denominada "governo eletrônico", tanto em artigos jornalísticos quanto em trabalhos acadêmicos.

primeira categoria relaciona-se com a utilização comercial das informações; a segunda, com a automação de serviços públicos; a terceira categoria, mais ambiciosa, relaciona-se com a utilização de um dos principais objetos tecnológicos da sociedade da informação — a rede Internet — para promover uma “democracia eletrônica”. Tomaremos esta última como foco deste artigo.

A unidade de estudo a partir da qual se verifica a utilização da Internet pelos gestores públicos, como instrumento de um possível incremento de democracia, foi o portal de governo para a rede mundial de computadores (World Wide Web). Será adotada neste artigo a definição de portal apresentada por Cunha (2000):

- † “Um portal é uma porta de entrada na rede mundial. É a partir do portal que muitos usuários definem seus próximos passos na *Web*. Os portais são locais de grande visitação, portanto ser reconhecido como um portal está diretamente relacionado à força com que o *site* atrai visitantes. Os serviços mais comuns de um portal incluem serviços de e-mail, bate-papo (*chat*), serviços de busca e serviços de notícias, gratuitos ou não” (Cunha, 2000:1);
- † “[são] *sites* públicos que permitem ao cidadão realizar um conjunto de serviços” (Cunha, 2000:85).

Dessa forma, um portal² é uma página na Internet a partir do qual todos os serviços e informações da entidade podem ser acessados. É também um “cartão de visitas”, um “palanque eletrônico”, que permite divulgar idéias 24 horas por dia, todos os dias da semana; é ainda um canal de comunicação entre governos e cidadãos que possibilita a estes exercitar a cidadania e aperfeiçoar a democracia.

A pesquisa ganha especial relevância no cenário atual, tendo em vista as profundas mudanças causadas pelas novas tecnologias de informação, as quais, caso concretizadas as previsões dos teóricos da sociedade da informação, poderão modificar o cenário político e social atual para uma democracia mais efetiva e uma sociedade mais democrática.

Para maior clareza, o conteúdo do artigo foi dividido nas seguintes seções, além desta introdução: a seção 2 trata da teoria da sociedade da informação, destacando a importância de dois objetos tecnológicos — o microcomputador e a rede Internet — na relação entre o Estado e a sociedade; na seção 3 são abordados, de um ponto de vista teórico, aspectos estruturais que podem constituir entraves à construção de uma eventual sociedade da informação brasileira — o

² Serão utilizados neste artigo também os termos *homepage*, *website* e *site* para designar genericamente as páginas da Internet, sejam elas portais de acesso às demais páginas ou páginas secundárias da entidade.

patrimonialismo, a ausência de *accountability* e a democracia delegativa; a seção 4 explica a metodologia adotada na pesquisa; a seção 5 apresenta os resultados; a seção 6 resume as principais conclusões feitas ao longo do texto e tece considerações para futuras pesquisas.

2. Sociedade da informação

A informação, não só como conceito, mas também como ideologia, está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento do computador durante e após a II Guerra Mundial (Kumar, 1997). Dois pontos focais aparecem como determinantes para a formação da sociedade da informação: a computação e a comunicação, que, por sua vez, são diretamente ligadas a “dois objetos tecnológicos”: o microcomputador e a rede Internet (Bell, citado por Kumar, 1997).

A teoria da sociedade da informação procura não somente analisar as transformações provocadas pelas novas TIs, mas também prever mudanças que poderão ocorrer em um futuro próximo. Um dos pressupostos da teoria da sociedade da informação é que o advento de novas TIs, ao possibilitar o acesso a informações a um maior número de pessoas, com maior rapidez e menor custo, não somente aumentaria a oferta de bens disponíveis para a humanidade por meio da melhoria do gerenciamento dos bens de produção, como também diminuiria os conflitos sociais, ao permitir aos cidadãos melhor acesso às informações acerca da gestão dos administradores públicos, permitindo-lhes acompanhar as administrações, avaliar e escolher melhor seus governantes.

Kumar (1997:212) registra que “a idéia de uma sociedade de informação foi elaborada sistematicamente, pela primeira vez, por estudiosos japoneses em fins da década de 1960”.³ Citando como exemplo obras de Masuda⁴ e Kishida,⁵ o autor afirma ainda que “os pensadores japoneses figuraram entre os mais ativos proponentes da idéia” (Kumar, 1997:212). O mesmo autor avalia, entretanto, que o expositor mais eminente do modelo teórico da sociedade da informação foi Daniel Bell, cuja teoria coloca o computador como o “símbolo principal” e “motor principal” das mudanças advindas. Na sua obra *O advento da sociedade pós-industrial*,⁶ Bell formulou inicialmente a idéia de

³ Kumar (1997) cita o relatório sobre um simpósio realizado em Tóquio em 1968, em: Yujiro, H. (org.). *Perspectives on postindustrial society*. Tokyo, University of Tokyo Press, 1970.

⁴ Masuda, Y. *The information society as post-industrial society*. Bethesda, MD, World Futures Society, 1981.

⁵ Kishida, J. The technology of global management. Trabalho apresentado à conferência “At the End of the Century: Looking Back at the Future”. *Proceedings...* Library of Congress, Washington, 1994.

⁶ O original em língua inglesa, *The coming of post-industrial society*, foi publicado inicialmente em 1973.

uma sociedade pós-industrial: “A tese apresentada neste livro afirma que no decorrer dos próximos trinta ou cinquenta anos presenciaremos o aparecimento do que designei como ‘sociedade pós-industrial’, (...) [que] constituirá uma característica primordial do século XXI, nas estruturas sociais dos Estados Unidos, Japão, União Soviética e Europa Ocidental” (Bell, 1977:10).

Já nessa obra, Bell (1977:516) deixava implícita a denominação de sociedade da informação: “a sociedade pós-industrial é uma sociedade de informação, assim como a sociedade industrial é uma sociedade de produção de bens”. Em outro trecho da mesma obra, reforça essa denominação: “a sociedade pós-industrial representa o aparecimento de novas estruturas e princípios axiais: uma sociedade produtora de bens transformada em sociedade de informação, ou erudita” (Bell, 1977:538).

Kumar (1997) observa que, em decorrência dos progressos técnicos alcançados pela indústria de computadores, Bell se sente mais confiante em trabalhos subsequentes,⁷ e passa a argumentar com maior ênfase que a informação, além de designar a sociedade pós-industrial, é o que a gera e sustenta.

