

**PODER LOCAL E INCLUSÃO DIGITAL:
DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA DE GOVERNO ELETRÔNICO**

José Eisenberg¹

RESUMO

Este texto para discussão aponta algumas diretrizes para uma política integrada para a implementação de políticas públicas no que se refere à utilização sistemática de novas tecnologias de informação e comunicação (TIC's). Ele discute os diversos níveis da interação do poder público local com os cidadãos e o papel central dos municípios nesta política. Desenvolve uma proposta política integrada para as novas TIC's pautada pela (a) modernização da administração pública municipal, e dos serviços e informações que ela presta aos cidadãos (governo eletrônico) e (b) democratização do acesso da população a estas novas TIC's, cada vez mais importantes para uma inserção competitiva do cidadão no mercado de trabalho.

1. Desigualdade Social e Exclusão Digital

Apesar da extensa literatura acerca dos impactos das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC's) sobre a economia e a política, os desafios e as estratégias específicas dos países

¹ Professor de Ciência Política do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), co-organizador com Marco Cepik de *Internet e Política: a teoria e prática da democracia eletrônica* (Ed. UFMG, 2001), e de diversos artigos sobre o tema.

em desenvolvimento têm sido ignorados na maioria dos estudos internacionais. De modo geral, tais estudos destacam apenas os aspectos positivos da chamada globalização, como o grande potencial econômico das novas tecnologias e o vertiginoso crescimento de seu uso, sem atentar devidamente para as assimetrias internacionais e as diferentes agendas políticas resultantes, em particular nos países com grandes níveis de desigualdade social.

De fato, a queda nos custos das TIC's desde a década de setenta implicou volumes e velocidades crescentes na circulação de informações. Segundo dados da União Internacional de Telecomunicações (www.itu.int), na década de noventa o número total de linhas telefônicas no mundo passou de 530 milhões em 1990, para cerca de 1,15 bilhão em 1998, com mais de um bilhão de telefones fixos e mais de 500 milhões de celulares no mundo em 2002. Como se sabe, as taxas de expansão da Internet são ainda maiores. Segundo dados da *Internet Society* (ISOC), o número de usuários conectados havia subido de três milhões em 1994, para mais de 200 milhões em setembro de 1999, com previsão de crescimento para 700 milhões em 2001. O número de domínios registrados subiu de 627 mil em 1996, para 10 milhões em setembro de 1999. Naquele mesmo mês já havia mais de 800 milhões de páginas *world wide web* na Internet.

Entretanto, a crescente privatização da infra-estrutura de telecomunicações e a concentração das indústrias e serviços de alta tecnologia condicionam uma distribuição internacional cada vez mais desigual do acesso às TIC's. Segundo o Relatório sobre Desenvolvimento Humano do PNUD (www.undp.org) publicado em dezembro de 1999, a dupla baliza do Acordo Geral de Telecomunicações (abertura dos mercados nacionais) e do *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) tem reforçado a exclusão de países e pessoas pobres em relação à maioria dos potenciais positivos da chamada sociedade da informação. Por exemplo, o relatório lembra que enquanto nos países centrais mais de 50% dos habitantes têm acesso a uma linha telefônica, nos países menos desenvolvidos menos de 1% da população tem telefone. A Tailândia tem hoje mais telefones celulares do que toda a África.

No sul da Ásia, onde vivem 23% da população mundial, concentram-se menos de 1% dos usuários de Internet. Para comprar um computador de 2.600 dólares, um cidadão de renda média em Bangladesh gastaria toda a sua renda durante dez meses para conseguir pagar o equipamento, enquanto o cidadão de renda média nos Estados Unidos teria que gastar menos de três dias de salário para comprar o mesmo computador. Do ponto de vista cultural, o inglês é a língua que prevalece em mais de 80% das páginas da Internet, embora hoje menos de uma em cada dez pessoas no mundo compreenda esse idioma. Os exemplos poderiam ser multiplicados, mas o importante é destacar que a exclusão do acesso resulta de dificuldades materiais mas também culturais e educacionais.

Hoje, a maioria dos usuários de Internet no mundo ainda é composta de homens, jovens e universitários, sendo que os 20% mais ricos representam 93,3% do total de usuários. Ou seja, deixada à sua própria dinâmica espontânea a nova sociedade da informação reforça as desigualdades já existentes e cria outras, como o fosso entre esses dois mundos paralelos dos “conectados” e dos “não-conectados”. Não basta registrar o impacto revolucionário das novas tecnologias sobre a economia e o governo. É preciso pesquisar e formular propostas voltadas especificamente para democratizar o acesso às TIC's, propostas que se concentrem nos difíceis problemas da expansão da infra-estrutura computacional e de telecomunicações, do provimento de conteúdos relevantes através de interfaces adequadas, da educação para o uso dos novos recursos, enfim, da legitimação das novas TIC's como bens públicos e do financiamento de projetos para a produção e circulação de informações públicas através destes meios de comunicação.

