

## Governo Eletrônico ou Governança Eletrônica – Conceitos Alternativos no Uso das Tecnologias de Informação para o Provimento de Acesso Cívico aos Mecanismos de Governo e da Reforma do Estado

Marco Aurélio Ruediger

---

Mención Honorífica

### 1. Introdução

O termo governo eletrônico tem foco no uso das novas tecnologias de informação e comunicação [TIC] aplicadas a um amplo arco das funções de governo e, em especial, deste para com a sociedade. Em conjunto, tecnicamente, o governo eletrônico, além de promover essas relações em tempo real e de forma eficiente, seria ainda promotor de boas práticas de governança e, potencialmente, catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo, proporcionando mais eficiência, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão. Nessa versão, chamaremos o governo eletrônico de governança eletrônica, ressaltando assim sua dimensão política e cívica.

Se esse potencial será efetivado, dependerá das decisões e desenhos de diversas políticas de médio e longo prazo delineadas nos próximos anos para esse campo. Porém, certamente, seu sucesso em sobrepujar problemas como, por exemplo, o da chamada “falha do governo” [Arrow: 1963], relativa aos custos de obtenção de informações, estará condicionado a uma compreensão complexa de que governança eletrônica, diferentemente de governo eletrônico, seria mais do que um provedor de serviços on line, e assim, sobretudo, uma ferramenta de capacitação política da sociedade e vetor de aumento de eficiência para o governo. Discutiremos esses aspectos a seguir.

O governo eletrônico é, atualmente, um experimento em construção, e sua dimensão política mais avançada – a governança eletrônica – não pode ser considerada um mero produto ofertado ao cliente em formato acabado, mas, considerando-se sua natureza eminentemente política, e, portanto, pública, pode ser percebido como um bem público, passível de acesso e desenvolvido por processos também sociais, o que o leva a constantes transformações. Justamente essa dimensão faz com que a noção de governança eletrônica, refira-se ao estado, em sua concepção republicana, e em teoria, não se limite apenas a uma experiência de gestão por serviços ad hoc, reificada pelo mercado, mas antes, possa servir de arena cívica, em contraponto a privatização da esfera pública.

Portanto, há um embate aqui apontado, que contrapõem esse caráter de mercadoria, próprio da visão fetichista do mercado transplantado para as políticas públicas, que tem sua atualização em termos como “estado-promotor” ou ainda do “cidadão-cliente” – dimensões incompletas de uma percepção cívica do cidadão-político – vis-à-vis a uma percepção cultural da esfera pública, onde o desenvolvimento de serviços, e componentes do sistema

de governança-eletrônica apropriaria a política no processo de desenvolvimento desse mecanismo de publicização do estado.

Como ferramenta de uma reforma profunda do estado, e principalmente de uma gestão pública dentro do quadro democrático, a politização do governo eletrônico, transformando-o em governança, seria um passo fundamental para uma gestão moderna e eficiente, porém, sobretudo efetivamente promotora de preferências democráticas na sociedade. Sublinhamos assim esses aspectos por entendermos aqui que a gestão pública não pode ser considerada apenas por critérios da esfera privada, sob pena de comprometer a própria capacidade transformadora e democratizante das reformas de estado. Como observado por Kettl:

“Public management is inevitably about politics. Thus management reform is also about political reform, and, political reform cuts directly to the core issues of the relationship between government and society. On the one hand, this definition risks making the subject too global to study carefully. But on the other hand, the instinct to consider management as only management rules out the most central issues in defining what reform really is and in shaping how well it works.” [Kettl: 2000, p.68]

Nesse sentido, identificam-se uma série de pré-requisitos na implantação desse modelo virtual de governança, que vão desde dificuldades eminentemente estruturais, próprias da administração pública, passando por condicionantes técnicos, além de outros, referentes à factibilidade de mudanças culturais e a processos organizacionais, afetos ao uso efetivo das novas tecnologias pelo estamento de governo. Compreende-se assim, desde o conhecimento e utilização eficiente pelo governo de elementos como hipertexto e ferramentas de busca na prospecção de informações, até mesmo, de forma mais prosaica, mas não menos importante, o uso extensivo do e-mail. Porém, em todos esses casos, ressalte-se, o governo eletrônico é, fundamentalmente, uma arena onde uma construção politicamente marcada se processa, e onde, mesmo sem terem clareza da extensão dessa discussão, os gestores ao reproduzirem os mecanismos de provimento de bens públicos pelas relações de mercado e pouco pelas relações políticas, limitam sua potencialidade de transmutação para um conceito mais amplo de governança, e, conseqüentemente, perdem sua eficiência democratizante. Esse ponto será discutido com profundidade mais a frente. Por hora, basta guardar a referência à noção de capital social como elemento basilar nessa relação, onde este, segundo Putnam, induz a governos mais eficientes [Putnam, 1996].

Como resultado, também na construção do governo na esfera virtual, o espaço público restringe-se, pois o provimento exclusivo de “serviços” e algumas “ouvidorias” são os limites da possibilidade de um espaço de formação de opiniões e ação coletiva, em uma versão pálida das funções críticas que compõem a esfera pública, que tal como observado por Habermas [1991], seria a instância da vida social onde por vezes uma opinião pública crítica pode ser formada [Held: 1980], através de informações substantivas sobre quem, como, com quanto e onde será realizada uma intervenção do estado.

Dentro desse ângulo mais complexo, há ainda problemas para o gestor público na atualidade, na promoção de uma transição de uma cultura institucional, por vezes marcada pelo patrimonialismo e burocratismo, para uma outra, efetivamente democrática e eficiente, e que inclua padrões claros de accountability. Nesse sentido, observa-se na maioria dos casos, a ocorrência de iniciativas de promoção daqueles sistemas mais voltados para apresentação institucional de governo, do que outros, com maior valor agregado, onde, por exemplo, além da apresentação institucional do governo, são também disponibilizados

recursos que permitam o envio de mensagens [e-mails] aos gestores, seja possível o conhecimento e discussão prévios de ações previstas da esfera pública [e.g. uma legislação específica a ser debatida antes de seu encaminhamento], o acesso a orçamentação e sua execução no tempo, fóruns de debates e dados efetivos da administração como arrecadação, processos de compra e licitação, a criação de agências virtuais que concentrem e interpenetrem diversas instâncias da administração, reorganizando processos e as rotinas de back-office que os sustentam, ao mesmo tempo que publicizam os processos de tomada de decisões e os seus respectivos responsáveis.

Esse problema, com efeito, traduzido nessa dicotomia, parece-nos central para a efetivação de reformas que busquem uma maior eficiência da esfera estatal, por que, como mencionamos, está também diretamente vinculada a uma questão cultural e de percepção cívica. Nesse campo, justamente onde as tecnologias de informação passam de atividade meio para fim, quando transmutadas do conceito de governo eletrônico para o de governança eletrônica, é que se apreende a percepção dicotômica no campo da cultura cívica sobre a questão da participação, tal qual observado subjetivamente em entrevistas realizadas por grupos focais, conforme apresentaremos na seção 4 desse artigo, e a qual a reforma do estado no Brasil tangenciou. O que, completamos, dificulta a possibilidade dessa participação nos assuntos do estado, de forma, como observou Tocqueville, que as esferas mais imediatas da vida pública<sup>1</sup>, servissem como escolas cívicas para as grandes questões de estado. Entretanto, ao estarem dissociadas dos aspectos cívicos fundamentais, onde a racionalidade utilitária cedesse à ação coletiva, tal qual a única saída ao chamado “dilema dos prisioneiros”, estabeleceram-se limitadores – no próprio desenho de sistemas e na reengenharia

de processos – para o uso dessas tecnologias como instrumento capacitador de obtenção de informações estratégicas e mesmo de vontade participatória, já, de imediato, configurado na possibilidade de provimento de acesso e interação efetivo à agenda de governo, elementos de uma ação democratizadora do estado. Como observou Nuria Grau:

“O desafio, portanto, é sua democratização, assumindo que a esfera pública abrange, centralmente, a própria sociedade e reconhecendo, ao mesmo tempo, sua pluralidade e seu papel chave, inclusive na própria transformação do Estado. Nesse sentido, a questão central, que deve ser destacada, aponta para a rearticulação das relações entre o Estado e a sociedade, no quadro de sua recuperação como esferas simultaneamente públicas e políticas.” [Grau: 1997, p.44]

Nesse caso, a especialização e a amplitude restrita do governo eletrônico à serviços específicos, tem uma dupla função, a de efetivamente aumentar a eficiência do estado, mas, e de forma condicionada, pelo seu desenho, estender ao mesmo um racionalidade típica de empresa por onde consolidam-se [numa veiculação fundada na subsidiariedade e na especialização de funções] e fortalecendo-se oligarquias locais, regionais e, em especial, aquelas dentro do governo, e com isso se inviabilizando a concretização de uma reforma do estado, no caso do governo eletrônico, radical, justamente no campo de conscientização de direitos de cidadania, instância fundamental para o prosseguimento da própria reforma, em seus aspectos mais positivos. Ou como colocou Mangabeira Unger:

“Ajuda a imunizar as estruturas consolidadas da sociedade brasileira contra as contestações, que crescem mais facilmente na política nacional”. [Unger: 2001]

Assim, a perspectiva de governança eletrônica é, portanto, condicionada em seu desenho, expressão de uma percepção cultural hegemônica, que mesmo percebida de forma distante pelos entrevistados no presente trabalho, como veremos mais à frente, que reticentes e alienados para essas potencialidades, tornam-se interessados [ou incentivados] apenas para aquelas dimensões de serviços mais objetivos que são propiciados, limitados portanto na constituição de uma esfera crítica à reforma do estado.

Vemos, entretanto, nessa possibilidade – da governança eletrônica – uma oportunidade de constituir um “estado virtual”, extensão do estado real, como ente facilitador de mudanças institucionais e espaço de promoção de uma reinvenção do próprio governo real. Isso, tanto pela articulação em rede dos diversos segmentos da administração, como pela introdução de mudanças estruturais do Estado, incluindo a transparência de processos e sua maior eficiência e permeabilidade, induzindo a uma reforma estrutural da esfera pública. Impossível, portanto, nessa perspectiva, deixar de insistir aqui na sociedade civil, e na possibilidade desta de acessar de forma abrangente, por meios eletrônicos, o governo, e interferir positivamente na agenda pública, resgatando por uma perspectiva republicana a esfera estatal.

Assim, o governo eletrônico, dentro dessa perspectiva mais ampla, é considerado uma possível chave para a promoção de acessibilidade às informações fundamentais, para a articulação de apoios, a capacitação de uma miríade de grupos de pressão, o incremento da capacidade cívica e de capital social, além da promoção do desenvolvimento econômico e de relações mais democráticas e transparentes entre governo e sociedade civil. Para sintetizar, propomos, em termos referentes aos aspectos aqui discutidos, a representação gráfica da figura 1 [disponível ao final desse trabalho], referente a sociedade civil em termos de suas relações com o governo e demais atores nos planos virtual e real.