No entendimento de Bell, a sociedade da informação é gerada pela convergência do computador com as telecomunicações. Um sistema unificado de conhecimento é possível pela combinação de satélites, televisão, telefones, cabos de fibra óptica e microcomputadores. A informação chega nos lares ou escritórios, tornando-se “teoricamente acessível a qualquer pessoa, em qualquer lugar e a qualquer momento” (Kumar, 1997). O desenvolvimento da informação tem levado à constituição de uma economia da informação, responsável por quase metade da renda nacional nos EUA.

Os teóricos da sociedade da informação entendem que ela gera mudanças fundamentais na sociedade, sendo o trabalho e o capital substituídos, como variáveis básicas da sociedade industrial, pela informação e o conhecimento. Para esses teóricos, a sociedade da informação deve ser vista como um estilo de vida completo, por provocar mudanças em várias áreas da vida. Tais autores também esperam uma sociedade mais democrática, com uma completa reestruturação das instituições, baseadas no computador. Para Bell, por exemplo, a política do futuro estará mais voltada a interesses coletivos do que a disputas pessoais: “A política do futuro — pelo menos dos que operam no seio da sociedade — não será feita de brigas entre grupos funcionais de interesses econômicos, em luta pelo seu quinhão do produto nacional; ela cuidará dos interesses da sociedade comunitária, sobretudo da incorporação dos grupos menos favorecidos. Ela deverá debater as questões referentes à maneira de instilar em nossos líderes uma ética social e responsável, a exigência de

⁷ Kumar (1997) cita as seguintes obras de Bell: *The social framework of the information society*. In: Forester, T. (org.). *The microelectronics revolution*. Oxford, Basil Blackwell, 1980; e *Text and technology*. In: *Sociological journeys: essays 1960-1980*. London, Heinemann, 1980.

uma maior quantidade de conforto, de beleza, e uma melhor qualidade de existência na distribuição de nossas cidades, um sistema de ensino mais diferenciado e intelectual, e o aprimoramento do caráter de nossa cultura” (Bell, 1977:405).

Espera-se, portanto, que na sociedade da informação, pelo fato de a informação ser amplamente distribuída e os fluxos de informação não poderem mais ser controlados a partir do centro, a democracia será fortalecida. Masuda, por exemplo, argumenta que “a futura Sociedade da Informação (...) se tornará uma sociedade sem classes, isenta de poder dominante, tendo como núcleo comunidades voluntárias” (Masuda, citado por Kumar, 1997:27).

Bellamy e Taylor (1998) classificam em dois grandes grupos os autores que têm procurado prever o impacto das novas TIs na sociedade. Os teóricos da sociedade da informação são rotulados como “utópicos”, por pregarem uma nova sociedade onde as novas tecnologias promoverão a harmonia no sistema político, em decorrência da maior consciência política dos cidadãos, derivada do maior acesso à informação, e da quebra das estruturas de poder atualmente vigentes, centradas no monopólio das informações sensíveis. O segundo grupo mencionado por Bellamy e Taylor é o dos “antiutópicos”, que contrapõem-se à teoria da sociedade da informação e defendem essencialmente a idéia de que os governos utilizarão as novas tecnologias de informação para aumentar seu controle sobre a sociedade. As informações serão disponibilizadas em maior quantidade e rapidez, porém os grandes grupos econômicos e os detentores do poder político somente divulgarão as informações que lhes interessam.

As críticas aos teóricos da sociedade da informação lastreiam-se na “sua limitada perspectiva histórica” não percebendo que fenômenos atuais são “a combinação de tendências enraizadas profundamente no passado” (Bellamy & Taylor, 1998:30). Beniger, por exemplo, aceita a designação da atual sociedade como uma sociedade da informação, mas a vê como um processo de construção histórica de uma revolução de controle da força de trabalho. Para Robins e Webster (citados por Kumar, 1997), a sociedade da informação não é nada além da aplicação ulterior do taylorismo.

Alguns autores colocam-se numa perspectiva ainda mais crítica, pontuando que não estamos vivendo uma nova era ou uma revolução comparável à Revolução Industrial. A sociedade da informação seria um mito criado para servir aos interesses que comandam a “revolução da informação”: “os setores mais poderosos da sociedade, suas elites administrativas centralizadas, o sistema militar e as empresas industriais globais” (Hamelind, citado por Kumar, 1997:43). Nesta perspectiva, o capitalismo continua a ser “o jogo”, seus objetivos e finalidades permanecem os mesmos, e a sociedade da informação é a ideologia mais nova do Estado capitalista (Kumar, 1997:43).

O antagonismo entre as posições dos teóricos da sociedade da informação e de seus opositores concentra-se na utilização das novas TIs pela sociedade e o Estado, ou seja, se serão utilizadas em benefício da coletividade ou

para aprofundar o controle e a desigualdade social. As teses defendidas pelos dois grupos são opostas justamente porque são ensaios de previsão de cenários futuros da utilização de tecnologias da informação por parte da sociedade e do Estado. Apesar das divergências entre essas duas correntes, há razoável concordância com a possibilidade de participação do cidadão na vida pública, utilizando-se a Internet para o aperfeiçoamento da democracia.

Argumentamos neste artigo que o governo deve dar plena transparência a suas ações e decisões, para que a sociedade possa exercer sua cidadania e, dessa forma, consolidar a democracia. Bobbio (1986:29) destaca que “uma das razões da superioridade da democracia diante dos estados absolutos (...) funda-se sobre a convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao ‘poder sem máscara’ (...)”. A exigência da publicidade dos atos de governo, segundo o autor, é importante porque permite aos cidadãos não só “conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é” (Bobbio, 1986:30).

A discussão da transparência das ações governamentais ganha especial relevância diante do crescimento e rápida evolução tecnológica das indústrias de computadores e de equipamentos de comunicação. Tem-se assistido de uma maneira geral no mundo, e também no Brasil, à construção de ferramentas de disponibilização de informações de diversas esferas de governo para a sociedade. O cidadão pode acessar essas informações utilizando a Internet. A Internet, ao permitir o acesso a informações disponibilizadas pelos órgãos públicos a partir de qualquer lugar do mundo, 24 horas por dia, pode ser um dos instrumentos mais eficazes para a construção de uma democracia mais efetiva.