Em suma, a revolução das tecnologias de informação e comunicação (TIC's) e a emergência de uma economia baseada em conhecimento (EBC) nos países mais avançados resultaram em uma ampliação do hiato tecnológico entre os países situados na fronteira tecnológica e o resto. Entretanto, se por um lado este hiato ampliado acentua desigualdades econômicas e tecnológicas entre os países centrais e os demais países, a mudança de paradigmas tecnológicos coloca em cena "janelas de oportunidade" aos países periféricos. O aproveitamento dessas oportunidades exige um esforço interno expressivo dos países retardatários, concentrado no desenvolvimento da capacidade de absorção de novas TIC's. O Brasil, em particular, tem pela frente a tarefa de combinar o processo de amadurecimento de seu sistema nacional de inovação com a construção da infra-estrutura informacional, já que esta é um pré-requisito indispensável para o sistema de inovação.

Face às estratégias adotadas pelas políticas nacionais neste campo na última década, com destaque à privatização das telecomunicações, emerge um cenário aparentemente pouco favorável ao cumprimento destas tarefas. Uma conjuntura mais favorável no momento em nosso país, no entanto, abre “janelas de oportunidade” para uma reflexão mais cuidadosa sobre o papel do poder público local na construção de estratégias alternativas de desenvolvimento da capacidade de absorção de novas TIC's que, no mínimo, ofereçam “efeitos de demonstração” e referências que, em um cenário mais otimista de crescimento econômico sustentável, fossem capazes de gerar pólos locais e regionais mais adaptados às novas condições de uma economia baseada em conhecimento (EBC). As políticas públicas de governo eletrônico devem enfatizar, portanto, a absorção dos avanços realizados nas indústrias, de forma a potencializar as atividades dos serviços públicos para mais democracia e transparência na disponibilidade de informações à população e para maior eficiência e produtividade na prestação de serviços públicos.

2. As Novas TIC's e o Poder Local

Pesquisar e formular propostas para a democratização do acesso às TIC's é uma tarefa que deve envolver a sociedade como um todo, desde os atores privados do mercado de serviços e produtos das novas TIC's até a sociedade civil organizada em torno do tema. Entretanto, se partirmos do pressuposto que as novas TIC's devem ser tratadas como bens públicos, a sua democratização requer, acima de tudo, uma sistemática atuação das agências governamentais no sentido de financiar a produção e circulação de informações públicas e de prover conteúdos e serviços de interesse público. Tal qual inúmeros outros aspectos da infra-estrutura da economia, a circulação de informação governamental e a prestação de serviços pelo governo através das tecnologias mais eficientes do ponto de vista administrativo constituem áreas de investimento prioritário para o poder público.

Inúmeras iniciativas de governos nacionais neste sentido têm logrado êxito, inclusive no Brasil. No plano federal, a informatização dos serviços de pagamento do Imposto de Renda bem como dos processos eleitorais são iniciativas pioneiras observadas com interesse e atenção por todo o mundo. No plano estadual, as iniciativas de êxito mais visível são aquelas que visam a integração de bases de dados dos municípios e a simplificação da relação comercial do Estado com clientes-compradores, que geralmente participam de licitações e/ou outras formas de compra/fornecimento de bens para o Estado (ver, em particular, as iniciativas do governo do Estado de São Paulo). No plano local, em particular nos grandes centros urbanos, temos exemplos de iniciativas interessantes em três planos: (a) democratização do acesso às novas TIC's, como no caso da criação do portal PortoWeb pela Prefeitura de Porto Alegre; (b) aumento da interação entre cidadãos e agentes decisórios, como no caso da implementação da política de planejamento da Prefeitura de Santo André; e (c) inclusão

digital, com a implementação de telecentros e portais públicos de acesso facilitado a populações de baixa escolaridade, como no caso da Prefeitura de São Paulo e de Belo Horizonte, bem como entidades da sociedade civil como o *Sampa.org* de São Paulo e o Comitê para Democratização da Informática (CDI). Todas estas iniciativas e, acima de tudo, a sua integração, são de extremo valor no acúmulo de um conhecimento agregado sobre como utilizar as novas TIC's no sentido de democratizar a relação da cidadã e do cidadão com o Estado de forma a torná-lo mais eficiente na prestação de serviços e informações.

Mas detemo-nos às iniciativas *municipais*. No cotidiano do cidadão das cidades brasileiras, nas grandes, nas médias e nas pequenas, a maior parte das interações com o poder público, seja para o provimento de serviços, seja para a obtenção de informações, é mediada pela administração municipal: a coleta do lixo, a urbanização, o transporte urbano, etc.. O poder local, portanto, por estar presente cotidianamente nas interações do cidadão com o Estado, torna-se um ator vital, aumentando desta forma a prioridade deste tema para a administração municipal, e de pensar o papel dos governos federais e estaduais enquanto agentes de integração e facilitadores de iniciativas locais.

3. A Informática e o Poder Público Municipal no Brasil: Modelos de Gestão

Originalmente, os serviços de informática e telecomunicações do setor público no Brasil foram organizados sob a forma de centros de processamento de dados (CPD's). Mas a partir da metade da década de 60 esses serviços começam a ser deslocados para órgãos específicos, criados por leis próprias, como o Serviço de Processamento de Dados (SERPRO), no âmbito federal, e a Companhia de Processamento de Dados do Paraná (CELEPAR), ambos fundados em 1964. Este modelo de gestão da informática era fortemente centralizador de recursos, de decisões e de soluções técnicas de *hardware* e *software*, e todas as iniciativas subseqüentes que seguiram este modelo portavam estas características.