O referido esquema é utilizado para clarificar algumas de nossas dimensões de nossa argumentação e análise em termos do governo eletrônico. Como observamos acima, a possibilidade de diminuição de custos de obtenção de informações torna-se crucial ao processo decisório, e mesmo de reavaliação de políticas públicas [policy feedback]. Apontamos para a possibilidade do governo eletrônico ter um componente importante de democratização do poder público e potencialização de cidadãos, ou melhor, de atores cidadãos, constituídos da sociedade civil, através da possibilidade de agregação de preferências coletivas, mediadas pelos mecanismos de TIC. Ou seja, tratar-se-ia de estender o acesso ao governo, de forma universalizada, para além dos serviços comuns, alcançando uma outra esfera qualitativa em termos de interação republicana, onde houvesse uma efetiva capacidade de accountability e interlocução entre decisores e cidadãos. Nesse

caso o governo eletrônico assumiria uma dimensão superior de governança eletrônica.

Porém, essa potencialidade não necessariamente reflete um concreto dimensionamento da oferta atual de mecanismos de governo eletrônico, em termos do acesso universalizado, o que levaria a uma falha no provimento de informações, também por meios virtuais.

Portanto, como exemplificado no esquema em anexo, consideramos que o governo eletrônico não atingiria a todos, ou mesmo a uma parcela substantiva da sociedade civil, ou sequer todo o estamento gerencial de governo, mas, seria, atualmente, um elemento capacitador de grupos específicos.

Dessa forma, a constituição de um governo eletrônico pode sim ser percebida como democrática, em termos de numa perspectiva funcional do Estado e suas relações provimento de serviços à sociedade, por estar acessível na web, mas em sendo, como veremos abaixo, esse acesso socialmente diferenciado □ e mesmo questionável em termos da qualidade da informação e da interatividade disponibilizadas □, poderia ser criticado a partir de uma visão contratualista de justiça onde, desigualdades sociais e econômicas seriam aceitáveis somente na medida em que atuem em benefício dos membros menos favorecidos da sociedade [Rawls: 1997], transformando essa instância virtual do estado em arena livre e aberta aos cidadãos. Teríamos assim, um desenvolvimento de governança eletrônica se o desenho concebido do governo eletrônico ousasse exprimi-lo como uma instância republicana no plano virtual, e não apenas uma agência de serviços, logrando assim, pelo provimento menos custoso de informações, a diminuição da “falha de governo” e conseqüente estabelecimento de um campo público de discussão, que por beneficiar a sociedade, poderia ampliar as chances de, em última instância, prover uma melhor performance do governo.

Ora, ao contrário, por desenvolver-se dentro do quadro de solução Paretiana de alocação de recursos de acesso, diminui-se o custo de informações de determinados grupos e restringe-se um espaço da vida política, que na qual o debate político poderia ocorrer livremente e com informações e participação inclusive da esfera estatal, de forma direta, legitimando a opinião pública como força política, e não como opinião apenas [Held: 1980]. Some-se a isso capacidades cognitivas diferenciadas, decorrentes de processos históricos e de desigualdades sociais notórias em nossa sociedade, que afetam diretamente áreas tradicionais de promoção social como educação e saúde [Kliksberg, 2001], ou ainda impedem um questionamento mais complexo dos processos de elaboração de políticas, que, por vezes, condicionam a continuidade dessas assimetrias.

Esses fatores, somados à própria escassez de provimento amplo de meios físicos de acesso, produzem, no agregado, a chamada Exclusão Digital, ou “Digital Divide” [Norris: 2001], que contraria a perspectiva otimista de ampliação do acesso amplo e democrático ao Estado por mecanismos de governo eletrônico. Ou seja, por essa chave, os segmentos off-line permaneceriam francamente majoritários e segregados em relação ao mundo virtual.

Abre-se assim, em se mantendo essa dicotomia, espaço para a potencialização assimétrica de grupos já assimetricamente constituídos em suas relações de poder e acessibilidade aos mecanismos de Estado e cristalização de oligarquias dentro do estado. Em outras palavras, os mecanismos de acessibilidade à sociedade digital podem ser considerados bens escassos, e, portanto, devem necessariamente ser revistos como itens de agenda política, em termos tanto da reestruturação do governo, quanto da democratização do acesso e compreensão para o uso. Não por acaso, a OECD observou em um de seus relatórios sobre governo eletrônico que:

“The democratising potential of the ICTs and the IS which it has spawned, will only be realized if accompanied by other important changes, some of which are readily achievable, while others will require profound changes in the way we govern ourselves. Among this changes are:

- □ The advent of a new technically literate generation to positions of power [since the spread of new technology requires leadership from committed users at the top];
- □ Improved technologies for interactivity, synthesis and feedback;

□ □ Higher priority and greater political will on the part of decision makers to better link the public to the decision making process in a substantive way; decision makers must contain their propensity toward secretiveness and their instinct to “ration democracy”; and last but not least;

□ □ Greater desire on the part of the public to participate actively in the police process

In short, significant progress depends less on technology and more on social and cultural development, government priorities, political will and the structure of institutions” [OECD: 1999]

Nesse sentido, como dissemos, buscamos aqui explorar o tema do governo eletrônico como política pública, abordando-o pelo ângulo da democratização e eficiência do Estado. Incorporamos, dentro do possível, os aspectos contraditórios nas possibilidades desse conceito, esboçando aqui um “mapa” sumariado da percepção atual da questão e sua problemática, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Objetivamos, apontar possíveis dificuldades e observar eventuais impedimentos, não pelo prisma do ceticismo absoluto sobre o objeto, mas, ao contrário, pela observação de sua potencialidade enquanto experimento democrático no campo do poder público, evitando, porém, cair em um otimismo exacerbado. Assim, e pela ordem, seguiremos na seção 2 contextualizando essa discussão no processo no quadro brasileiro comparado à situação mundial em termos de acessibilidade digital, utilizando uma abordagem mais quantitativa; em seguida, na seção 3, introduziremos a questão dos mecanismos de acesso e exclusão digital, estudando a questão com o uso de ferramentas de geoprocessamento aplicado a política; em continuidade, na seção 4, apresentaremos uma abordagem qualitativa do problema com a utilização de grupos focais e entrevistas em profundidade. Concluimos com a seção 5, onde teceremos os comentários finais e observações fundamentais ao desenvolvimento de processos de governança eletrônica.

## **2. O contexto brasileiro**

Em geral, boa parte da bibliografia mundial sobre o tema concentra-se em análises sobre países da OECD. Entretanto, nações como Brasil, México e Índia, apesar de seu status de economias em desenvolvimento, apresentam um uso intensivo dessas novas tecnologias, o que lhes confere um caráter diferenciado, e inclusivo, nesses trabalhos. Tais análises, porém, tendem a ser relativamente superficiais, sem compreenderem a questão da Internet vis-à-vis o quadro de assimetria de países em desenvolvimento, derivado da enorme concentração de renda, e, ao mesmo tempo, em ambiente com população numerosa.

Essa leitura induz a uma percepção relativamente otimista do governo eletrônico, uma vez que o critério de número total de usuários, contraposto com o de outros países, enquadra casos como o Brasil em uma categoria desenvolvida de utilização de Internet e serviços web. Isso leva a contradições conceituais entre os profissionais e instituições que atuam no campo, os quais terminam por subestimar a exclusão de um enorme contingente de habitantes, afetando os postulados de uma administração democrática fundamentada nessas novas tecnologias. Muito embora, comparativamente, a América do Sul tenha um nível de utilização da web bem inferior ao de outras regiões, o Brasil, apresenta índices semelhantes ao de países desenvolvidos, em termos absolutos do número de usuários de web.

O problema essencial nesse caso, é que esses trabalhos desconsideram as especificidades de sociedades como a brasileira, envolvida em um triplo divide, ou seja, vivenciamos não apenas o digital divide e o spatial divide<sup>2</sup>, comum aos países desenvolvidos, mas também um social divide. Os gráficos constantes das figuras 2 e 3 [em anexo ao final desse documento] ilustram esse ponto, onde, uma leitura diagonal da questão poderia induzir a um erro. O primeiro indica a posição preponderante da América do Norte, com 57% dos usuários; seguida da Europa com 21,75%; da Ásia, com 17%; da América do Sul, com 3%; da África, com 0,75% e, finalmente, do Oriente Médio, com 0,5%. O segundo posiciona os países por número de hosts.

Entretanto, não podemos interpretar superficialmente esses dados, pois o fato do número de hosts ser significativo, e caracterizar o Brasil diferentemente ao quadro dos países em desenvolvimento, não traduz claramente relações internas de concentração de acesso à informações via web. Observando a tabela a seguir, temos uma percepção diferente dessa mesma realidade. Assim, pode-se notar mais acuradamente que, a despeito do acesso em termos absolutos ser significativo no Brasil, em termos relativos esse número é abaixo da média dos países desenvolvidos.

No caso brasileiro, isso se traduz em menos de 5% da população, enquanto no Canadá, por exemplo, aproxima-se de quase 50%. Ou seja, por essa tabela, fica claro que os 6.1 milhões de usuários web brasileiros, formam um grupamento de peso considerável, que colocam o Brasil entre os países com maior população de usuários de Internet no mundo.

Tal fato, sem dúvida, indica o potencial de uso de TIC no país e, conseqüentemente, os potenciais impactos positivos que poderiam advir, considerando desde o acesso à informação, até aqueles relativos ao desenvolvimento econômico. Porém, e esse é um ponto fundamental, ao observarmos comparativamente esses números, não mais pelo prisma dos valores absolutos, mas, dessa feita, pelo ângulo da razão entre usuários web e população geral, observamos que o Brasil possui uma das piores relações dentre o grupo selecionado, como demonstrado pela tabela compilada e pelo gráfico seguinte [que produzimos], constantes na figura 4 e 5 [ambos também ao final desse documento].

No próximo segmento discutiremos mais detalhadamente essas questões e, mais especificamente, o problema do digital divide. A abordagem utilizada a seguir busca uma construção analítica onde, como observado por Castells [1997], o fluxo das informações incide e influencia o fluxo dos espaços, problematizando a fronteira concreta da ação pública.

### **3. Digital Divide, Spatial Divide e Social Divide.**

Segundo a UNDP [Habitat, 2000], a Internet é caracterizada como um gueto global, pois apenas 2% (aproximadamente 250 milhões dos indivíduos mais privilegiados da população mundial) têm acesso a rede. Destes, note-se, 80% estão localizados nos países da OECD. Na América Latina, pela mesma fonte, 90% dos usuários vem dos estratos sociais mais altos da população. Por outro lado, em recente relatório sobre e-government da OCDE realizado entre a comunidade de tomadores de decisão de oito países de economia pós-industrial, apresentou-se um cenário complexo no que tange ao impacto da TIC no processo de análise de políticas e governança [Norris: 2001]. Esses indícios demonstraram que a

realização do potencial do próprio governo eletrônico, ainda está por vir, e depende de um amplo conhecimento de cada realidade e da administração pública onde está implantado

Apenas como um exercício, se considerarmos que 80% da população brasileira vivem em cidades, o digital divide torna-se um forte elemento adicional de assimetria social, com impacto crescente nas áreas urbanas extremamente adensadas e já com uma miríade de problemas. Dessa forma, o acesso assimétrico a novos meios informacionais tem seu reflexo no local, afetando serviços, infra-estrutura e a qualidade de vida, apontando justamente para o aumento, e não para a diminuição, de disparidades socioeconômicas e espaciais que, no limite, afetam negativamente a própria capacidade competitiva de uma cidade ou até do país, e, com certeza, do governo na provisão de bens de cidadania e accountability. Mais especificamente, no caso brasileiro, corroborando o que vimos anteriormente, pode-se dizer que vivenciamos um tríplice divide, com acentuadas conseqüências para a esfera pública.