No Brasil, o potencial da Internet para permitir o exercício efetivo da cidadania deve ser analisado à luz de características estruturais da sociedade e do Estado no Brasil. Essas características — patrimonialismo, ausência de *accountability* e democracia delegativa — serão tratadas na seção 3, a seguir.

3. Patrimonialismo, *accountability* e democracia delegativa

O Brasil tem sido apontado como um caso exemplar de dominação patrimonialista que marca seu Estado e sua sociedade, marca que resiste ao tempo. A democracia implantada após o término do regime militar autoritário é resultado da correlação de forças políticas da sociedade brasileira, de característica notadamente patrimonialista (Amorim, 2000; Schwartzman, 1988).

Tomando-se a definição weberiana, entenda-se por patrimonialismo a inexistência de limites claros entre o público e o privado, e a utilização do Es-

tado pelo governante para se apropriar de oportunidades e bens em seu próprio proveito e benefício. Essa característica patrimonialista tem como marca uma herança da colonização portuguesa (Faoro, 1987). “O Estado e a administração pública brasileiros nasceram patrimonialistas” (Martins, 1997:175).

Na década de 1980, mesmo cumpridos vários passos do processo de modernização, Schwartzman (1988) cria o conceito de neopatrimonialismo para caracterizar a sociedade brasileira contemporânea, em que os conceitos básicos do patrimonialismo são ajustados à industrialização e ao surgimento de uma sociedade moderna. Uma comprovação desta afirmação pode ser encontrada no governo Collor, no final da década de 1980 e início da de 1990, quando o chamado esquema PC promoveu uma megaextorsão de recursos públicos e privados na “maior estrutura patrimonialista da história da República” (Martins, 1997:180).

Na última década do século XX, o governo Fernando Henrique Cardoso, por meio do ministro Bresser-Pereira, empreendeu uma reforma do aparelho do Estado no sentido de torná-lo “coerente com o capitalismo contemporâneo”, buscando criar uma administração pública eficiente. O seu formulador defende uma administração pública gerencial, entendendo que no Brasil da década de 1990 já não predominavam mais os valores patrimonialistas, dado que “já existe uma rejeição universal a que se confundam os patrimônios público e privado” (Bresser-Pereira, 1997:13). Pinho (1998:72) contesta esta situação, argumentando que, embora “exista essa rejeição em amplos setores” da sociedade brasileira seria preciso “extirpar esses valores retrógrados e anti-sociais do Patrimonialismo, diga-se dos ‘patrimonialistas’ (...)”. Evidentemente, não há como negar que avanços foram alcançados na década de 1990 com a punição de atores estatais de relevância. Entretanto, a contínua descoberta de novos episódios e respectivos atores mostra que isto pode ser apenas a ponta do *iceberg*, seria apenas o que vem à tona, não mostrando ainda uma consistente reversão do patrimonialismo.

Mesmo levando em conta que uma série de processos modernizantes têm sido introduzidos no Brasil, ainda parece válido aceitar que “o Estado no Brasil nunca foi obra da sociedade, mas antecedeu a nação. Foi implantado da metrópole, sob um modelo patrimonialista e centralizador. Por isso, sempre foi poderoso, autoritário, autolegitimado, estabelecendo com a sociedade uma relação de total subordinação. Nunca definiu limites claros entre o público e o privado, estabelecendo, como moeda de troca política, terras e cargos públicos” (Amorim, 2000:101).

A cultura patrimonialista brasileira está visceralmente ligada a outro traço cultural: a ausência de *accountability* na relação entre os governantes e a sociedade. A tentativa de compreender o termo *accountability* remete-nos obrigatoriamente ao artigo “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?”, de Ana Maria Campos. A ausência de uma palavra em nossa língua pátria para traduzir o termo *accountability* é reveladora, segundo Campos

(1990:1): “Ao longo dos anos fui entendendo que faltava aos brasileiros não precisamente a palavra, ausente tanto na linguagem comum como nos dicionários. Na verdade, o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário”.

O conceito de *accountability* envolve duas partes: a primeira delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos; ao mesmo tempo, gera a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos. Essa característica de relação bilateral é bem destacada na definição resumida que Power (1997:5) apresenta do termo: “*the requirement for one party (the agent) to give an account of his actions to another party (the principal)*”.⁸

Mas quem pode compelir o detentor da função pública ao exercício da *accountability*? Tal controle constitui-se, numa democracia, prerrogativa essencial dos cidadãos, segundo Campos (1990:35): “Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor. Assim, o alto grau de preocupação com *accountability* na democracia norte-americana e a virtual ausência desse conceito no Brasil estão relacionados ao elo entre *accountability* e cidadania organizada; explica-se pela diferença no estágio de desenvolvimento político dos dois países”.

Portanto, a *accountability* somente pode ser garantida pelo exercício da cidadania ativa, “não dos cidadãos individualmente, mas da cidadania organizada” (Campos, 1990:35). Concordamos com Di Pietro (1998:131), entretanto, quando a autora afirma que o controle social da administração pública não pode prescindir dos controles formais existentes, principalmente enquanto a cultura da sociedade brasileira não tiver incorporado tal prática: “Se com os controles formais que existem hoje, a má aplicação dos recursos públicos é uma realidade incontestável, fácil será imaginar as conseqüências negativas de um afrouxamento das formas de controle. Para que o controle social funcione, é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos. Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes”.

O controle social e os controles formais estão, portanto, estreitamente vinculados entre si. Somente com *accountability* plena, ou seja, com informações públicas e prestações de contas confiáveis por parte dos governantes, devidamente auditados pelos controles externo e interno dos órgãos públicos, os

⁸ Tradução livre dos autores: a obrigação de uma parte (o agente) prestar contas de seus atos à outra parte (o principal).

cidadãos podem participar ativamente das decisões públicas. Por outro lado, sem uma sociedade civil organizada, os gestores públicos não se sentirão obrigados a promover a *accountability*. O controle social pode, portanto, fortalecer o controle formal legalmente instituído, levando a sociedade a participar mais ativamente da vida pública e, dessa forma, reduzindo a distância entre o desempenho do governo e as efetivas necessidades dos cidadãos.

Neste ponto é necessário introduzir a importante contribuição de Guillermo O'Donnell, que se tem constituído no mais destacado *scholar* latino-americano a estudar a *accountability*. Mas, para tanto, devemos, antes, passar pelo conceito de democracia delegativa, também criado por O'Donnell. Ao estudar o processo de transição para a democracia, após a queda dos regimes militaristas autoritários, O'Donnell (1991) observa que a maioria dos países da América Latina, entre eles o Brasil, caminhou não para democracias representativas, mas para outro tipo de democracia, a democracia delegativa.