Em termos legais, o marco jurídico destas instituições estava pautado pelo Decreto-Lei 200, de 1967, que permitiu a transferência de diversas atividades, até então realizadas pela administração direta, para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Com o decreto, o poder público, nos seus três níveis, ganhava maior flexibilidade administrativa, pois os critérios de licitação e seleção de pessoal por concurso público aplicáveis à administração direta não se aplicavam a estes novos órgãos.

No plano municipal, as primeiras empresas de informática começaram a surgir ao longo da década de 70. Do ponto de vista das regras institucionais regulando as atividades destas empresas, houve dois momentos posteriores de mudança em relação ao Decreto-Lei 200. O primeiro foi a

Constituição de 88, que enquadrou as autarquias, fundações e empresas públicas nas regras de contratação e licitação da administração direta. O segundo momento foi a Emenda Constitucional no. 19 de 1998, que sancionou a “reforma administrativa” e flexibilizou novamente os modelos de gestão pública.

Os casos das gestões de informática nos municípios de Belo Horizonte e Curitiba oferecem dois casos paradigmáticos de modelos distintos em ação e seus impactos institucionais. Em Belo Horizonte, desde a promulgação de lei municipal no início de 1974, a informática pública é gerida por uma empresa, regida pela Lei das Sociedades Anônimas, a Companhia de Processamento de Dados do Município de Belo Horizonte S.A. – PRODABEL. Em Curitiba, a gestão da informática pública foi transferida em 1998 para uma Organização Social (OS) chamada Instituto Curitiba de Informática (ICI), nos termos propostos pela reforma administrativa do governo federal. De acordo com este novo modelo, uma Assessoria Técnica de Informações, vinculada diretamente ao Gabinete do prefeito é responsável pela formulação da política municipal de informática, e o ICI, mediante Contrato de Gestão específico, é responsável pela execução das políticas. Este Contrato de Gestão não requer licitação pública pois segundo a Lei Federal 9.637/98 que regula a atividade das OS’s, define estas instituições como propriedades públicas não-estatais, voltadas para o atendimento do interesse público de forma mais ágil e eficiente do que o permitido pelos modelos institucionais anteriores. Além de recursos de tesouro municipal, o ICI tem em dois terços de seus quadros funcionais cedidos pela administração pública direta.

Os dois modelos de gestão aqui citados foram implementados em municípios de grande porte, com alta capacidade de investimento quando comparados a outros municípios menores, tornando-se necessário, portanto, pensar esta questão da perspectiva de municípios de menor porte. Para estes, um modelo de gestão de informática pública deveria necessariamente incluir a implementação de programas de integração regional de atividades-meio que requerem uma base informacional sistematizada, utilizando-se para isto, da capacidade instalada e de prestação de serviços de municípios maiores como empresas e/ou OS’s já instaladas. Além dos ganhos em economia de escala, esta política já traz consigo também uma maior integração das bases tecnológicas utilizadas, permitindo uma maior integração dos bancos de dados no nível regional.

Do ponto de vista comparativo, cada modelo de gestão tem vantagens próprias. O modelo da Organização Social é ágil do ponto de vista administrativo, e permite estabelecer contratos de gestão e/ou prestação de serviços com diversas prefeituras simultaneamente, sem necessidade de licitações ou concorrências. Esta agilidade da OS, entretanto, tem como contrapartida uma menor transparência e controle de suas atividades e do uso dos recursos públicos a ela destinada. O modelo tradicional da empresa de informática, por sua vez, ainda que sob maior supervisão do poder público, encontra no

Brasil inúmeras dificuldades de articulação com o núcleo estratégico do poder municipal e, por motivos jurídicos, maior dificuldade em construir relações duradouras de prestação de serviços a prefeituras de outros municípios.

Parece, portanto, seguro afirmar que municípios detentores de uma estrutura institucional para provimento de serviços em informática, independente de seu atual modelo de gestão, e municípios menores ao redor deste município melhor aparelhado, busquem mecanismos de integração das atividades que utilizam os recursos nas novas TIC's. Estas políticas de colaboração mútua, se articulada a projetos no âmbito dos governos federal e estadual que criem os incentivos e condições para que as empresas/OS de informática prestem serviços a municípios menores, e que criem incentivos para que estes realizem a modernização administrativa vinculada a este movimento, podem ter um efeito multiplicador na complexa e capilar rede de municípios de nosso imenso país.

4. A Modernização Administrativa e as Novas TIC's

Ser capaz de planejar a administração pública depende de ampliar a circulação de informações estratégicas entre os formuladores de políticas; rotinizar decisões e assim democratizá-las também. É neste sentido que a implementação de políticas públicas voltadas às novas TIC's podem aprimorar as atividades-meio dos municípios, contribuindo dessa maneira para a consecução dos dois eixos de uma modernização administrativa na atual conjuntura: recuperar capacidade de planejamento e rotinizar processos decisórios.

As TIC's multiplicam a produtividade dos serviços públicos, já que as atividades-meio governamentais estão entre os setores que mais utilizam recursos computacionais. A ampliação dos recursos de informática à disposição dos governos, assim como a ampliação da qualificação dos funcionários para lidar com essas tecnologias mais sofisticadas, pode impulsionar a produção de serviços oferecidos à comunidade, ampliando a sua disponibilidade e resultando em importantes impactos sobre o bem-estar e sobre a capacidade de fiscalização popular sobre as atividades públicas.