Observemos como exemplo o caso do Rio de Janeiro. Os mapas da figura 6 [ao final do documento] são cruzamentos georeferenciados [Ruediger: 2000]. O primeiro denota o desenvolvimento humano por bairro da cidade, ou seja, quanto mais escura a área maior o status-social. No segundo, temos uma proxy de acessos à Internet<sup>3</sup>. Contrapondo essas informações, fica evidente que quanto mais alto o status-social da área, maior o número de acessos, sendo essas, não por acaso, as áreas melhor infra-estruturadas da cidade.

Nesse sentido, a tecnologia e seus nexos físicos criaram uma nova dinâmica social e econômica na sociedade, onde o fluxo dos espaços é superposto pelo das informações [Castells: 1997], porém a distribuição do acesso aos meios nos quais as informações públicas estão reunidas, inclusive e crescentemente aos serviços que são disponibilizados na rede, é mais expressiva àqueles segmentos com mais alto status-social que já têm acesso a canais de informação, rede de contatos, ou ainda proficiência e meios de uso das novas mídias.

Assim, a democratização do governo e de suas políticas pelas TIC, inicia-se necessariamente pela possibilidade de uma multiplicidade de grupos de interesse e cidadãos comuns, terem acesso a esses meios informacionais. Entretanto, como podemos perceber pelos mapas acima, a alta correlação entre setores de maior status-social com o uso mais intenso de TIC sugere um nível de acessibilidade superior de informações e serviços, justamente naqueles segmentos já sobre-capacitados nesse aspecto em nossa sociedade. Essa discussão adiciona na agenda pública, a questão de políticas que visem à democratização do acesso aos mecanismos do Estado, e mesmo aos serviços privados, pelas TIC, como um patamar de ação pública, cada vez mais influente na dinâmica do acesso digital como elemento cívico.

Tendo em vista as dificuldades históricas da sociedade brasileira, mecanismos de governança e transparência, fundamentais para a reversão de um quadro problemático em termos socioeconômicos, poderiam ser impulsionados fortemente pela revolução digital. Como citamos acima, em Putnam [1996], no seu livro sobre Comunidade e Democracia na Itália, demonstr-se que **quanto mais cívica uma região mais eficaz o seu governo**. Ou seja, as regiões economicamente mais adiantadas têm governos regionais mais eficientes porque nelas há maior participação cívica. A essa noção, refere-se também o relatório recém-apresentado na última reunião da agência Habitat da ONU, ao definir governança nesse sentido, como: "[...] a soma das formas pelas quais os indivíduos e instituições (públicas e privadas) planejam e gerenciam seus assuntos comuns. É um processo contínuo



que pode levar ao conflito ou a ação cooperativa mutuamente benéfica" [Habitat: 2000]. Dessa forma, também os novos meios informacionais oferecem uma miríade de oportunidades em um estado democrático. Portanto, desenvolver políticas públicas que observem a oportunidade digital é um elemento fundamental de desenvolvimento com justiça, mas pode ser também um vetor de eficiência.

Perguntamo-nos, enfim, em qual extensão essas novas tecnologias poderiam ser aplicadas de forma a auferir uma melhor performance para o setor público, seja nos processos de reestruturação da administração, seja no provimento democrático de informações, sistemas de accountability e eficiência da gestão, que produza efeitos positivos para a sociedade civil, em termos sociais, políticos e econômicos. Faz-se necessário, portanto, um esforço investigativo complementar a partir desse ponto.

#### **4. Uma análise qualitativa do governo eletrônico**

##### **4.1 Nota metodológica**

O objetivo desse segmento analítico é compreender a percepção existente sobre a situação atual e as perspectivas do governo eletrônico no Brasil, em especial em sua relação com os cidadãos, sob as diversas óticas dos diferentes agentes envolvidos com o tema. Para esse fim, buscamos inicialmente, conforme descrito abaixo, por meio de grupos focais, captar a percepção tanto de usuários, quanto de operadores públicos envolvidos com o desenvolvimento de sistemas de governo eletrônico. Uma seqüência prevista desse segmento, atualmente em progresso, consiste do aprofundamento dessas percepções por meio de entrevistas em profundidade e um survey nacional. Nesse trabalho, entretanto, limitaremos-nos aos resultados dos grupos focais.

A descrição que se segue é, portanto, uma análise de duas discussões em grupos focais realizadas nos dias 10 e 11 de junho de 2002. O primeiro, com a participação de usuários da Internet [grupo I] foi composto de homens e mulheres entre 25 e 45 anos, moradores da cidade do Rio de Janeiro, pertencentes às classes sociais A e B [critério Brasil].

O segundo foi composto de gestores de tecnologia da informação e comunicação [grupo II], também pertencentes às classes sociais A e B [critério Brasil], os quais foram selecionados dentre gestores do sistema de governo eletrônico em empresas-chave da esfera pública, ou prestadoras de serviços públicos recentemente privatizados como os de água, luz e telefonia. Como referência, observe-se que todos no grupo II tinham nível superior, mas com uma formação bastante heterogênea, incluindo engenheiros, economistas administradores e profissionais de comunicação.

Em geral, esse grupo encontra-se em uma faixa etária de 35 a 55 anos. Um fato importante a ser notado é que destes, nenhum era originário estritamente de uma carreira de gestor governamental, tendo, portanto, uma trajetória alternada tanto na esfera pública quanto na esfera privada.

Como dissemos acima, trata-se de uma pesquisa em progressão, estando previstas ainda duas fases relativas a parte empírica, mas que não constarão no presente documento. Assim, recentemente foram iniciadas entrevistas em profundidade em Brasília, bem como um survey com os gestores de governo eletrônico em todos os governos dos estados da federação no Brasil [27 ao todo] além dos seus pares nas capitais de cada estado, relacionado com operadores no poder municipal [mais 27 questionários, totalizando 54 entrevistados]. Note-se que uma dessas entrevistas em profundidade será aqui incorporada, dada a consistência das informações que disponibiliza, sendo utilizada antecipadamente

nesse capítulo exclusivamente como contra-ponto dos resultados apreendidos no grupo dos gestores estaduais e municipais. O objetivo nesse caso é de mitigar determinadas percepções sobre a problemática abordada por um prisma regional e local, pelo federal, este último estritamente composto de atores de carreira estritamente da esfera pública.

A metodologia aqui utilizada abrange a elaboração de perguntas abertas para explorar e entender atitudes, opiniões, percepções e comportamentos dos segmentos estudados. Enfatizamos ainda que, em se tratando de percepções, não há resultados “certos” ou “errados” mas, sim, resultados adequados ou não ao esclarecimento do problema analítico. Nesse sentido, não se procura projetar estatisticamente as informações<sup>4</sup>, mas apenas estar atento à autenticidade das opiniões emitidas durante a discussão, com atenção especial em evitar os mecanismos de persuasão e constrangimento entre os participantes e na tendência que entrevistados eventualmente apresentam em dar respostas atípicas [consideradas como outlines] – sejam elas aquelas “politicamente corretas”, excessivamente críticas, ou mesmo de concordância automática com as outras de participantes mais persuasivos do grupo–, atitude conhecida na bibliografia como “síndrome de respostas”.

O trabalho com o grupo focal, especificamente, compreendeu uma discussão informal na qual 10 participantes [por grupo], foram convidados de acordo com um perfil determinado pelos objetivos da pesquisa, e discutiram o tema de estudo, de forma livre e guiados por um profissional de moderação. A discussão foi assistida pela equipe de pesquisa, isolada em uma sala espelhada ao lado, e que eventualmente promoveu interferências em tempo real [real time], através de perguntas endereçadas por escrito ao moderador, com o objetivo de elucidar e aprofundar o curso da investigação, em uma dialética com o curso das respostas. Não houve um questionário rigidamente estruturado, mas sim um roteiro semi-flexível [inclusive como anexo no final desse documento], construído de acordo com os objetivos da pesquisa, o que permitiu que várias questões tenham sido melhor discutidas, aprofundadas, ou introduzidas no decorrer do processo analítico. Os questionamentos foram pertinentes à formulação de hipóteses sobre o problema teórico conforme definido nos três primeiros segmentos acima, e orientaram a elaboração dos referidos roteiros. A seguir, descrevemos de forma comentada os principais pontos dessa fase analítica.

## **4.2 Grupo I – Cidadãos Usuários da Internet**

### **4.2.1. Do uso da Internet**

Procurou-se aferir de forma direta a percepção dos participantes do grupo sobre o impacto da Internet em seu cotidiano e a importância percebida por eles dessa nova mídia em suas vidas e na sociedade como um todo. Especial ênfase se deu à Internet no ambiente de trabalho. Em geral, apreende-se dos entrevistados uma percepção da web como uma porta para um mundo novo, de importância fundamental em suas vidas, e que está transformando relações de produção e mesmo o cotidiano dos entrevistados. Assim:

“Lá na empresa, colocamos [informações] na Internet [a empresa é uma transportadora], o cliente localiza o andamento de sua carga e isso foi uma coisa recente, **faz a gente se diferenciar**. Antes era complicado dar essas informações por telefone”.

“Não dá mais para imaginar como seria a vida da gente sem Internet. Iria prejudicar a vida

de todo mundo. Você tem vontade de saber sobre determinados assuntos, mas até você saber aquilo, ter acesso àquela informação às vezes é difícil. Há um tempo atrás não compraria uma revista de investimentos, agora posso entrar na Internet e consultar...”.

“Na época que fiz faculdade, ia à biblioteca e o livro estava emprestado, agora na pós-graduação não, faço pesquisas, facilitou muito. Tem o lado interessante da comunicação. Você quer falar e não precisa estar ‘cara a cara’. Você quer se comunicar com um professor[...] é uma forma de se comunicar quando não conhece as pessoas, é mais sutil, mais agradável”.

Do último depoimento, percebe-se que a internet tem também uma valoração como instrumento de obtenção de conhecimento cuja complexidade de uso em termos da busca almejada, depende exclusivamente de padrões de inquisitivos do usuário da web. Entretanto, essa percepção chama a atenção para um outro fato igualmente importante, ligado diretamente a capacitação formal dos indivíduos no uso de instrumentos de consulta tradicionais [biblioteca] cujo expertise é aplicado diretamente ao uso da Internet. Some-se a isso, a capacidade cognitiva desenvolvida do entrevistado, em maioria com nível superior, o que certamente facilita o uso dessa mídia como instrumento de diminuição de obtenção do custo de informação. Nesse caso, percebe-se como imprescindível o provimento pela sociedade política, de bens de cidadania como saúde e educação, que capacitem o desenvolvimento dessas capacidades de articulação de buscas mais complexas. Em outras palavras, de acordo com as percepções exploradas nos próximos depoimentos, as possibilidades de uso extensivo desse novo meio ficam matizadas em função do status-social do usuário. Assim:

“Se a pessoa está utilizando a linha telefônica, está pensando no bolso. Quando se tem cabo [conexão rápida], 24 horas, navega-se à vontade, com um bom computador”.