O governante delegativo se apresenta acima dos partidos políticos e dos interesses organizados e das instituições, como o Congresso e o Judiciário, que se tornam “incômodos” na medida em que a idéia de prestação de contas (*accountability*) mostra-se como um impedimento à plena autoridade que o governante recebeu por delegação.

Comparando-se os conceitos apresentados por O'Donnell acerca de democracias representativas e delegativas, verifica-se que a diferença entre estas reside, em essência, no grau de representação — ou de delegação de poder — conferido pela sociedade civil aos governantes. Na democracia delegativa, o povo — tutelado — outorga plenos poderes a seu governante máximo, que passa a ser seu tutor. Os eleitores conferem ao presidente uma “procuração de plenos poderes”, ao passo que nas democracias representativas os governantes estão atrelados a um “contrato de campanha”, devendo obedecer às promessas feitas durante a eleição e prestar contas de seus atos à população. Em outras palavras, a distinção entre esses dois tipos de democracia reside na fraca (ou inexistente) *accountability* nas democracias delegativas, contrapondo-se à *accountability* historicamente consolidada das democracias representativas estáveis.

A representação acarreta a idéia de *accountability*, em maior grau do que a delegação: “de algum modo o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem afirma ter o direito de falar” (O'Donnell, 1991:32). Nas democracias consolidadas encontra-se tanto a *accountability* vertical, em relação aos que elegeram o ocupante de um cargo público, quanto a *accountability* horizontal, em relação a uma rede de instituições relativamente autônomas que têm capacidade de cobrar do dirigente suas responsabilidades e punir caso necessário. Estas condições não seriam encontradas em países da América Latina marcados pela democracia delegativa, que “representa para o presidente a vantagem de não ter praticamente nenhuma

obrigatoriedade de prestar contas (*accountability*) horizontalmente” (O'Donnell, 1991:33).

Nesse ponto, cabe questionar: se perdurarem a democracia delegativa e as estruturas patrimonialistas, ainda que em processo lento de superação (ou adequação?), quais são as efetivas possibilidades de implantação de uma cultura mais democrática, de um Estado mais transparente, diante de uma sociedade que também não rompe, fundamentalmente, com uma atitude passiva, não questionando as estruturas de poder? Nesse contexto, pode-se perguntar: dada essa base patrimonialista, os “donos do poder” têm interesse em prestar contas por meio da disponibilização de informações para a sociedade? Por outro lado, esta sociedade tem força suficiente para romper com esse estado de coisas e questionar esse Estado, construindo uma nova ordem? Assim, fica claro como a questão da *accountability* vincula-se ao patrimonialismo e à democracia delegativa. Democracia delegativa e patrimonialismo não só prescindem da *accountability* como a evitam.

Evidentemente, não é possível reconhecer um imobilismo generalizado, pode-se arriscar até a afirmar que em regiões do país menos patrimonialistas ocorrem maiores avanços democráticos, e em regiões mais patrimonialistas essa velocidade é menor ou existe mesmo paralisia, mantendo-se a democracia delegativa. A história mostra que essas estruturas não são rompidas com facilidade e em um movimento linear. A transformação muito provavelmente se dará a partir de dois movimentos: um que vai do Estado em direção à sociedade, e outro desta em direção ao Estado.

Para que essa transformação se efetive, é fundamental o fortalecimento da *accountability* dos gestores e a incorporação desse conceito à cultura brasileira. Numa sociedade com *accountability* plena, espera-se que os gestores públicos prestem contas de suas ações, dando publicidade às decisões e ações governamentais que interessem à coletividade, tais como a divulgação de balanços orçamentários; ampla publicidade às licitações, indicando os fornecedores selecionados e preços das propostas vencedoras; e indicação dos serviços e programas de governo oferecidos. Em estágios mais avançados da democracia, espera-se que, além da transparência dos resultados alcançados pela administração, as principais decisões governamentais — tais como a elaboração do orçamento e a licitação de obras e serviços de maior vulto — sejam sempre tomadas com consulta à sociedade por meio de audiências públicas.

Assim, este artigo busca investigar que evidências desses movimentos podem ser observadas com a utilização da Internet pelos governantes, como estão ocorrendo e em que áreas do Brasil podem ser observados avanços mais significativos para romper a democracia delegativa e a cultura patrimonialista e fortalecer a democracia.

4. Metodologia

A pesquisa apresentada neste artigo buscou explorar a tensão existente entre as formulações dos teóricos da sociedade da informação e os traços culturais vigentes na sociedade brasileira: patrimonialismo, ausência de *accountability* e democracia delegativa, por pressupor que esses traços culturais dificultam o avanço da sociedade da informação em direção a uma sociedade mais democrática. Se por um lado, numa sociedade da informação a democracia plena decorre da ampla disponibilização de informações públicas para a sociedade, numa cultura patrimonialista e com regime de democracia delegativa inexistente, em geral, a *accountability*, pois os governantes não se sentem obrigados a prestar contas à sociedade. Caso as ponderações dos teóricos da sociedade da informação se confirmem, as novas TIs — e em especial os microcomputadores e a rede Internet — possibilitariam o acesso da sociedade às informações, tornando as ações governamentais transparentes e permitindo, assim, mudar as características de patrimonialismo e de democracia delegativa.

Estratégia de pesquisa

Para investigar que avanços podem ser identificados na democracia brasileira com a utilização da Internet, a pesquisa procurou responder à seguinte questão: *como a Internet, um dos instrumentos básicos da nova sociedade da informação, tem sido utilizada pelos gestores públicos para o incremento da accountability e para a construção de uma sociedade mais democrática, considerando o patrimonialismo e a democracia delegativa vigentes na sociedade brasileira?*

Como estratégia de pesquisa, foi escolhido o estudo de caso, tendo em vista a natureza do objeto analisado: a análise de um fenômeno atual, a utilização da Internet pelos gestores públicos. Como delimitação inicial do objeto dessa pesquisa, adotou-se como critério selecionar o Poder Executivo, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Justifica-se a escolha do Poder Executivo por ser este o principal responsável pela gestão dos recursos públicos. A participação dos poderes Judiciário e Legislativo na execução orçamentária é minoritária em comparação ao Executivo.