A administração pública, assim como a economia como um todo, tende cada vez mais a se basear no conhecimento. Isto significa que o setor de planejamento de um poder público, enquanto centro para onde migra a maior parte das informações sobre os serviços prestados e informações solicitadas pelo cidadão da prefeitura, é por vocação o formulador de políticas para as novas TIC's. Cabe a este setor criar um fluxo maior de informações que aumente a eficácia e o alcance das políticas públicas adotadas. Se o planejamento constitui a base de uma efetiva modernização do aparelho de estado, o setor responsável por ele precisa traduzir os avanços tecnológicos na informação e na

comunicação em termos de mais recursos para a ampliação da quantidade e qualidade dos serviços públicos.

Ainda que a disponibilização de serviços públicos por meios eletrônicos incorra no risco de produção e reprodução da exclusão digital, já que são os poucos mais ricos que têm acesso à Internet, esta iniciativa de governo eletrônico contribui para produzir mecanismos de melhor controle e transparência das atividades governamentais. Pelo menos dois outros motivos justificam usar a Internet para disponibilizar informações e serviços públicos. Primeiro, na medida em que a Internet é um meio de comunicação disponível às classes formadoras de opinião, a publicização de informações por este meio permite que aqueles públicos que efetivamente exercem controle sobre atividades governamentais tenham acesso a estes mecanismos de controle. Em segundo lugar, pela própria estrutura técnica da disseminação de informações na Internet – ela permite que uma vasta gama de informações estejam à disposição da cidadã e do cidadão, com custo relativamente baixo para o agente disseminador – o meio cria as condições necessárias a uma proliferação qualitativamente superior da informação pública, se comparado com outras mídias como a imprensa ou a radiodifusão.

A consecução destes objetivos requer, entretanto, uma modernização dos fluxos de comunicação interna da estrutura governamental dos municípios que permita maior agilidade, transparência e eficiência na transmissão das informações que subsidiam os tomadores de decisão nos órgãos centrais de planejamento, bem como na difusão para os órgãos de execução orçamentária especificamente designados para a implementação destas decisões. Em outras palavras, modernizar os fluxos de comunicação interna da administração municipal implica em criar uma estrutura compartilhável de informações estratégicas, compiladas em bancos de dados atualizados pelos órgãos alimentadores destes bancos, e dar acesso integrado a estes bancos aos órgãos gestores do planejamento estratégico da administração.

Neste sentido, torna-se prioritário para que se realize uma ampla modernização dos mecanismos de tomada de decisão no âmbito do planejamento geral da aplicação de recursos; isto requer, por sua vez, uma valorização dos órgãos responsáveis por este planejamento, sua sintonia com o gabinete do prefeito e com os órgãos responsáveis pelas atividades de arrecadação da prefeitura, em particular a Secretaria de Fazenda. O Gabinete do Prefeito, a Secretaria de Planejamento, e a Secretaria de Fazenda formam o núcleo central e estratégico para a implementação de políticas de modernização dos fluxos de comunicação interna do poder público municipal. Seja através de uma empresa de informática própria, ou da contratação de serviços de uma entidade pública localizada em outro município, cabe a este núcleo central implementar políticas que permitam a comunicabilidade e intercâmbio de informações entre os diversos bancos de dados espalhados nos demais órgãos da

prefeitura, bem como implementar políticas agressivas de informatização destes bancos sob critérios técnicos convergentes que tornem a interoperabilidade possível.

5. As Novas TIC's e o Governo Eletrônico

Do ponto de vista prático, as tarefas para a implementação de uma política de governo eletrônico são pensar os conteúdos relevantes que estarão disponibilizados e quem terá acesso a qual conteúdo. Os conteúdos relevantes, quando se trata de interações cotidianas da cidadã e do cidadão com a administração pública, são (a) serviços prestados (b) informações disponibilizadas, (c) informações solicitadas, e (d) reclamações feitas.

Dentre os serviços prestados, informações dadas e reclamações recebidas em uma prefeitura, há um conjunto que certamente podem ser classificados como de alta prioridade, digamos, por exemplo, hospitais e escolas, e outro de menor prioridade, como emitir segunda via de licenças municipais. Mas há também setores da prefeitura aonde muitos funcionários já sabem manusear computadores, navegam na Internet, utilizam bancos de dados informatizados e programas de planilha de contabilidade, enfim, aonde as novas TIC's já chegaram, mas que nem por isto podem ser classificados como responsáveis por conteúdos de "alta prioridade". O dilema que se coloca para o agente governamental é decidir se investe recursos nos setores mais estratégicos, porque prioritários, ou se investe nos setores cujos quadros estão mais preparados para uma transição.

O primeiro passo para um processo de tomada de decisão inteligente e informada sobre a alocação de recursos destinados à utilização de novas TIC's para interagir com os cidadãos é um mapeamento do universo de serviços prestados, informações dadas e reclamações recebidas pela administração municipal, realizado pelo núcleo estratégico da prefeitura, e classificados em termos de (a) prioridade enquanto conteúdo, (b) grau de preparo do setor responsável pela realização da atividade, e (c) tamanho do público-alvo daquele tipo de conteúdo. As prefeituras que decidirem efetivamente usar as novas TIC's para contribuir para uma ampliação e agilização do serviço prestado ao cidadão, somente poderão fazê-lo se tomarem conhecimento deste universo. Munido destas informações, o núcleo de planejamento da administração poderá organizar estratégias e cronogramas de disponibilização de conteúdo relevante para o cidadão na sua interação com o poder público municipal.