“Eu me conecto no trabalho e em casa para passar e-mail, ler jornais, não para brincar, é muito cara a conta de telefone”.

Não apenas o status-social torna-se um elemento limitador das possibilidades de uso, como também, problemas, de origem técnica, dificultam a extensão da Internet como ferramenta de prospecção de informações. O uso da web, [seja como internet pública ou intranet governamental] aparentemente, fica vinculado ainda mais ao local de trabalho do que em casa, pelas razões já expostas. De certa forma, ressalte-se a importância do local de trabalho, ou do uso para trabalho, em contraposição a discussão recorrente de limitação do uso da Internet para fins pessoais no ambiente de trabalho.

“Hoje os provedores são um pouco arcaicos. O tempo que a pessoa leva na Internet congestionada o sistema além do acesso não ser geral. Semana passada com a Copa deu problema”.

“Há a facilidade de se fazer uma pesquisa, mas aí leva mais tempo, vê que tem algo interessante, leva mais tempo, os provedores não estão preparados”.

Em uma certa extensão, pode-se dizer que o ambiente de trabalho, ao possuir meios de acesso a web, mas restrições culturais pela busca aberta de qualquer tipo de informação [e.g. pornografia, jogos etc] proporcionam um potencial de: 1) aprendizado técnico de utilização da ferramenta de consulta e 2) uma possibilidade de prospecção em assuntos diversos, inclusive notícias e sites governamentais. Dessa forma:

“Informações da atualidade, economia, notícia mais macro, eu procuro em jornais, revistas. Internet é uma informação mais **específica**, pesquisa, por exemplo, indústria fonográfica. É como se fosse uma biblioteca”.

“Eu uso mais para trabalho, tenho sites **específicos** para pesquisa: Caixa Econômica, Ministério do Trabalho, Receita Federal”.

“Eu uso para trabalho, um assunto **específico** que você não encontra em revistas, procuro na Internet. Eu geralmente procuro sobre jurisprudência. Eu corro para um site **específico**, Tribunal de Justiça, Corregedoria, os sites do governo[...]”.

Um outro aspecto relevante é uma dicotomia presente nas discussões, referente a confiabilidade da informação obtidas pela Internet. Revela-se um posicionamento conservador que poderia sugerir perspectivas pouco promissoras à constituição de uma sociedade de informação em bases realmente democráticas e participativas. Isso poderia ser interpretado por uma dupla chave analítica. Por um lado, uma formação cívica que não propiciaria uma disposição de ação coletiva.

Dessa forma, a redução dos custos de obtenção de informações, uma possibilidade evidente da web, seria enfraquecida pela falta de credibilidade nas informações da rede. O que aponta para uma séria contradição, onde se dão ouvidos, por vezes, a boatos, mas não a chamadas para mobilização.

Por outro lado, a questão de confiança está vinculada a existência de uma agência legitimada no mundo real, na qual se percebe alguma credibilidade, e que valida ou não as notícias da web. Temos assim, que ao dispor dos veículos tradicionais midiáticos como “certificadores” da autenticidade de notícias vias Internet, o potencial de incentivo a uma ação ou tomada de posição pelo uso de chamadas pelos e-mails, ou sites alternativos, faz com que a força dessa mídia seja bastante limitada. Nesse caso, como observado por Bourdieu, seria válido a afirmação de que:

“É enorme a defasagem entre a imagem que os responsáveis pela mídia têm e conferem a esta mídia e a verdade de sua ação e influência. É evidente que a mídia é, no conjunto, um fator de despolitização, que age prioritariamente sobre as frações menos politizadas do público [...]” [Bourdieu: 1998, p.109].

Nesse caso, considerando-se essa mídia despolitizadora como elemento de legitimação à Internet, o potencial da web para se contrapor e munir o cidadão de informações torna-se efetivamente enfraquecido. Entretanto, pode-se pensar também essa questão por uma outra chave, para nós mais instigante, pois buscar-se-ia não exatamente uma legitimação das informações, mas sim a diminuição da incerteza sobre a veracidade da informação obtida via web, nesse caso a Internet seria um provedor de referências para diminuição de incerteza pois capacitaria ao acesso rápido à fontes diversas, auferindo ao cidadão a capacidade de não se submeter ao monopólio de apenas um elemento midiático como validador de percepções e informações no campo. Vejamos.

“Se você me mandar um texto sobre a Roseana [a ex-candidata a presidente da república envolvida com escândalo] vou verificar a informação num outro site como o Globo.com. ou conversar com amigos.”

“Se a mídia na Internet estiver associada a alguma mídia de confiança, a gente confia”.

“As pessoas acabam recorrendo à televisão e aos jornais para conferir as informações”.

“Nesse caso específico, um problema é que essas informações não têm credibilidade. O site da Globo você confia, você vai num site que não está bem estruturado, você desconfia.”

A web, portanto, não seria o problema central, conquanto ainda assim real, pois não totalmente confiável. Porém, a mobilização teria na cultura sua efetiva problemática, uma vez que ela alternativamente potencializa a decisão ou não de **checagem de diversas fontes**, porém não induz a esse procedimento inquiridor, que seria, potencialmente, construído no sujeito ao longo de sua socialização como componente crítica de sua inserção cidadã nos assuntos de estado.

Há também uma interessante dicotomia onde a atenção aos rumores, uma característica defensiva, com pouca exposição do cidadão, seria privilegiada em relação a atenção à chamada para ação, alternativa com mais exposição do cidadão. Supomos, ainda que numa análise exploratória, ser esse ponto como um reflexo de uma percepção bastante difusa da resultante entre participação na vida pública e a construção conjunta de um estado em que haja uma soma positiva das interações sociais em direção a ação coletiva. Por exemplo, sobre rumores nos quais denunciava-se a “utilização de minhocas” como componente do bife de cheesburger da rede Mac Donalds [exemplo observado pelos entrevistados].

“Se ao receber um e-mail desses, estivesse associado a um site como o Globo.com, tudo bem, mas aí, no dia seguinte você recebe um sobre o lanche Mac Donald [...]”

“Um e-mail de alguém que nunca vi, não vou considerar. Às vezes você nem abre por medo de um vírus”.

Essa atitude defensiva revelou-se de forma mais evidente quando a moderadora usou como exemplo uma mensagem eletrônica – recebida por todos os participantes – convocando todos os usuários de telefones celulares a desligarem seus aparelhos num dia determinado como forma de pressão sobre companhias de telefonia móvel, para que reduzam suas tarifas.

“As pessoas até param para pensar nessas questões, li e falei: ‘pago telefone caro’ [...], mas fiquei pensando: ‘será que as pessoas vão ficar com o telefone desligado, ou só eu vou ser tola de desligar?’”.

“Eu não vou desligar o meu celular. O brasileiro não está acostumado com isso, é cada um com seu interesse”.

“Já deletei [eliminou] essa mensagem há muito tempo[...]”.

Finalmente, fica evidente pelos depoimentos que é difundido o temor sobre a Internet como um instrumento pouco seguro para utilização para tarefas ou objetivos que envolvam o uso de moeda para compras, transferências de dinheiro, ou ainda, checagem de depósitos e contas, entre outras aplicações mais sensíveis.

“Meus pais viajam muito, eu faço tudo pela Internet, faço as reservas, retiro as passagens, mas eu não tenho coragem de entrar em site de banco, esses dias eu entrei no site da Gol [companhia aérea] e percebi um hacker.”

“Eu não acho um meio seguro de compra e movimentação. Houve um assalto em São Paulo, entraram em sites de vários bancos e retiraram o dinheiro das contas e fugiram do país, com tudo. Não tem como acionar juridicamente. A justiça não está habilitada para lidar com esses sistemas, atuar nesse campo. Na Internet tudo é permitido”.

Similarmente, esse medo de exposição associado a insegurança das transações financeiras, permite entrever a Internet como uma mídia ainda eivada de percepções de vulnerabilidade para informações confidenciais ou que envolvam valores, temas que subjetivamente aparecem relacionados a veracidade das informações, reforçando padrões de desmobilização da cidadania. Considerando, portanto, essa insegurança, pode-se supor

que ainda é bastante instável a utilização das informações obtidas via web como elemento para tomada coletiva de decisões, como por exemplo, eleições, ou, mesmo discussões que envolvam votações, ou temas igualmente sensíveis. Entretanto, parece-nos que como meio de difusão de informações de temas de agenda pública, muito embora sem caráter decisório, ou mesmo indutor de maior participação, mas apenas de alargamento das discussões, a Internet pode ampliar o número de vetores de informação, e assim diminuir a possibilidade de monopólio de uma fonte ou veículos midiáticos oficiais ou aqueles pertencentes a grandes conglomerados da imprensa.

#### **4.2.2 Da exclusão digital e sua relação com a cidadania.**

A questão da exclusão digital é apontada no discurso dos entrevistados desse grupo como fundamentada em duas causas. A primeira refere-se ao acesso a educação formal. A segunda remete-se a questões de ordem econômica. Entretanto, enquanto a primeira é nítida em suas causas, numa aceitação universalizada da relação entre educação e exclusão, no caso da segunda essa percepção é um pouco mais difusa. Ela existe, mas há, uma individuação da responsabilidade na acessibilidade, descartando-se uma perspectiva sistêmica que induza a sua falta.

“Não adianta ter terminal. Tem muita gente que não saber ler e escrever, quem dirá ‘navegar’ que exige muito mais conhecimento. E para mexer no terminal é preciso ter tempo”.

“Se as escolas começarem a utilizar, é um aprendizado. Hoje em dia minhas três filhas têm acesso à Internet. Para elas vai ser uma coisa natural. Isso tem que fazer parte da vida da pessoa”.

“Hoje em dia no morro [referindo-se as favelas e áreas de baixo status-social] o pessoal está colocando Internet, [referindo-se a Ongs], mas depende da vontade da pessoa estudar realmente, vontade de ter conhecimento. A pessoa tem contato com computador e tem vontade de ter um, não precisa ser um de dois mil reais”.

“Não é o fato de ter acesso ou não, quem pode pagar [apenas] duas horas para acessar num Mac Donald<sup>6</sup> vai utilizar de um modo diferente daquele (participante) que tem 24 horas de acesso numa velocidade boa.”

O mesmo se verifica quando perguntados sobre a possibilidade de participação nos assuntos públicos. Enfatiza-se a necessidade do governo facilitar o acesso e prover serviços, porém, novamente, tem-se uma individuação da responsabilidade na vontade de participação. Ou seja, muito embora acurada, a percepção carece de qualquer crítica a ausência estrutural de cultura cívica, ou provimento de políticas que incentivem o incremento dessa participação. Quando

estimulados a refletir sobre a relação entre acesso generalizado e participação, respondem que a tecnologia em si pode facilitar a participação, mas não motivá-la. Entendem que grande parte da população não está habituada a participar da vida pública, ou reivindicar seus direitos, o brasileiro, como foi dito, é percebido como individualista, movido apenas por seus interesses pessoais.

“A Internet é um facilitador, com a Internet é muito mais fácil. Agora, se você tem interesse em participar, a Internet está facilitando, mas se você não tem esse interesse por mais facilidade que tenha não vai adiantar”.