O segundo critério foi limitar o estudo a governos com portais mantidos na Internet. Tais portais, conforme definição adotada aqui, devem permitir o acesso, a partir da página principal disponibilizada ao público na Internet, a serviços e informações aos cidadãos. Justifica-se esta restrição pelo próprio objetivo geral da pesquisa: analisar a utilização da Internet pelos gestores públicos.

Embora o município seja a esfera de governo mais próxima ao cidadão, não foram excluídas as esferas estadual e federal, tendo em vista um dos pressupostos adotados na pesquisa, de que essas esferas, em geral, têm melhores

condições materiais, financeiras, humanas e tecnológicas para implementar os portais na Internet e, dessa forma, apresentar avanços significativos em direção à sociedade da informação. Com base nesse pressuposto, adotou-se então o terceiro critério: seleção das 10 unidades da Federação (estados e Distrito Federal) com maior produto interno bruto (PIB), tomando-se como referência os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) relativos ao exercício de 1998 (IBGE, 2001).

Como quarto critério, foram selecionadas na esfera municipal as capitais dos estados escolhidos, por pressupor-se também que nos estados onde existem essas condições superiores é de se esperar que as prefeituras de suas capitais sigam o mesmo caminho.

Estes critérios resultaram nos seguintes portais pesquisados:

- † governo federal — < <http://www.redegoverno.gov.br> > ;
- † Distrito Federal — < <http://www.df.gov.br> > ;
- † Bahia — < <http://www.bahia.ba.gov.br> > ;
- † Ceará — < <http://www.ceara.gov.br> > ;
- † Minas Gerais — < <http://www.mg.gov.br> > ;
- † Paraná — < <http://www.pr.gov.br> > ;
- † Pernambuco — < <http://www.pe.gov.br> > ;
- † estado do Rio de Janeiro — < <http://www.governo.rj.gov.br> > ;
- † Rio Grande do Sul — < <http://www.estado.rs.gov.br> > ;
- † Santa Catarina — < <http://www.sc.gov.br> > ;
- † estado de São Paulo — < <http://www.saopaulo.sp.gov.br> > ;
- † Salvador — < <http://www.pms.ba.gov.br> > ;
- † Fortaleza — < <http://www.fortaleza.ce.gov.br> > ;
- † Belo Horizonte — < <http://www.pbh.gov.br> > ;
- † Curitiba — < <http://www.curitiba.pr.gov.br> > ;
- † Recife — < <http://www.recife.pe.gov.br> > ;
- † município do Rio de Janeiro — < <http://www.rio.rj.gov.br> > ;
- † Porto Alegre — < <http://www.portoalegre.rs.gov.br> > ;
- † Florianópolis — < <http://www.florianopolis.sc.gov.br> > ;
- † município de São Paulo — < <http://www.prefeitura.sp.gov.br> > .

Todos esses níveis de governo serão doravante chamados de “entes”⁹ da Federação.

Para identificação do endereço dos portais selecionados, foram utilizados instrumentos de busca disponíveis na Internet (tais como o < <http://www.cade.com.br>> e o < <http://www.yahoo.com.br>>). Destaque-se que não houve dificuldade para identificação do endereço dos portais dos entes selecionados.

Instrumentos de coleta de dados

Para a coleta de dados, dois instrumentos foram construídos, aqui apresentados de forma resumida.

Visando ao levantamento empírico, elaborou-se um formulário de observação do portal, dividido em quatro seções.

A seção 1 — “Dados do portal pesquisado” — teve como objetivo o registro do ente da Federação pesquisado, a esfera governamental à qual pertence, o endereço do portal pesquisado e a data em que foi feita a primeira observação.

Na seção 2 — “Informações disponíveis aos cidadãos” — teve como objetivo registrar as principais informações e serviços disponíveis aos cidadãos, que representassem evidências de avanço na *accountability* e demonstrassem o efetivo interesse dos gestores públicos em disponibilizar informações para a sociedade na Internet. Nessa seção foram registradas as seguintes informações: verificação se o ente cumpre a Lei n° 9.755, de 16 de dezembro de 1998 (Brasil, 2001), que obriga os entes governamentais a prestarem contas na Internet; informações a respeito de programas de governo e serviços disponibilizadas no portal; inovações existentes no portal no tocante aos serviços e informações disponibilizados.

A seção 3 — “Possibilidades de participação popular via Internet na gestão do ente” — abre um outro tipo de questionamento, no qual a preocupação não foi só verificar se a esfera governamental se coloca de forma transparente em relação à sociedade, mas também se ela admite a possibilidade de diálogo com esta. Assim, foram investigadas as possibilidades de participação cidadã por meio da Internet, registrando-se os instrumentos disponibilizados para a sociedade no portal que permitissem um efetivo questionamento dos gestores públicos (e-mail, telefone, fax, solicitação de sugestões, ouvidoria).

⁹ Ente da Federação: União, estado ou município. Foi adotada a denominação “ente da Federação” utilizada pelo Tribunal de Contas da União na Instrução Normativa n° 28, de 5 de maio de 1999, que “estabelece regras para a implementação da *homepage* Contas Públicas, de que trata a Lei n° 9.755/98”.

Em outras palavras, buscou-se verificar se o portal tinha um comportamento estático ou admitia um comportamento dinâmico, permitindo interação com a população. Entre as questões que compunham a seção 3 do formulário, destacaremos a questão 3.1, detalhada a seguir, para melhor entendimento dos resultados que serão apresentados na seção 4 deste artigo.

A questão 3.1 — “Classificação do portal (estágio 1 a estágio 5) segundo critérios adaptados do modelo Anao-OGO” — foi construída para classificar o portal em estágios de 1 a 5, de acordo com as possibilidades de interação entre governos e cidadãos e os serviços e informações oferecidos. O critério de classificação utilizado na pesquisa foi adaptado do modelo desenvolvido pelo Australian National Audit Office, Anao,¹⁰ e pelo Office for Government Online da Austrália, OGO (Anao, 1999).