(a) Serviços Prestados

Toda administração municipal tem uma gama de serviços prestados sem solicitação (por exemplo, ninguém telefona para a prefeitura para pedir para o lixeiro passar, mas sim para reclamar que ele não passou), e outra gama de serviços prestados por solicitação de um cidadão e/ou cliente, caso no qual o agente público recebe uma demanda. A manutenção de hospitais e escolas em funcionamento, a arrecadação de impostos, o transporte urbano, a limpeza pública e, hoje em dia, até mesmo a segurança pública, constituem exemplos de setores estratégicos da atividade da administração municipal que são permanentemente mobilizados pelo universo das cidadãs e dos cidadãos e que, do ponto de vista da modernização administrativa, devem ser sempre considerados prioritários.

O problema, entretanto, é que são estes também os setores de atividade em que a transição para um novo modelo de gerenciamento público, envolvendo a utilização de novas TIC's, é mais penosa. São atividades cujos órgãos responsáveis, em geral, têm mais funcionários cujas rotinas de trabalho precisam ser alteradas, mais informações estratégicas e públicas que precisam ser alimentadas aos bancos de dados, e mais reclamações sendo feitas cotidianamente. São órgãos, portanto, que produzem, circulam e consomem uma enorme quantidade de informações circulantes sobre uma enorme quantidade de cidadãos do município.

É por isto que, muitas vezes, órgãos da administração pública prestando serviços considerados secundários do ponto de vista estratégico, mas cujo quadro funcional e quantidade de informação circulante são menores em dimensão, constituem-se em melhores alternativas de investimento de recursos para incorporar novas TIC's à prestação de serviços à comunidade. Órgãos que prestem serviços de grande visibilidade, cujos quadros funcionais são insuficientes para um atendimento eficiente à população, gerando reclamações a taxas muito superiores à média da prefeitura, mas que estão mais qualificados para fazer a transição necessária à introdução nas novas TIC's nas rotinas de prestação do serviço, são sempre bons alvos para a implantação de rotinas de governo eletrônico na prestação de serviços.

(b) Informações Disponibilizadas

Para as informações disponibilizadas ao público cidadão em geral, isto é, aquelas informações que o poder público tem o dever de disponibilizar à população, deve-se sempre operar com o mote "quanto mais melhor". O Diário Oficial, por exemplo, constitui um caso clássico de informação pública cujos arquivos devem estar disponíveis *on-line* para acesso público irrestrito. Informação orçamentária, por outro lado, ainda que se trate de informação pública, é informação que precisa ser sistematizada antes de ser divulgada. Para controlar os dados brutos de entradas e saídas da

contabilidade da Fazenda, é mais prudente que deleguemos a tarefa aos técnicos dos Tribunais de Contas. Mas é indiscutível que muitas vezes informações são mais transparentes quando são estruturadas pelo agente governamental para um público mais amplo, tornando-a inteligível e compreensível para o cidadão comum.

Em suma, disponibilizar informações públicas através nas novas TIC's significar aumentar a transparência da administração, tornando mais fácil contornar ou resolver os problemas de ineficiência e corrupção administrativa aos quais qualquer máquina governamental está sujeita. Há razões de sobra para crer que o cidadão confia mais em um governo que é transparente sobre as razões de sua ineficiência (ineficiência esta que qualquer cidadão conhece melhor que o governante), do que um governo opaco fazendo propaganda de uma suposta eficiência que o cidadão desconhece.

(c) Informações Solicitadas

Para aquelas informações que são públicas, mas que precisam ser requisitadas pelo cidadão a órgãos da administração municipal, as rotinas de armazenamento de informações, cadastros, etc. tendem a ser mais complexas, exigindo portanto uma mudança mais significativa nas práticas institucionais dos funcionários dos órgãos do que no caso das informações disponibilizadas *a priori*. Por outro lado, esta informação, por ser solicitada, já está estruturada através de formulários e outros procedimentos burocráticos que podem ser facilmente convertidos para procedimentos *on-line*. Na medida que a obtenção da informação constitui um direito do cidadão, e a solicitação constitui, em si só, um gesto de declaração da prioridade da informação para o cidadão, iniciativas de tornar a sua obtenção possível através das novas TIC's são, portanto, objetivos prioritários a serem atingidos.

Evidentemente, os novos instrumentos de auto-atendimento não podem simplesmente substituir de uma só vez as formas tradicionais de solicitação e obtenção destas informações, sob o risco de aumentar o número de pessoas excluídas do acesso a estas informações por não terem acesso às novas TIC's. Mas um bom mapeamento do número de solicitações deste tipo, de cidadãos beneficiados e de horas/trabalho dos funcionários dedicados a elas, certamente indicará que todo aumento no número de auto-atendimentos que as novas TIC's proporcionam representa uma enorme economia para a máquina administrativa, uma maior agilidade e eficiência no atendimento ao cidadão e, desta forma, um importante passo na modernização administrativa do governo municipal.

(d) Reclamações Feitas

Mas a máquina nem sempre funciona como manda o manual, e problemas de eficiência e corrupção administrativa geram reclamações dos cidadãos, seja na forma de reclamações das cidadãs e dos cidadãos diretas ao órgão centralizador do recebimento de reclamações, seja na forma de manifestações organizadas ou isoladas na esfera pública, buscando visibilidade na mídia.