Entretanto, e de forma contraditória, os participantes expressam uma ambigüidade sobre a percepção de individuação pela baixa responsividade cívica, afirmando que poderia

ser incentivada uma participação mais efetiva. Mencionou-se, como exemplo, uma experiência bem sucedida de participação popular, na forma de votação eletrônica, promovida pela Rede Globo de Televisão, intitulada “O melhor e o pior de meu bairro”. A emissora disponibilizou quiosques equipados com totens em ruas centrais de cada bairro, convocando a todos os moradores a participar através de ampla divulgação. Na percepção dos participantes, após retornarmos a esse ponto da discussão, o sucesso dessa iniciativa é uma prova cabal de que se o governo tiver vontade política ele poderá promover a educação política da população [Scokpol, Evans e Rueschemeyer: 1985] e impulsionar a organização da sociedade civil para que interaja com o governo de forma ativa .

“A Internet é um facilitador não um motivador, ela sozinha não vai despertar o interesse”.

”Facilita para quem tem acesso, mas tem que pensar que é uma minoria. Parece que é todo mundo mais não é [de fato]”.

Todo esse quadro aponta, portanto, para o aspecto de se entender a problemática em questão, traduzida na falta de credibilidade e baixa energia que possuem as instituições estatais no Brasil e a percepção de que elas fazem parte de um “outro mundo”, muito distante, no qual o povo não tem acesso ou capacidade de intervir e participar positivamente. Atualmente, essa percepção tem se aprofundado, a despeito de todos os esforços que tem sido até agora empreendidos, na modernização do estado, e que resultaram no Plano de Reforma do Aparelho de Estado, que supõem fundamentalmente a mudança de um modelo de administração burocrática, onde se priorizariam procedimentos voltados para o controle dos próprios mecanismos administrativos, para um modelo com ênfase na busca de eficiência, da gestão empreendedora, do controle de resultados e do foco no cidadão-cliente. Entretanto, esse esforço pareceu bastante atrelado a determinadas figuras de ponta da administração, falhando assim em sua institucionalização e legitimação como vertente mais profunda e transformadora da esfera pública.

Nosso entrevistado da esfera federal, observou nesse sentido que:

“Em algumas vezes o site do ministério [da reforma] logrou ser mais procurado do que o da receita pois o ministro [Bresser] exigia que as pautas de reuniões com decisões sobre a reforma e, em especial, referentes àquelas decisões sobre o funcionalismo público, fossem todas publicadas na Internet. Uma vez que o Ministro assim exigia e cobrava, verificando constantemente, outros órgãos passaram a também assim proceder”

Nos parece, entretanto, como dissemos na introdução, que ainda que controverso e carecendo de maiores estudos empíricos, numa crítica à hipertrofia da ênfase em aspectos do provimento de serviços eficientes propugnado pela reforma, o foco estrito na questão do cidadão-cliente provocou uma “fetichização” da percepção do estado por critérios de mercado, obliterando novamente a dimensão mais profunda relativa a esfera pública como processo, configurada no fortalecimento do cidadão-político e, por conseguinte, em sua vontade participativa, restringindo-se, ao contrário, e em grande parte, a instrumento de suporte da política fiscal.

Retomaremos essa discussão quando do próximo grupo de gestores. Aqui, no momento, importa ressaltar que apesar do grupo I, com 10 usuários, ser composto por pessoas pertencentes a uma classe média urbana e intelectualizada e economicamente ativa – classe A/B, moradores da

cidade do Rio de Janeiro, entre 25 e 45 anos –, apenas um integrante acessou com frequência sites do governo ou de empresas que prestam serviços públicos, para fazer

reclamações. Todos os outros, sem exceção, visitaram pontualmente esse tipo de sites, seja por descrédito na eficiência do procedimento, percepção cultural negativa ou por simples desinteresse, como demonstram as citações abaixo:

“A gente tem que ver até que ponto o governo recebe isso, 80% das vezes você entra como anônimo e aquilo acumula. Como as pesquisas que a Globo faz. Quem jogou melhor Ronaldinho ou Rivaldo?. Tantos por cento gostam do Ronaldinho, tantos por cento gostam do Rivaldo. Vai depender do governo admitir essa possibilidade. Sinceramente não sei.”

“O brasileiro não está acostumado a esse tipo de movimento. Não tem cultura de reclamar. Não acha que vai surtir efeito”.

“Tinha que ter mais gente como ela (participante). Eu não me interessava, mas a partir do momento em que começo a observar o comportamento de outras pessoas com respostas positivas, pode ser que venha fazer. Se for desperdiçar as minhas energias sem retorno não vou fazer.”

Sobretudo, seja por desinteresse ou desinformação, conforme se evidencia nos depoimentos:

“Acho que é a Internet é um meio adequado. Nunca fiz [reclamação], acho que por falta de conhecimento”.

“Política e violência têm o tempo todo na TV, fala-se sobre isso, enche o saco. Você não vai entrar na Internet para isso”.

“A pessoa quer praticidade. Às vezes até entra num site, num provedor que já tem essa informação sobre política e lê. Às vezes não sabe como entrar num site do governo”.

Esse ponto de vista, aliado às condições culturais acima referidas – descrédito no governo, desinteresse nas coisas públicas, passividade, foco nos interesses pessoais, resulta – repetidas vezes durante o trabalho com o grupo – na dificuldade de conduzir a discussão para o tema de estudo: as expectativas e demandas sobre o governo eletrônico no Brasil e sua capacidade de mudar as relações Estado-cidadão, proporcionando maior possibilidade de accountability e participação. Observa-se que nesse campo uma visão conservadora do processo. O governo eletrônico é visto, pela grande maioria dos participantes, como um mero prestador de serviços sem filas.

Nessa perspectiva o governo se aproxima, e muitas vezes se confunde, com a esfera privada. As relações entre Estado e cidadãos tendem a ficar mediadas pelo mercado. O cidadão percebe-se no máximo como um cliente do Estado, sem dele se apropriar, sequer marginalmente. Pode-se pensar positivamente em ser esse um caminho para a conscientização dos seus direitos na medida em que o cidadão aprende a exigí-los – seja com as empresas que os ofertam, seja diretamente com as agências reguladoras ou, em última instância com os Procons nos estados – surge a oportunidade de exercitar a cidadania de uma forma mais ampla, organizando-se, tendo uma atitude pró-ativa diante das coisas públicas.

Por outro lado, pode-se pensar pessimisticamente, que esse quadro pode vir a não favorecer a politização das relações com o Estado, afastando cada vez mais o cidadão da esfera pública, alçando-a ao campo das relações entre atores privados.

#### **4.2.3 Da percepção do desenvolvimento do governo eletrônico**

Em geral, perceber-se a utilização do governo eletrônico em condições forçadas [e sem grandes interações entre as pontas do processo] como o envio via web da declaração da receita federal ou concursos públicos, por exemplo, assim poucas são as ocasiões que se acessam sites do governo por interesse nos assuntos do estado. Já discutimos o suficiente as



causas supostas para tal. Porém, de qualquer forma, é relevante que aqueles que acessam com maior frequência se dizem satisfeitos com os resultados.

“Uma coisa que considero de interesse privado e público, telefonei para Light e eles responderam em outro nível. Cobraram indevidamente, tentei uma semana por telefone e não fui atendida, depois depositaram o valor na minha conta. É um público muito pequeno que faz isso, então quem está respondendo, responde com outro nível. Carta para o prefeito, governador.

Reclamação sobre polícia, barulho na rua, sempre tem resposta. Prefeito, secretário de transportes, elogiando uma situação, nunca deixa de ter respostas...”

Esse depoimento estimulou o grupo a destacar um ponto que surgiu das discussões, referente a percepção da existência de dois governos: um moderno e eficiente, no mundo virtual, e outro burocrático e ineficiente, no mundo real. Vejamos.

“Em termos de serviço público na Internet o Brasil está bem à frente. Tem diferença em relação ao mundo real”.

“A grande diferença é que a idéia que eu tenho de governo é que é desorganizado, na Internet não é assim”.

“Na verdade a Internet vem evoluindo, os sites públicos também, eles estão tirando das pessoas as dificuldades. A receita federal era um inferno, [...] o acesso às agências. Com a viabilidade da Internet facilitou a vida de todo mundo, se faz um download”.

“Na Internet há uma postura diferente por parte do governo. Basta ir ao Detran na Presidente Vargas ou ir a Internet, está tudo informatizado, pessoalmente você não resolve nada”.

Na visão dos entrevistados, assim como a Internet não vai motivar a participação, ela também não é capaz de burlar padrões de hierarquias sociais. Ou seja, percebe-se que o acesso diferenciado ao governo através das informações e serviços providos pela rede pode reforçar exclusões que já existem no mundo real. Assim, muito embora a Internet não crie novas hierarquias [ponto controverso em nossa opinião] ela, com certeza, reforça àquelas já existentes.

“A Internet pode reforçar uma elitização que já existe, mas ela não cria”.

Os entrevistados acreditam que o governo não está interessado em promover mudanças mais profundas nas relações com a sociedade e que a disponibilização de serviços na rede, de forma mais ágil, cômoda e eficiente, é apenas em função da necessidade de acompanhar o processo de globalização e uma oportunidade de reduzir custos com pessoal. Ou seja, percebem-se os elementos da reforma do estado mais uma vez, apenas, pelo seu viés funcional de mercado.

“Tem um processo gigantesco que é chamado globalização. O governo é obrigado a descentralizar como todo mundo. Ele não é bonzinho, quer diminuir gente [sobre o número dos usuários de serviços no mundo real]”.

Por fim, merece nota o fato de que, na opinião dos participantes, e as novas tecnologias de informação, proporcionando transparência de processos e sistemas de accountability, não promovem, sozinhas, maior credibilidade do Estado junto à sociedade civil. Os entrevistados, ao contrário, e com desconfiança, consideram que a tecnologia pode se usada para forjar com muito mais eficácia contas públicas e “maquiar” a imagem do governo.

“Não aumenta a credibilidade. A pessoa maquia o livro contável, frente a frente. A página da Internet é muito mais fácil”.

“Vão colocar a informação que acharem interessante, mas já é um caminho.”

“Tem tanta corrupção no mundo real. Acho que é acesso ao serviço, mas não é credibilidade”.

### **4.3 Grupo 2 - Gestores de Tecnologia da Informação e Comunicação**

#### **4.3.1. Do uso da Internet**

Retomando o ponto referente a construção ideológica dos sistemas de governo eletrônico, consideramos nas discussões que se seguiram, principalmente, a percepção que os gestores teriam sobre as possibilidades do governo eletrônico, em duas chaves distintas. A primeira vinculada a questão do provimento de serviços mais eficientes e uma outra, mais politizada, que envolve referenciais mais intensos de construção de mecanismos de participação na agenda governamental. Note-se que ao menos metade dos entrevistados serviram, e promoveram o desenvolvimento desses referidos sistemas, no âmbito de uma administração vinculada a partidos de esquerda. Interessante notar a percepção mais conservadora da reforma do estado, muito embora difusa e mitigada com uma percepção populista de atendimento ao cidadão, foi recursivamente utilizada por alguns desses entrevistados, que operaram em administrações que se opuseram [no discurso] a esses mesmos princípios.