O modelo Anao-OGO tem como objetivo avaliar a prestação de serviços via Internet. Uma vez que o foco do estudo aqui apresentado é a democracia eletrônica, os estágios do referido modelo foram praticamente mantidos, fazendo-se uma adaptação com desdobramento do estágio 4. Entendemos que o que nosso estudo agrega de valor substancial é criar o estágio 5, que abrange mais adequadamente o tema em geral. Essas adaptações e agregação foram feitas para avaliar, além dos aspectos da prestação de serviços e informações disponíveis, as possibilidades de efetiva interação entre governantes e cidadãos e de avanço da *accountability*. Os critérios adotados para classificação nos estágios 1 a 5 são:

- † estágio 1 — presença do portal — informações e publicações básicas estão disponíveis, inclusive em arquivos para *download*; todas as informações do portal são disponibilizadas ao público;
- † estágio 2 — o portal permite acesso a serviços disponibilizados pelo ente e consulta aos bancos de dados *online* do ente; os cidadãos podem pesquisar informações e efetuar cálculos, utilizando os bancos de dados; todas as informações estão disponibilizadas ao público, sem necessidade de identificação do cidadão ou de senhas de acesso aos bancos de dados; a principal diferença entre os estágios 1 e 2 é que este último permite a consulta aos bancos de dados disponibilizados no portal;
- † estágio 3 — requer autenticação e identificação do cidadão, para controle do acesso do ente a seus dados e para autenticação dos dados enviados pelos cidadãos; permite interação do ente com os cidadãos, incluindo entrada de dados, tais como o cadastramento de solicitação de serviços, denúncias, reclamações e sugestões;

¹⁰ Entidade de fiscalização superior da Austrália.

- † estágio 4 — envolve troca de informações fornecidas pelos cidadãos ao ente com outras agências estatais, com autorização prévia do cidadão; o ente recebe informações autenticadas, compartilha dados com outras agências, subordinadas ou não ao próprio ente, e consolida informações; a principal diferença entre os níveis 3 e 4 é que neste último, além da autenticação das informações fornecidas pelos cidadãos, as informações são compartilhadas com outras agências estatais, com prévio consentimento dos cidadãos;
- † estágio 5 — além da autenticação da identidade do cidadão (estágio 3) e do compartilhamento das informações fornecidas com outras agências estatais, com prévio consentimento dos cidadãos (estágio 4), o ente interage com os cidadãos por meio de seu portal, discutindo assuntos de interesse da coletividade, e a opinião dos cidadãos é efetivamente considerada na formulação de políticas públicas e nas decisões tomadas pelo ente; a principal diferença entre os estágios 4 e 5 é que, neste último, além do compartilhamento das informações com outras agências estatais, com prévio consentimento dos cidadãos, as opiniões e votos dos cidadãos são efetivamente considerados pelo ente para formulação de políticas públicas.

Cabe destacar que, apesar da sofisticação anteriormente apontada deste modelo, ele ainda parece “muito comportado” e óbvio, não permitindo extrair das ferramentas disponíveis nos portais tudo que elas podem oferecer. À primeira vista, isso pode indicar que, no caso da Austrália (modelo original que não contempla o estágio 5), não seria necessário o último estágio, pois o governo deve assumir suas responsabilidades e o espírito da *accountability* estaria consolidado tanto no governo quanto na sociedade. No caso do Brasil, onde determinados governos colocam como objetivo aprofundar a democracia, decidiu-se incluir o estágio 5 para aferir que evidências de participação popular via Internet podem ser constatadas na prática. No tocante aos estágios detalhados acima, destaque-se que não é necessário que o ente passe por todos os estágios para chegar ao último.

A seção 4 — “Existência de interação com outros órgãos e entes” — teve como objetivo o registro de dados que apontassem para um avanço na *accountability* horizontal (entre agências estatais) com a utilização da Internet. Foram verificados que *links* existiam no portal para outros órgãos de outros poderes e esferas de governo e, ainda, para associações, sindicatos e organizações não-governamentais.

O segundo instrumento construído foi um questionário encaminhado por e-mail aos gestores dos portais, composto de seis perguntas. Esse questionário teve dois objetivos principais. O primeiro, estreitamente relacionado com a questão central da pesquisa, foi verificar a efetiva interação entre os governos e cidadãos: é necessário verificar em que medida os canais de comunicação colocados à disposição da sociedade na Internet são efetivos, ou seja,

se os gestores públicos de fato respondem às solicitações de informação encaminhadas pelos cidadãos.

O segundo objetivo foi confrontar as informações obtidas da literatura e da observação dos portais com informações fornecidas pelos gestores. Foram solicitados os seguintes dados: vinculação da administração do portal com a estrutura organizacional do ente; objetivos do portal; informações que o ente pretende disponibilizar em curto, médio e longo prazos; dificuldades enfrentadas para manter atualizado o portal; existência de relatórios de avaliação do funcionamento do portal.

Trabalhos de campo

Para registrar as informações e serviços disponíveis nos portais pesquisados, foi utilizado o primeiro instrumento criado: o formulário de observação. As observações dos portais foram feitas no período de 16 de fevereiro a 18 de março 2002. As observações para preenchimento de todas as informações desse formulário foram feitas no período de 16 de fevereiro a 3 de março de 2002, com exceção da questão relativa à atualização de dados dos portais. Para verificar a atualização dos *sites*, todos os portais foram novamente acessados em 17 e 18 de março de 2002, cumprindo-se um período de 15 a 30 dias da visita inicial. Considerou-se que, dada a dinâmica de governo e da produção de informações, duas semanas seria um período razoável para se esperar uma atualização dos *sites*.

O segundo instrumento utilizado foi um questionário com seis questões abertas, encaminhado aos gestores dos portais em 17 e 18 de março de 2002. Foram consideradas as respostas recebidas no prazo de até um mês após o envio dos questionários, prazo mais do que razoável tanto devido ao número baixo de questões enviadas aos gestores quanto pela agilidade que se espera do meio de comunicação utilizado: mensagens de e-mail. Em 18 de abril de 2002, esgotado o prazo de um mês após o envio dos questionários, foi considerada encerrada essa etapa da pesquisa.

A coleta de dados, incluindo-se aí a observação e análise dos dados, informações e serviços disponíveis nos portais, bem como o envio e tratamento dos questionários por e-mail aos gestores públicos, foi feita pelos próprios autores.

5. Resultados

Antes de apresentar os resultados, cabe advertir o leitor acerca das limitações do estudo apresentado neste artigo. A primeira refere-se aos casos seleciona-

dos: as conclusões da pesquisa não podem ser extrapoladas aos demais portais nas esferas estadual e municipal no Brasil, em virtude do desenho de estudo adotado (estudo de caso). Não obstante, uma vez que os resultados obtidos confirmam o pressuposto de que avanços em direção à sociedade da informação serão mais significativos em governos com mais recursos, os casos selecionados têm grande probabilidade de estar entre os mais avançados na utilização pública da Internet.