As administrações públicas há muito já utilizam centrais de reclamação por telefone, bem como caixas de reclamação *in loco* nos órgãos. As novas TIC's, entretanto, permitem um conjunto de inovações nestes procedimentos que permitiriam tanto uma rotina mais convincente de explicação de motivos após a reclamação, bem como novas formas de atender a elas.

Combinada a uma estratégia de estruturação da informação pública para disponibilização *on-line* que permitisse ao cidadão saber sobre prazos, motivos comuns para demoras, preços e tarifas, procedimentos burocráticos, etc., uma estrutura de atendimento de reclamações *on-line* certamente reduziria aquelas reclamações que surgem em virtude da desinformação do cidadão.

6. Sites

Tendo discutido até aqui os níveis da atividade administrativa e governamental afetados por uma política de governo eletrônico, resta-nos discutir o popular (mas nem sempre discutido com a devida seriedade) tema do *site* da Prefeitura e os difíceis desafios apresentados pelo tema educacional.

Reorganizar um *site* para uso da prefeitura e seus órgão em suas interações internas e nas suas interações com o público em geral, requer uma definição clara e estruturada dos seguintes itens: (a) qual o conteúdo de informações públicas que serão sistematizadas para acesso do cidadão-usuário como um todo (área de navegação irrestrita do *site*), (b) qual o conteúdo de informações públicas que poderão ser solicitadas por públicos específicos de cidadãos-clientes através de autoatendimento eletrônico (outra área de navegação irrestrita do *site*), (c) qual o conteúdo de informações públicas que poderão ser acessadas por instituições da sociedade civil e suas lideranças, compradores ou fornecedores do poder público, ou até mesmo cidadãos com relações institucionais específicas com a administração pública (uma área de navegação restrita do *site*), e (d) qual o conteúdo de informações estratégicas que estarão à disposição dos servidores públicos, em graus diferenciados de acordo com as demandas do exercício de sua função institucional (*portal* de acesso restrito interno à administração).

As áreas de navegação irrestrita do *site* de uma prefeitura municipal devem ser construídas a partir de dois critérios: simplicidade e navegabilidade. Simplicidade implica em tornar os conteúdos disponibilizados de fácil consumo pelo leitor, tendo portanto os setores de comunicação social da administração um papel importante nesta etapa de implementação de políticas de governo eletrônico. Navegabilidade, uma expressão derivada da metáfora da "navegação" que define como o usuário acessa informações na rede mundial de computadores, implica em criar estímulos no *site* da prefeitura para tornar a informação cidadã procurada pelo usuário naquele *site* parte de suas lista de favoritos e/ou site mais visitados. O *site* da prefeitura precisa ajudar o usuário a chegar a páginas que ele procura, sejam elas páginas de serviços e informações governamentais ou páginas de utilidade

pública. Zelar pela informação pública, dever do Estado, portanto, não é só zelar pela informação produzida pelo Estado; é também zelar por toda informação produzida por outros atores que tenha utilidade pública.

A área de navegação restrita do *site*, na qual inúmeras operações financeiras e de prestação de serviços com a prefeitura serão realizadas, o mais importante é atentar para os mecanismos de segurança das operações ali realizadas, e para a transparência dos procedimentos sendo adotados. A alimentação de dados permanente que ocorre nesta área do *site* e as rotinas estruturadas de criptografias, formulários e senhas que garante a segurança do sistema exigem um *site* juridicamente amparado em notificações e comunicações constantes sobre o percurso das operações eletrônicas em curso, desde o primeiro *input* do usuário até o recibo final de que a operação foi concluída com sucesso.

Por fim, o portal da prefeitura, isto é, a área de navegação restrita a funcionários da administração municipal, deve espelhar, em grande medida, os mecanismos de alimentação de dados e as rotinas estruturadas da área restrita de acesso do *site*. A diferença fundamental é que no portal podem circular informações estratégicas, a serem compartilhadas internamente na administração pelos órgãos competentes, permitindo uma modernização dos fluxos comunicativos internos da prefeitura. O portal permite também que a entrada dos diversos órgãos da administração na política de governo eletrônico ocorra em etapas, e de acordo com o ritmo imposto e possível para cada órgão. A partir de uma hierarquia de acessos a informações estruturadas disponíveis aos órgãos, cria-se inclusive um incentivo seletivo para que órgãos queiram participar da política para ganhar acesso a informações estratégicas que, de outra maneira, não obteriam. O portal, além do mais, permite a criação de redes horizontais de comunicação entre os servidores da prefeitura, criando na rotina cotidiana do trabalho um elemento de ampliação da socialização que aumenta a produtividade do servidor público e sua integração nas atividades a que se dedica.

7. Educação Digital

Já o tema da educação digital se desdobra em duas dimensões. Por um lado, o tema do treinamento do servidor público para o uso das novas TIC's e para as novas rotinas de trabalho a elas associadas; por outro lado, o tema da inclusão digital do cidadão, dando a ele as condições necessárias para o acesso à Internet e ao governo eletrônico.