Em nosso entendimento, essa reprodução estrita da aplicação e defesa da versão mais estreita

da reforma do estado reforça os argumentos acima expostos sobre a falta de politização do processo de governo eletrônico, onde aplicaram-se, nos exemplos citados, vertentes diretamente vinculadas a uma percepção cidadão-cliente, sem uma tradução politizada da questão. Ou seja, nos parece óbvia a hegemonia dos princípios norteadores da reforma. Porém, retomando a discussão anterior, esta não nos parece suficiente para lograr os objetivos fundamentais que propugna, pois um princípio fundamental em administração e políticas públicas, o “policy feedback”, fica enfraquecido pela ausência de interesse participatório no incremento no desenho de sistemas de provimento.

Assim, considere-se que no limite, a reforma, ao buscar mais eficiência e transparência, e implementar pela web serviços remotos, visa também, em alguma extensão, inserir na esfera dos direitos percebidos pelo cidadão, àqueles referentes ao atendimento pelo estado. Ora, não se pode negar à reforma esse potencial de politização da questão, entretanto esse potencial foi lamentavelmente restrito, como dissemos, a uma relação de consumo, que se basta no provimento de um serviço, ainda que falho, após o mesmo ter sido obtido pelo cidadão. Há uma ausência, portanto, que deveria ser preenchida não apenas pela percepção do acesso a serviços ad hoc, pela obtenção de direitos de consumo, mas, sobretudo, pela possibilidade de participação cívica e promoção de capital social, que se dá além do conceito de direito do consumidor, mas ultrapassando-o e atingindo a esfera política, pela construção de redes críticas de possibilidade de ação coletiva, o que efetivamente foi obliterado no processo de construção de governo eletrônico até o momento, fato observável pelos discursos que se seguem.

“Acho que o governo eletrônico deve ser criado para se aproximar da fatia carente, apesar de ser o contrário. Acho que o governo eletrônico ainda é um serviço”.

“Ainda se vê muito a perspectiva do serviço [e não o serviço em si], acho que hoje temos mais internet banking do que governo eletrônico. Eu tenho muito interesse, me parece que quando se trata de governo eletrônico, de cidadão no governo eletrônico, a saída que vejo [potencialmente nessa dimensão] é mais do que serviços eletrônicos”.

Como parte desse processo de obliteração, os entrevistados apontam para a reprodução das barreiras internas aos órgãos para a criação de novas atitudes, de novos valores e de novos comportamentos condizentes com uma nova postura gerencial, necessária à introdução das novas tecnologias de informação e suas conseqüências para o setor público. Essas barreiras refletem tanto dificuldades culturais, quanto receio de perda de poder e controle hierárquico.

“Não basta ter vontade política, o ex presidente [do órgão ao qual o entrevistado esteve vinculado] tinha que vencer as barreiras internas para democratizar as informações principalmente por parte do pessoal da Internet. A gerência tem que ter vontade política, mas também de ‘romper’ a cultura interna.”

“O caso do Detran [Departamento de Trânsito do estado], talvez seja o exemplo no estado em que nasceu de um processo anterior e quando a Internet chegou foi favorável. Tem órgãos no estado em que a resistência é muito grande[...].”

“Tentamos começar a trabalhar com o geoprocessamento [Geographic Information System]. Isso é democratizar o acesso à informação. Mas ainda continua uma estrutura rígida, burocratizada dentro do governo. Planeja quem tem poder. Há tendência em determinadas secretarias de esconder informações. Impede a possibilidade de ser um governo de transparência”.

Tais barreiras foram muito destacadas na entrevista em profundidade e serão melhor abordadas adiante, por ora vale transcrever um trecho do depoimento onde percebe-se um aprendizado das limitações impostas por um modelo que não tenha como perspectiva repensar as rotinas de back-office em função do provimento de serviços, em especial daqueles vinculados efetivamente a funções de governo. Ou seja, a reestruturação dessas rotinas, poderia ter um impacto justamente na percepção cultural da extensão possível da reforma. Entretanto isso não ocorre. Enfim:

“Em longo prazo esse atendimento virtual começa cada vez mais exigir alguma mudança para trás e isso pode ser um impedimento para que esse atendimento avance”

“No primeiro momento foi jogar o computador na mesa do funcionário. Até hoje em dia tem gente que não consegue usar o correio eletrônico, principalmente por causa da idade da pessoa, daí a absorção da tecnologia ser mais difícil. Já acontece aqui o que acontece com os

usuários lá de fora, uns usam bem outros não.”

“A maioria dos projetos fracassaram por falta de experiência gerencial”.

“Tivemos muitas dificuldades no início devido à cultura do órgão, o corpo técnico do órgão”.

“Existem algumas idéias de arrojo, mas há dificuldades de pessoas, não se sabe se vai ter gente com capacitação para essa área. Quando informatização entrou foi de forma hierárquica. Tem muita coisa em Internet que é o pessoal técnico ‘cintura dura’, precisa de maturidade”.

#### **4.3.2 Da exclusão digital e sua relação com a cidadania.**

A questão do digital divide pelo prisma dos operadores públicos é também eivada de controvérsias. Percebe-se que alguns passam ao largo do problema, subestimando-os e questionando os dados relativos a um acesso diferenciado entre grupos assimetricamente capacitados. Outros percebem que o número de computadores pode ter uma alocação paretiana, carecendo de equidade, porém, ao mesmo tempo, essa discussão parece

superposta por outro problema, relativo ao que seria o governo eletrônico, no caso algo mais amplo do que apenas acesso pelo cidadão de serviços de governo.

“Acho que a gente tem erros graves, usuários que as pesquisas não sabem como aferir. No Brasil temos 30 milhões de pessoas conectadas à Internet. Tem um grande país conectado à Internet. O Brasil é um dos cinco países que entraram na Internet, como o Canadá e a Austrália.”

“Uma coisa que se deve pensar é que essas pesquisas são otimistas. Porque na verdade todo mundo quer vender um serviço na web. O que se deve pensar é o número de computadores nos lares”.

“Internet não é computador dentro de casa, discado de casa. Governo eletrônico não é isso”.

Como mencionamos anteriormente, essas percepções devem ser relativizadas por critérios mais rigorosos, tais como a razão entre usuários e população total, ou ainda matizadas pela distribuição espacial de acesso vis-à-vis o status-social, da forma como procedemos anteriormente. De imediato isso aponta para uma desconsideração da realidade social em contraposição a construção de sistemas de governança, onde privilegia-se não uma proposta de universalização e abrangência democrática da esfera estatal, mas, outrossim, a implementação técnica de serviços. Nesse caso, percebe-se claramente que a componente cultural que recorta a abrangência do problema, condiciona a construção do governo eletrônico a sua dimensão mais conservadora. Em termos da reestruturação do Estado isso tem conseqüências óbvias.

A discussão acima refere-se ainda a outra percepção que divide os entrevistados, quanto ao conceito e formas de mensuração da exclusão digital. Como foi dito, alguns participantes tendem a subvalorizar a realidade da exclusão digital [associada a exclusão social] e a supervalorizar os acessos “alternativos” – chega-se a cunhar a pitoresca expressão “Web vizinho” – usando o mesmo cálculo que se usa para estimar o número de leitores de um jornal ou revista: ou seja, o número de usuários se multiplica pela possibilidade de se utilizar o computador de um amigo. Sem querer desconsiderar o argumento do entrevistado, vale lembrar que no grupo de usuários, foi mencionado como fato limitante do uso da Internet o alto custo das tarifas telefônicas.

“Um camarada diz que a Internet é para camadas superiores, aí inviabiliza qualquer projeto de governo eletrônico. Fizemos um projeto de matrícula eletrônica para a escola, associada ao sistema Web a um 0800<sup>9</sup>, adaptado a uma realidade. O que mostrou a experiência? Temos uma rede de 1 milhão e meio [de alunos], matriculamos 300 mil alunos [destes por esse meio]. Hoje tem uma coisa que é o Web vizinho, o camarada vai até o vizinho.”

Assim, ao contrário dessa perspectiva projetada, verifica-se que alguns dos gestores entrevistados fiam-se nas medições mais efetuadas pelas equipes dos próprios órgãos, para reforçar suas convicções acerca do, suposto, acesso pouco diferenciado da sociedade aos benefícios da tecnologia digital.

“Pela minha experiência são 3 milhões e 500 mil clientes. Hoje recebemos 20 mil consultas

pela agência virtual. Gosto de observar a maneira como as pessoas se expressam, 90% são moradores da Zona Sul [área nobre da cidade] e que expressam perfeitamente o português. Eu só queria colocar na discussão esse ponto. Temos que levar em consideração

que isso ainda é um grande privilégio. Eu não vou entrar num bar [cybercafé] para reclamar de um serviços à noite e pagando 15 reais.”

Observe-se que na entrevista em profundidade, o entrevistado da esfera federal também expressou não concordar com o argumento da exclusão digital, mas por outra razão, usando de um argumento temporal, onde não se invalida a dificuldade atual de acesso, mas a mesma é relativizada no tempo. Ou seja, para ele, muito embora assimetrias no acesso possam ocorrer atualmente, deve-se considerar o processo no tempo, quando o acesso será cada vez mais abrangente e que as dificuldades do cidadão comum serão sempre menores do que os obstáculos encontrados no mundo real para ter acesso aos serviços.

“Eu acho que a dificuldade de um cidadão de baixa escolaridade de utilizar um terminal público é na prática muito menor do que a dificuldade que lê vai ter de receber um atendimento presencial num órgão público, e até que o preço do equipamento caia a ponto de custar o que custa uma tv – e eu acho que nós vamos chegar lá – nós vamos ter terminais públicos e vamos ensinar cidadão a usar. A exclusão será muito reduzida”.

Entretanto, não fica claro como ele pensa de que forma as barreiras cognitivas e culturais serão suplantadas, uma vez que no caso de provimento de serviços via web, tem-se que observar que diferentemente da TV, por exemplo, a Internet é um canal interativo e portanto induz o cidadão a uma atitude positiva em relação ao processo de relação com o governo.

De qualquer modo, percebe-se que os participantes, em sua maioria, preocupam-se mais com os aspectos técnicos e burocráticos na elaboração dos sites e nas metas que pretendem atingir e referem-se com mais ênfase a barreiras técnicas – que sem dúvida são problemas reais que devem se superados – do que quando estimulados a falar sobre a ampliação da participação da sociedade civil, através de oportunidades oferecidas pela implantação do governo eletrônico. Por sua vez, a percepção em servir o cidadão também, como apontado por eles, vinculada em oferecer comodidade e, sobretudo “eliminar papéis” e filas, que, deve ser ressaltado, é de uma relevância bem tangível para o usuário, e, nesse sentido, coaduna-se com a concepção da reforma do estado, porém, ao excluir o processo social, reveste-se, como já observado, de uma perspectiva conservadora.

“A primeira coisa é a simplificação da interface. Normalmente isso existe através de um teclado e isso é complicado. O que tem que ser feito [no futuro próximo] é através voz, interagir com voz. Acelerar o reconhecimento de voz para tudo. O segundo ponto, é que tipo de problema que se está envolvido, temos que quebrar as barreiras eletrônicas. Claro que seria desejável que o cidadão interagisse sempre. A internet são os novos olhos e ouvidos que permitem o governo definir, mas também pode servir para controlar. Isso só pode ser resolvida na medida em que se tiver uma sociedade civil ativa.”