A segunda limitação relaciona-se à escassez de estudos relativos aos temas governo eletrônico, democracia eletrônica e utilização da informática na administração pública no Brasil. Essa limitação reduziu as possibilidades de comparação dos resultados obtidos com outras referências.

A terceira limitação a destacar refere-se à velocidade das mudanças das novas tecnologias de informação e das próprias informações e serviços disponibilizados nos portais. Procurou-se reduzir o risco decorrente de inovações tecnológicas adotando-se como foco principal da pesquisa as informações, serviços e possibilidades de interação entre governos e cidadãos disponíveis nos portais, e não a análise das tecnologias utilizadas em cada portal. Além disso, as observações de todos os 20 casos estudados foram feitas no espaço de um mês, para possibilitar a análise comparativa entre os diversos portais, situando todas as observações num mesmo período.

Os resultados confirmam os pressupostos da pesquisa e apontam para a ausência de *accountability* e conseqüente manutenção do patrimonialismo e da democracia delegativa na sociedade brasileira na maioria dos casos. Não obstante, alguns resultados pontuais, porém significativos, evidenciam avanços por parte dos gestores em direção a uma maior *accountability* e conseqüente construção de uma sociedade mais democrática, conforme previsto pelos teóricos da sociedade da informação. Tais avanços encontram-se relacionados a seguir.

Os resultados da observação dos portais revelaram que, de um modo geral, os portais são mantidos atualizados, evidenciando um passo necessário para a *accountability* dos gestores públicos. Constatou-se também que, em 90,0% dos portais observados, estão disponíveis serviços aos cidadãos, demonstrando que, na grande maioria dos entes, estão presentes as condições tecnológicas para automação de serviços e disponibilização de informações na Internet.

Inovações relevantes foram observadas em relação aos serviços e informações disponíveis aos cidadãos. A preocupação com a *accountability* é evidenciada em dois portais: os dos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul. O compromisso pela transparência das informações, conforme declaração publicada na Internet pelos dois governos, representa importante avanço na construção de uma sociedade mais democrática. No portal do governo do Rio Grande do Sul, além disso, observou-se a preocupação em incluir notas explicativas a respeito de cada um dos demonstrativos orçamentários e financeiros, de forma a facilitar o entendimento dessas demonstrações por parte dos cidadãos, e em dar transparência às informações, uma vez que não é fácil a

interpretação desses demonstrativos por cidadãos sem conhecimento específico de contabilidade pública. Facilitar o entendimento de tais documentos representa um importante avanço em direção à *accountability* pelos gestores públicos.

No tocante à classificação dos portais em estágios de 1 a 5, verificou-se que a grande maioria (90,0%) foi classificada no estágio 2 ou superior, tendo em vista que em todos esses portais já é possível disponibilizar bancos de dados e informações aos cidadãos. Nos 13 portais classificados nos estágios 3 a 5 (65,0%) já é possível, em maior ou menor grau, a interação entre governos e cidadãos. Os avanços em direção a uma *accountability* plena dependem, portanto, somente do uso que os governantes façam dessas tecnologias de informação já disponíveis.

Em relação à verificação das possibilidades de interação entre os governos e a sociedade, foram observados importantes avanços em apenas dois dos 20 casos. Nos portais das prefeituras de Curitiba e de Porto Alegre existe a possibilidade de envio de sugestões para a gestão de recursos e dos programas de governo. Indo além da solicitação da opinião dos cidadãos, a prefeitura de Porto Alegre implementou uma importante inovação, o orçamento participativo via Internet, onde as sugestões dos cidadãos são encaminhadas pela *web* e são efetivamente consideradas nas reuniões de deliberação do orçamento participativo. Esses dois casos — de Curitiba e de Porto Alegre — evidenciam mudanças pontuais, mas significativas, na utilização da Internet como forma de incrementar a *accountability* e sinalizam para um avanço em direção à sociedade da informação.

Na verificação da existência de inovações relativas à interação entre governos e cidadãos, foram constatadas nos portais novas formas de comunicação com a sociedade utilizando-se a Internet: canal de comunicação com a autoridade máxima do Poder Executivo, conforme observado no portal do Ceará; *Cartilha do cidadão*, incentivando o cidadão a exercer sua cidadania (Paraná); divulgação do processo de orçamento participativo (Pernambuco e Rio Grande do Sul); criação de locais de acesso público à Internet (Belo Horizonte e Porto Alegre); e adoção de políticas que assegurem o acesso à Internet aos portadores de necessidade especial (prefeitura de São Paulo). Esses resultados sinalizam que alguns traços da sociedade da informação já estão presentes no Brasil, ainda que de forma embrionária.

Foram registradas, ainda, algumas práticas inovadoras no tocante à interação dos entes com outros poderes e esferas de governo: o portal do governo da Bahia contém três opções de acesso, para os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; o portal de Minas Gerais permite acesso único para o Ministério Público e para os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; o portal do Rio Grande do Sul contém *links* para organizações não-governamentais, centrais sindicais e partidos políticos. Tais inovações, embora ainda tímidas e em pequeno número, evidenciam avanços dos entes na prática da *accountability* horizontal.

Os quatro gestores de portais que responderam ao questionário que lhes foi enviado por e-mail corroboram essas evidências de avanços pontuais na construção de uma sociedade mais democrática, uma vez que seus objetivos estão coerentes com a teoria da sociedade da informação: todas as respostas registraram a preocupação dos governos em disponibilizar informações e melhorar os serviços oferecidos pela Internet.

Além dos resultados já apontados, que indicam avanços em direção a uma maior *accountability* dos gestores públicos, foram registradas na pesquisa algumas evidências das causas que dificultam a utilização da Internet como instrumento de comunicação entre o Estado e a sociedade por um maior número de governos de maneira mais rápida. Essas evidências encontram-se descritas a seguir.