O treinamento do servidor público para o uso das novas TIC's tem que ser orientado a dois objetivos. Por princípio, todos os servidores da prefeitura deveriam ser educados no uso das novas TIC's, ainda que esta meta de universalização interna não seja realista em curto prazo para a maior parte dos municípios brasileiros. Mas este treinamento é imperativo a todo funcionário cuja rotina de

trabalho está sendo transformada pela introdução de novas TIC's. Em geral, isto significa um treinamento no manuseio destas tecnologias, em particular no que tange a alimentação sistemática de bancos de dados compartilháveis e extração de informação relevante destes bancos.

A educação digital, enquanto meta de uma política de governo eletrônico para o público cidadão como um todo, extrapola em muito os limites de uma política desta natureza, tratando-se, em última instância, de uma faceta de uma política educacional mais ampla do poder local. Entretanto, ela guarda algumas dimensões específicas que merecem ser ressaltadas.

Em primeiro lugar, na medida em que se adota políticas de governo eletrônico voltadas a prestação de serviços e informações através das novas TIC's, se estas políticas não são acompanhadas de uma ampla democratização do acesso a estas tecnologias, elas se tornarão apenas mais uma camada de desigualdade social, separando aqueles cidadãos que tem acesso a estes serviços mais eficientes daqueles que não tem. A face mais evidente de uma política de democratização do acesso é um conjunto de políticas de disseminação das novas tecnologias em populações de baixa renda, com instalação de telecentros para acesso gratuito a um conjunto de conteúdos escolhidos pela prefeitura. As políticas de disseminação das novas TIC's em populações de baixa renda requer entretanto uma visão mais ampla da dinâmica do mercado de computadores e dos procedimentos de instalação de telecentros.

Sobre o mercado de computadores, é preciso entender que sua lógica de inovação está fortemente vinculada a produção de novos aplicativos para novas aplicações cada vez mais pesados e mais caros, que exigem por sua vez computadores mais potentes e mais caros para funcionarem. Esta é a dinâmica simbiótica dos mercados de *hardware* e *software* que vem permitindo uma política de preços em que o barateamento da produção de máquinas nunca se converte em ganho para o consumidor final, mas não há motivo ou imperativo que explique que uma política de democratização do acesso a computadores e aos aplicativos mais utilizados pela população vá à contracorrente desta tendência do mercado, inclusive como forma de regulá-lo. Protótipos nacionais de máquinas funcionais e até três vezes mais baratas que as máquinas geralmente vendidas no mercado privado proliferam nos centros de pesquisa e desenvolvimento do nosso sistema nacional de inovação. O sucateamento de computadores presumidamente obsoletos em empresas privadas poderia ser facilmente convertido em programas públicos de reciclagem para montagem de computadores funcionais e mais acessíveis para uma população de baixa renda.

Já a instalação de telecentros deve ser cuidadosamente estudada para não incorrer em dois riscos em que incorreram experiências anteriores. Por um lado, o risco do populismo, com a escolha de localidades de alta visibilidade pública, equipamentos de última geração, tentando simular uma ilha de primeiro mundo acessível somente a um público de alto poder aquisitivo que já sabe como operar

computadores e que, em geral, os utiliza em suas casas também. Por outro lado, o risco de não integrar a instalação destes equipamentos em uma política educacional e comunitária mais ampla. Pesquisas georeferenciadas realizadas no final da década passada em Belo Horizonte junto à PRODABEL indicaram que a instalação de telecentros nos próprios municipais localizados em regiões de baixa renda, em particular em escolas, funcionaria como forma de socializar, simultaneamente, pais e alunos nas novas TIC's e no governo eletrônico, bem como ampliar o período de ocupação destes próprios pela população, aumentando a vida comunitária e as interações sociais que ela propicia. Isto sem falar na qualificação profissional adicional que cada novo usuário das novas TIC's terá para enfrentar um mercado de trabalho cada vez mais competitivo.

8. As novas TIC's como Bens Públicos

As novas TIC's são bens públicos porque são bens não-rivais, isto é, porque as informações que nelas circulam podem ser compartilhadas sem serem divididas, e porque são não-exclusivas, isto é, não há como impedir outrem de consumir o bem a um custo bem mais baixo. Em outras palavras, as novas TIC's são bens públicos porque se alguém "consome" uma informação, esta continua disponível para que outros a consumam, e uma vez disponível, é impossível impedir que outrem também consuma esta informação.

Modernização e eficiência, democracia e transparência, educação e inclusão digital: estas são as balizas de uma política de governo eletrônico que parte da perspectiva de que as novas TIC's são bens públicos. Em termos práticos, uma política pública de governo eletrônico no município que parte desta perspectiva deve ter como horizonte normativo maximizar o número de cidadãos utilizando novas TIC's, navegando pelo *site* em busca de informação pública, isto é, para obter ou solicitar uma informação ou serviço público, ou para fazer uma reclamação; para criar uma pequena irritação no sistema, uma irritação que o torna sempre e cada dia um pouco mais democrático.