“Nós [ao decidir o campo de intervenção] vemos o serviço mais procurado pelo público, para evitar filas, ida à postos. Nós tínhamos uma fila imensa na calçada. Perguntei e disseram que era para o “nada consta”<sup>10</sup>. Mas é preciso ter vontade política. Já oferecíamos a consulta `on line`. A deles era a oficial, a nossa [pela internet] não. O que a gente fez? Sentamos com o presidente [do órgão] e a consulta [pela internet] passou a ser oficial.”

“A maior dificuldade que a gente tem é a questão da chancela. Há problemas de determinados documentos, um malandro querer fraudar um nada conta [...] É um serviço caro que é [utiliza] a assinatura eletrônica. Fernando Henrique [Presidente da República]

fez um projeto para regularizar as entidades certificadoras. Quando se trata de governo, nesse caso acho louvável a experiência do imposto de renda, mas a tecnologia tem que baratear[diminuir o custo], evoluir.”

“Democratização do acesso, também através de quiosque, mais serviços eletrônicos, na medida em que as equipes do governo vão se capacitando. O serviço de certificação eletrônica, inter-operacionalidade do sistema entre governo, o mesmo protocolo [do governo] no site. Os

sistemas para se falarem tem que saber o que eles estão falando. [Buscamos a Transparência de sistemas”.

Do grupo estudado, apenas um entrevistado apresenta uma visão mais ampla e aponta para a necessidade de se elaborar políticas públicas “da base para o alto”, atentas às especificidades de cada segmento que se pretende atingir. Ou seja, procurando, primeiro, conhecer a visão de mundo e as demandas do público alvo dos serviços a serem oferecidos, juntamente com programas que visem despertar o interesse da comunidade em conhecer as possibilidades e usos da Internet, fomentando, assim, a participação e intervenção na esfera pública.

“A exclusão digital não é por falta de micro, é uma determinada comunidade não saber o que é Internet. Muitas vezes você desenvolve a Internet sem conhecer as comunidades. Depende até de um conhecimento antropológico. É antes de tudo entender a comunidade, daí ela vai se mobilizar para o seu interesse. Hoje tem o movimento do serviço de valor agregado. A TIM [operadora de telefonia celular italiana] percebe que o serviço de tecnologia de alta geração é para jovens. Eles põem gente dessas comunidades [favelas e periferia] para desenvolver esses projetos. Não pode ser um projeto elitista. Eu não tenho menor idéia do que as comunidades carentes desejam. Tem que ter uma visão antropológica, tem que ir lá e entender.”

A lacuna de comunicação em relação às ações do governo eletrônico é também é ressaltada pelo grupo, assim como foi pelo segmento de usuários, sendo que no caso dos gestores especifica-se a necessidade de que a divulgação dos sites e serviços disponibilizados na rede sejam feitos com precisão, e não de forma difusa, direcionada para o público alvo. Ou seja, reivindicam-se estratégias de marketing para que a população seja cooptada pela revolução digital.

“Vai à favela da Maré, vamos fazer uma pesquisa numa comunidade do entorno da Baía de Guanabara e perguntar se as pessoas conhecem o projeto da Fundação Cide<sup>11</sup> de despoluição da baía. Não participei da implantação desse processo, o objetivo é que as pessoas e as comunidades envolvidas conheçam e acessem”.

“Galinha que coloca ovo e não canta não adianta... tem que fazer e divulgar. Eu acho que o marketing nisso tem que entrar sim! Do contrário vai demorar mais tempo. Tem pessoas do próprio governo que não sabem o que é a Fundação Cide”.

Importa salientar que a questão da participação da sociedade civil e da sua relação com o Estado não apareceu de forma espontânea na discussão, muito embora a moderadora tenha usado de habilidade para conduzir o debate para esse ponto. Decidiu-se então pela inserção de perguntas mais diretas sobre essa questão.

Ao serem diretamente questionados sobre esse assunto, alguns participantes afirmaram que a interação governo-cidadão está cada vez mais ativa, com participação crescente da população de menor renda e que os sites de seus órgãos são reestruturados pelas sugestões dos usuários. Portanto, mais uma vez constata-se que os gestores percebem

essa relação de uma forma bastante utilitária, direcionada para os serviços disponíveis, entendendo a intervenção dos cidadãos no sentido de melhorar os procedimentos burocráticos e técnicos para melhor atendê-los, mas não em uma perspectiva política.

“A relação governo cidadão caminha a passos largos, você não tem idéia. No caso da Cedae [companhia de água e esgotos] recebe-se mais consultas que a Light [empresa de energia elétrica]. Quem reclama da Cedae não é a zona sul do Rio. Algumas das sugestões que recebemos são de usuários de transportes urbanos. A delegacia legal<sup>12</sup> teve uma adesão maciça da zona norte e sul. Mandaram e-mail, sugestões, queixas, dão parte. O portal do Governo do Rio é bom porque recebeu sugestões.”

“Dezenas de procedimentos mudaram porque as pessoas reclamaram, unificou as informações do órgão, como por exemplo, as informações sobre como tirar carteira de estrangeiro”.

“Depende da equipe que estiver trabalhando no e-mail. Quando o usuário manda o e-mail e

não recebe respostas ele desiste. Foi feita uma padronização em todos os órgãos, serviços paralelos com exigência dos mesmos documentos. A equipe de e-mail com a da Internet bem trabalhada vai ver os problemas pessoais e sistêmicos, os usuários contribuíram muito. Nós sempre damos o retorno.”

Já na nossa entrevista em Brasília o problema surge, ainda que em uma forma embrionária, pois o pesquisado percebe a questão da interferência do cidadão na agenda pública como ainda apresentando muitas dificuldades, problematizada ao receber uma sugestão, e ter de corretamente classificá-la e interpretá-la de forma que possa ser incorporada no processo decisório.

Assim, como distinguir os interesse do cidadão específico da demanda por um serviço comum, de questões outras, que embora tenham como nexos o provimento de um serviço, na verdade perpassa uma discussão mais de fundo em termos da agenda política e sua inter-relação com atores e grupos de interesses, muitas vezes conflitantes como os dos primeiros? E nesse caso, tratando diretamente com a capacidade de influenciar essa agenda e, sobretudo, agregação de informações? Além do que, para isso, há a necessidade de uma equipe altamente qualificada, não só tecnicamente, mas também politicamente, ainda pequena no governo federal, e inexistente nas demais esferas. O que aponta novamente para questões como a referência administrativa e cultural desses sistemas. Enfim, para nosso entrevistado, suas afirmações apontam, mesmo que de maneira ainda preliminar, para uma disjunção, novamente, entre a percepção do cidadão como cliente e do cidadão como ente político.

#### **4.3.3 Da percepção do desenvolvimento do governo eletrônico**

Com o objetivo de uma análise comparativa entre as opiniões dos dois segmentos pesquisados, o grupo de gestores foi estimulado a discutir sobre a percepção ressaltada pelos usuários da existência de dois governos; um real e um virtual. Como vimos, anteriormente, o primeiro percebido pelos usuários como desorganizado e burocrático e o segundo percebido por eles como moderno, sendo comparado em eficiência à empresa privada. Os gestores entrevistados, diferentemente, não se mostraram a princípio muito à vontade com o tópico de discussão proposto e, mesmo, apresentaram uma tendência forte em negar essa diferença. Ao fim afirmaram, contraditoriamente, que essa percepção é uma prova da qualidade do governo eletrônico, mas que essa qualidade vai depender da vontade política do governo real em promover essa interação com a sociedade.

Ressalta-se que nesse ponto suas opiniões acabam por convergir com as dos usuários uma vez que preconizam que o governo eletrônico ganhará credibilidade se o governo real merecer essa credibilidade. Não obstante, percebem essa qualidade como produto de um processo de qualificação geral do serviço público e não dicotômico em relação ao serviço do mundo real. Ou seja, para eles não há uma instância estanque no estado. Aponta-se aqui, um sério problema de dificuldade de feedback na gestão dos processos, uma instância que certamente deveria ser objeto de uma análise crítica para os gestores.

“Com o governo virtual houve uma aproximação muito grande com a sociedade, graças ao acesso, com as críticas, as queixas”.

“Se a gente vê o governo real e o eletrônico, em termos filosóficos, vai depender do governo que se tem no mundo real. Voltando aos exemplos de serviços no Estado do Rio de Janeiro, os que atenderam as pessoas foram os que escutaram o que a população está querendo. O exemplo da matrícula escolar. No caso da área pública quando o administrador percebe que isso se traduz em popularidade é diferente. Isso é um aspecto cultural. Vai mudar [relação com a sociedade] quando o governo começar a perceber a importância do governo eletrônico”.

“Depende. Um governo ético com responsabilidade social, o produto [governo eletrônico] vai ser genial. Nós estamos cansados de exemplos de safadeza com transparência.”

“Acho que tanto há diferença do público interno da empresa privada e da pública. Na empresa privada tem uma diferença de atitude do funcionário. Na empresa pública se criou a cultura de que "nada vai acontecer comigo", o chefe que quer pendurar o casaco na cadeira. A filosofia do chefe de serviço privado é outra. Quando se trata de internet a empresa pública se

compara a privada. Existem várias culturas é diferente o trato pessoal.”

Essa dificuldade não foi encontrada durante a entrevista em profundidade realizada com o gestor do governo federal que entendeu ser **perfeitamente justificável a percepção dos usuários**, uma vez que de fato há uma diferença qualitativa entre o governo eletrônico e o governo real, posto que o primeiro teria nascido sem os vícios que já estão enraizados no segundo.

“Eu acho que isso ocorre porque o atendimento eletrônico é uma coisa nova e nasceu sem os vícios da administração pública, que é a herança de uma estrutura obsoleta de quadros despreparados e desmotivados. Um site de atendimento nasce dentro de um standard de mercado com pessoal técnico que transita no setor privado”.

Outro aspecto que se procurou explorar foi se teria havido nos órgãos algum estudo dos processos administrativos, não apenas para viabilizar o governo eletrônico, como para otimizar sua atuação. Os entrevistados, com exceção de apenas um, afirmam que não houve reengenharia por parte dos vários órgãos, pois o governo eletrônico ocorre numa esfera independente, sugerindo que a implantação do governo na rede vem ocorrendo, até agora de uma forma periférica, através de iniciativas isoladas.

De imediato percebe-se aí uma contradição com a percepção anterior de inexistência de uma dicotomia no estado. Essa questão foi verificada e melhor explorada na entrevista realizada em Brasília. O entrevistado confirma que ainda não ocorreram essas mudanças estruturais, porque o governo eletrônico é na prática um conjunto de processos desarticulados, sem desenho estratégico. Isso porque os sites foram criados pela área de informática, que é uma área meio, hierarquicamente pouco valorizada, mas para que o



governo eletrônico cumpra realmente seu papel, seja de fato um governo serão necessárias essas mudanças “para trás”, e isso pode vir a constituir uma barreira institucional muito forte.