Com relação à atualização dos portais por esfera governamental verificou-se que, na esfera municipal, um menor percentual de portais é atualizado do que na esfera estadual/distrital, evidenciando que os avanços em direção à sociedade da informação serão mais significativos em governos com maiores recursos financeiros, humanos e tecnológicos. Uma vez que os estados têm normalmente mais recursos à sua disposição, estão também mais equipados para manter seus portais na Internet atualizados. As respostas dos gestores em relação às dificuldades enfrentadas para manutenção e atualização dos portais corroboram esses resultados: os quatro entes que encaminharam respostas registram entre suas principais limitações a dificuldade com a aquisição de tecnologia ou com o recrutamento de mão-de-obra qualificada em quantidade suficiente.

Outra importante conclusão decorrente da verificação da disponibilidade de informações é que o Poder Legislativo pode fomentar avanços na *accountability* e na construção da sociedade da informação: por força da Lei nº 9.755/98 (Lei de Contas Públicas), que obriga os gestores públicos a prestarem contas na Internet, a gestão pública torna-se mais transparente. Embora a maioria dos entes não cumpra a referida lei de forma integral, 75,0% dos portais apresentaram pelo menos parte dos demonstrativos exigidos; por outro lado, se a Lei nº 9.755/98 não existisse, é muito provável que a maioria dos entes não tivesse disponibilizado nenhum demonstrativo na Internet. Tal conclusão também pode ser corroborada pelas respostas apresentadas pelos gestores de portais quando questionados acerca das dificuldades que enfrentam para organizar e manter atualizados os portais: dois dos gestores de portais prescrevem como solução para as dificuldades enfrentadas em seus portais aprovar decretos, leis e outras normas que obriguem os órgãos a manter atualizadas as informações na Internet. Neste caso, os avanços devem ser impulsionados pela sociedade, ao eleger governantes com maior compromisso com a *accountability* e com a construção de uma sociedade mais democrática.

6. Considerações finais

Mesmo os “antiutópicos” mais céticos não têm como negar as enormes possibilidades de aperfeiçoamento da democracia propiciadas pela Internet. O recente golpe de Estado aplicado ao governo da Venezuela mostra esse potencial da rede mundial de computadores: para enfrentar os golpistas, que contaram com o apoio das principais redes de televisão daquele país, os partidários do presidente Hugo Chávez se valeram de uma rede de comunicação alternativa, “basicamente composta por Internet e celulares” (Fernandes, 2002:27). Com base em contatos por e-mail os cidadãos venezuelanos puderam informar ao mundo o que estava acontecendo no país nesse período, e essas informações foram decisivas para a reversão do golpe, criando condições para um contragolpe inédito na América Latina.

Não obstante, os resultados da pesquisa apresentada neste artigo devem ser interpretados com cautela, pois os portais de governo são ainda recentes,¹¹ e tanto os governos quanto a sociedade ainda não estão preparados para utilizar de maneira plena o potencial da rede mundial de computadores. Os avanços observados, portanto, devem ser analisados mais como possibilidades de exploração do potencial da Internet pelos governos do que como tendências a serem generalizadas para todos os estados e municípios do país.

Posicionamo-nos, entretanto, favoráveis ao modelo defendido pelos “utópicos” da sociedade da informação, ressaltando, entretanto, que essa posição relaciona-se muito mais com as expectativas de mudanças do que com a observação da realidade atual. Concordamos, portanto, com Bell, que é necessário alterar a conotação negativa dada à utopia e retomar sua concepção original: “A Utopia sempre foi concebida como o delineamento de uma meta de harmonia e perfeição nas relações entre os homens. Segundo a sabedoria dos antigos, a Utopia era uma impossibilidade fecunda, uma concepção do desejável, que os homens lutariam sempre para alcançar mas que, na realidade, não poderia ser atingido (...). O orgulho moderno procurou transpor esse abismo e personificar o ideal no real; e, neste empenho, a perspectiva do ideal ficou reduzida, tendo-se embaçado a idéia de Utopia. Talvez fosse mais sensato retornar à concepção clássica” (Bell, 1977:540).

A utopia deve ser interpretada, portanto, como uma meta de harmonia e perfeição, que não pode ser atingida, mas que deve orientar os cidadãos em sua busca para influir no destino a ser dado às novas tecnologias. A teoria da sociedade da informação permite que a sociedade busque uma utilização mais justa das técnicas e máquinas para a redução das desigualdades e o aperfeiçoamento da democracia.

¹¹ Os primeiros portais de governo são de 1995: o do Paraná e o do governo federal (Cunha, 2000).

Referências bibliográficas

- Amorim, Sônia Naves David. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/Sociedade. *Revista do Serviço Público*. Brasília, Enap, ano 41, n. 2, p. 95-105, jun. 2000.
- Anao. Australian National Audit Office. *Electronic service delivery, including Internet Use by Commonwealth government agencies*. Canberra, Australian National Audit Office, 1999. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au>>. Acesso em: 14-10-2001.
- Bell, Daniel. *O advento da sociedade pós-industrial: uma tentativa de previsão social*. São Paulo, Cultrix, 1977.
- Bellamy, Cristine & Taylor, John A. *Governing in the information age*. Buckingham, Open University Press, 1998.
- Bobbio, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- Brasil. *Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre a criação de homepage na Internet, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.contaspublicas.gov.br>>. Acesso em: 12-11-2001.
- Bresser-Pereira, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*. Brasília, Enap, 120(1), jan./abr. 1997.
- Campos, Ana Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 24(2):30-50, fev./abr. 1990.
- Cunha, Maria Alexandra Viegas Cortez. Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão: estudo de casos no Brasil. São Paulo, USP, 2000. (Tese de Doutorado.)
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. A defesa do cidadão e da res publica. *Revista do Serviço Público*. Brasília, Enap, ano 49, n. 2, p. 127-32, abr./jun. 1998.
- Faoro, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 7 ed. Rio de Janeiro, Globo, 1987.
- Fernandes, Bob. Crônica de um golpe. *Carta Capital* São Paulo, ano 8, n. 186, p. 26-33, 24-4-2002.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Produto interno bruto do Brasil a preço de mercado corrente, por grandes regiões e unidades da Federação — 1995-1998*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 2-11-2001.
- Kumar, Krishnan. *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1997.
- Martins, L. *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Brasília, Enap, 1997. (Cadernos Enap, 8.)

O'Donnell, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, n. 31, out. 1991.

Pinho, José Antônio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Organizações e Sociedade*. Salvador, 5(12):59-79, mar./ago. 1998.

Power, Michael. *The audit society: rituals of verification*. Oxford, Oxford University Press, 1997.

Schwartzman, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro, Campus, 1988.