Em particular, deve ter como horizonte normativo atingir os menos favorecidos com estas políticas, com programas de inclusão digital focalizados neste objetivo, através de programas públicos (mas nem sempre estatais) de educação no manuseio das novas TIC's, e programas em parceria com o setor privado para uma política industrial de incentivos fiscais e de crédito para realizar uma massiva popularização dos PC's, diminuindo seus recursos de *hardware* a um mínimo necessário a consecução de algumas tarefas pré-determinadas (entre as quais certamente estão o acesso à Internet e um editor de texto), e utilizando-se da tecnologia de *software* que apresente maior relação custo/benefício -- o que hoje certamente significa o Estado criar as condições para um livre funcionamento de um

mercado no setor de informática, mas também perseguir o seu interesse público neste mercado, comprando o melhor produto disponível ao menor preço. E as evidências apontam hoje para o enorme potencial de desenvolvimento econômico que há no Estado ao investir no fortalecimento da base de pesquisa e desenvolvimento em *software livre* que temos nas nossas empresas públicas de informática, Organizações Sociais, ONG's e empresas privadas.

Enquanto isto, é de vital importância que estudemos as bases de implantação de uma política industrial de maior porte, que pode significar seguir o exemplo do que fizeram diversos Estados na União Européia ao adotarem software de código aberto em suas bases de informática, política esta que necessariamente deverá resultar de um diálogo entre o setor público e suas agências de financiamento, como o BNDES e o MCT, e os centros de pesquisa e desenvolvimento em novas TIC's, como as universidades, empresas e organizações sociais de informática que hoje já atuam em P&D. Mas ela só pode converter-se em uma política democrática, isto é, capaz de capilarizar esta nova política industrial e tornar este país um lugar onde acesso à Internet e o saber de manusear um computador custam o mesmo que um televisor ou uma geladeira, se os municípios, os únicos agentes públicos efetivamente capazes de entrar no cotidiano do cidadão, estiverem integrados a esta proposta. Mesmo sabendo que muitos, mas muitos mesmo, não têm renda nem para um televisor, nem para uma geladeira; queremos que possam sonhar com o dia em que escolherão, por um capricho qualquer, comprar aquele computador agora e deixar a televisão para depois.

SUMÁRIO EXECUTIVO

RESUMO

Este texto para discussão aponta algumas diretrizes para uma política integrada para a implementação de políticas públicas no que se refere à utilização sistemática de novas tecnologias de informação e comunicação (TIC's). Ele discute os diversos níveis da interação do poder público local com os cidadãos e o papel central dos municípios nesta política. Desenvolve uma proposta política integrada para as novas TIC's pautada pela (a) modernização da administração pública municipal, e dos serviços e informações que ela presta aos cidadãos (governo eletrônico) e (b) democratização do acesso da população a estas novas TIC's, cada vez mais importantes para uma inserção competitiva do cidadão no mercado de trabalho.

1. DESIGUALDADE SOCIAL E EXCLUSÃO DIGITAL

- a. HIATO TECNOLÓGICO NO PLANO MUNDIAL - EXCLUSÃO DIGITAL
- b. JANELAS DE OPORTUNIDADE TECNOLÓGICA PARA PAÍSES PERIFÉRICOS
- c. JANELAS DE OPORTUNIDADE PARA GOVERNOS NESTES PAÍSES IMPLEMENTAR POLÍTICAS DO GOVERNO ELETRÔNICO

2. AS NOVAS TIC'S E O PODER LOCAL

- a. EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS
- b. EXPERIÊNCIAS DO PODER LOCAL
- c. PAPEL DO PODER LOCAL NO COTIDIANO DE INTERAÇÕES DO PODER PÚBLICO COM O CIDADÃO

3. A INFORMÁTICA E O PODER PÚBLICO MUNICIPAL NO BRASIL: MODELOS DE GESTÃO

- a. EMPRESAS DE INFORMÁTICA
- b. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS
- c. INTEGRAÇÃO REGIONAL DE MUNICÍPIOS

4. A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E AS NOVAS TIC'S

- a. PLANEJAMENTO COMO ÓRGÃO DE DEFINIÇÃO DE ESTRATÉGIAS GLOBAIS E DE PRIORIDADES DE GOVERNO ELETRÔNICO.

- b. LEVANTAMENTO DE SERVIÇOS E INFORMAÇÕES PRESTADOS COM PRIORIDADE E DEMANDA
- c. LEVANTAMENTO DOS ÓRGÃOS GESTORES E GRAU DE PREPARAÇÃO PARA INFORMATIZAÇÃO DE SERVIÇOS E INFORMAÇÕES.
- d. DEFINIÇÃO DE CRONOGRAMA E ETAPAS DE IMPLEMENTAÇÃO

5. AS NOVAS TIC'S E O GOVERNO ELETRÔNICO

- a. SERVIÇOS PRESTADOS
- b. INFORMAÇÕES DISPONIBILIZADAS
- c. INFORMAÇÕES SOLICITADAS
- d. RECLAMAÇÕES FEITAS

6. SITES

- a. ÁREAS DE ACESSO IRRESTRITO
- b. ÁREAS DE ACESSO RESTRITO
- c. PORTAL

7. EDUCAÇÃO DIGITAL

- a. SERVIDORES PÚBLICOS
- b. POPULAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO
- c. MERCADO DE COMPUTADORES
- d. TELECENTROS

8. AS NOVAS TIC'S COMO BENS PÚBLICOS

- a. MODERNIZAÇÃO E EFICIÊNCIA
- b. DEMOCRACIA E TRANSPARÊNCIA
- c. EDUCAÇÃO E INCLUSÃO DIGITAL

**Permitida a reprodução desde que citada a fonte
Seminário Internacional Governo Eletrônico e Governos Locais – SLTI/MP**