“Nós estamos ainda numa fase ingênua em que o governo eletrônico é percebido como tecnologia, e tecnologia todo mundo quer. O governo eletrônico é uma novidade simpática, mas no momento em que essa novidade começar a puxar mudanças de processos e na estrutura eu tenho certeza que vai enfrentar muitas resistências”.

Porém, ele aponta, para o futuro, um processo necessário não só de aprofundamento dos mecanismos de governo eletrônico, como também, em alguma extensão, de politização da experiência, dando-lhe um caráter estrutural mais abrangente e vinculado a uma instância hierárquica de governo imbuída dessa percepção.

“Há uma série de projetos e idéias que vem lá da reforma Bresser. Essas idéias surgiram num momento em que o governo eletrônico não era muito perceptível. Nós precisamos fazer com que essa herança do Plano do Bresser se encontre com a idéia de governo eletrônico porque a idéia de governo eletrônico tem dentro dela esse componente da gestão..... Na prática, nós temos hoje a Secretaria de Gestão e a STI. Talvez seja o caso de se criar algo maior do que as duas, fazer uma fusão. Talvez fosse o caso de se alocar na Presidência da República...Um dos grande problemas da reforma Bresser foi o fato de toda a formulação e a coordenação da Reforma estar sediada em um ministério e na Presidência da República.”

Em geral, os participantes dos grupos focais, apresentam também uma perspectiva otimista do futuro do governo eletrônico no Brasil, afirmando que trata-se de um caminho sem volta.

“Acho que no Rio de Janeiro não vai haver retrocesso. Acho que devem abranger mais a população, mais serviço, informações como número de médico no hospital, horário de atendimento e etc”.

“No momento em que a população souber que a Internet é importante para ela, daí ter que existir alfabetização digital das crianças. As áreas de educação e saúde são as áreas mais necessárias de informatizarem, houve resistência. Isso depende do projeto de governo”.

“No Brasil vai se encaminhar para os núcleos de acesso, os correios, o estado do Rio com quiosques, como o Rio Simples, com agregado de coisas do governo federal, estadual e municipal. Esse é o novo governo do futuro, ao cidadão não interessa se o governo é federal, estadual ou municipal. O governo que atenda o que o cidadão quer”.

#### 4.4 Quadro resumo das percepções

Grupo I - Usuários	Grupo II - Gestores	Entrevista em Profundidade	
<b>Digital divide</b>	O acesso é ainda elitista	O acesso está cada vez mais democrático	Não considera um problema se percebido no tempo
<b>Razões para a exclusão</b>	Não se resumem apenas a diferenças socioeconômicas, valoriza-se também a falta de interesse	Controversas: Falta de ações educativas e falta de conhecer as demandas vis-à-vis	Falta equipamento
		Falta de	

## equipamento

<b>Cidadão</b>	Não se interessa pela esfera pública Característica geral mais individualista. Exceção quando efetivamente precisa de algum serviço	Cada vez mais participativo, os sites são muito acessados. Contribuições são efetivadas	Cada vez mais participativo, os sites são muito acessados.
<b>Participação</b>	Depende do interesse de cada um [individualismo]. Poderia ser ampliada se o governo propiciar incentivos e facilidades	Resume-se a reclamação sobre os serviços	Ainda em fase de experimentação. Porém, observou-se alguns debates on-line sobre legislação com cidadãos
<b>Credibilidade do governo</b>	Os sites sozinhos não aumentam a credibilidade	O e-gov aumentou a credibilidade	O e-gov aumentou a transparência dos processos [leilões, agenda da reforma etc]
<b>E-gov</b>	Dois governos: eficiente X ineficiente	Um só governo	Dois governos: novo, sem vícios X antigo, com vícios
<b>Divulgação</b>	Ineficiente e necessária	idem	idem

## 5. Conclusão

A diferença da implantação de processos de governança eletrônica em relação a outro sistema qualquer é, substancialmente, de ordem de “policy”, pois nesse caso diversas esferas da administração e a sociedade civil interagem em escala crescente, como também serão crescentes, seus interesses e conflitos. Há necessidade, portanto, de um plano de maior fôlego que seja vertebrador desses interesses e concepções em torno do desenvolvimento do projeto de governo eletrônico, e que se confunda com a necessidade de incorporação no desenho institucional de referenciais de diversos segmentos de governo e da sociedade civil, tanto no estabelecimento da forma que esse desenvolvimento deve se dar, bem como nas correções eventuais que deverão ser feitas. Nesse sentido, nós concordamos com as observações de Arato e Cohen, quando afirmam que:

“[...] If the two major terrains for movements politics are civil and political society, then the politics of identity and inclusion can be understood analogously, since they describe the emergence of the actors in each domain. The politics of identity constitutes the actors of civil society; the politics of inclusion, after the necessary transformations in the organization and orientation of these actors, establishes them as members of political society. The politics of reform, finally, involves the strategic activity of political organizations and parties in the generation of state policy. What is missing is a conception of the relation between collective actors in civil society and those in political society. This happens because in the stage model the former effectively disappear with the emergence of the latter. [...] But just as political society is capable of acting on the state administration,

so are the actors of civil society capable of bringing the discourse and the actors of political society under their influence.

[...] The success of social movements on the level of civic society should be conceived not in terms of the achievement of certain substantive goals or the perpetuation of the movement, but

rather in terms of the democratization of values, norms, and institutions that are rooted ultimately in a political culture [...]” [Cohen and Arato: 1999, p.561 - 562].

A questão dos problemas da democratização e reestruturação do estado, passa pela superação da dicotomia entre membros do estamento de governo e sociedade civil, e pode ser alcançado no campo da utilização das novas mídias interativas, a partir de uma abertura planejada do projeto para a inclusão de percepções diversas, que organizadas, ampliem a responsabilidade dos sistemas e, mesmo, alterem sua relação hierárquica, promovendo mecanismos de participação nos processos de formulação e feedback da administração, transformando, notadamente, os mecanismos de serviços ad hoc de governo eletrônico em mecanismos políticos e sistêmicos de governança. Nesse sentido, tal provimento agregaria valor às conquistas da reforma do estado nesses últimos anos, abrindo espaço para, potencialmente, ampliar a participação, monitoramento e correção de resultados, em termos da promoção de mecanismos mais contundentes de participação e interação do governo com a sociedade civil, que fundamentalmente propagassem uma cultura diferenciada para a administração pública.

Provavelmente, e talvez seja esse o ponto mais importante dessa discussão, entendemos que há uma necessidade de promover uma abertura para outros atores da sociedade participarem da discussão sobre o governo eletrônico, ao mesmo tempo em que se utiliza o governo eletrônico como uma janela de oportunidade para reestruturação da administração pública. Nesses termos, a transparência e a interação entre a sociedade civil e a sociedade política torna-se um elemento basilar. Portanto, essa questão deveria ser incorporada socialmente, por processos semelhantes ao do planejamento estratégico de cidades, em termos do estabelecimento de um marco vertebrador consensual, pois o que é o governo eletrônico em sua acepção maior senão uma *Ágora Digital*? Constituiria-se assim, um plano que desse um norte institucional à iniciativa do governo eletrônico, e que teria por mérito despersonalizar o projeto, fazendo-o resultante de um processo societal, e, portanto, com suas bases mais consolidadas, culturalmente, incorporadas e passíveis de continuidade, pois com maior legitimidade para operar mudanças de fundo, independente da administração eleita.

Evidentemente, os serviços já consolidados dificilmente serão suspensos dado sua importância, porém, um conjunto de serviços disponibilizados na web não faz deles um efetivo processo de governança eletrônica. Requer-se, sobretudo, de um norte, buscando-se explorar objetivamente novas formas de inserção cívica nos assuntos do estado, reestruturando os processos de governo, de forma a transformar o governo eletrônico em um canal de gestão eficiente e democrático das organizações públicas.

### **Referências Bibliográficas**

\_\_\_\_\_, Report on Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality, OCDE, (1999)

\_\_\_\_\_, State of the Cities Report, Habitat, (2000)

Arrow, K. (1963): Social Choice and Individual Values, Ed. Rev., Yale University Press

Bourdieu, P. (1998): Ed. Brasileira: Contrafogos, Jorge Zahar Editor.

- Castells, M. (1997): *The Raise of the Network Society*, Vol. 1, 2 e 3, Blackwell.
- Cohen, J. and Arato, A. (1999): *Civil Society and Political Theory*, MIT Press.
- Graham e Martin. (2001): *Splintering Urbanism*, Routledge
- Grau, Nuria C. (1997): *Repensando o Público Através da Sociedade*, Editora Revan
- Habermas, J. (1991): *The Structural Transformation of the Public Sphere*, MIT Press.
- Held, D. (1980): *Introduction to Critical Theory: Horkheimer to Habermas*, U. Califórnia.
- Kettl, D. F. (2000): *The Global Public Management Revolution*, Brookings.
- Kliksberg, B. (2001): *Desigualdade na América Latina*, Unesco
- Norris, P. (2001): *Digital Divide*, Cambridge
- Putnam, R. (1996) ed. *Brasileira: Comunidade e Democracia – A Experiência na Itália Moderna*, FGV
- Rawls, J. (1997): *Uma Teoria de Justiça*, Martins Fontes.
- Ruediger, M. A. (2000): *Tocquevillian Effects on Public Policy in the Global City*, IPSA
- Scokpol, T., Evans, P., Rueschemeyer, D. (1985), *Binging the Sate Back Inn*, Cambridge.
- Unger, R. M. (2000): *A Segunda Via*, BOITEMPO.

## Gráficos Referidos no Texto

Figura 1

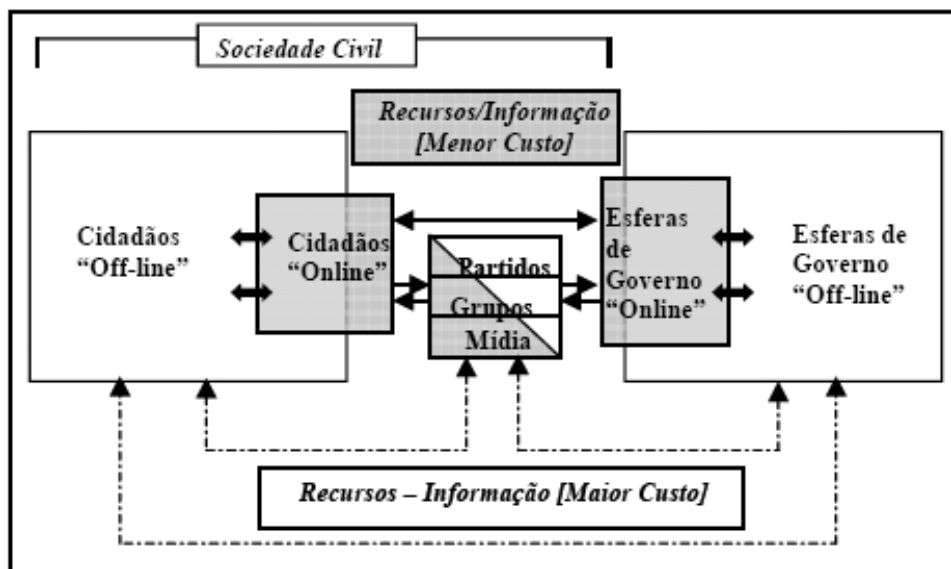
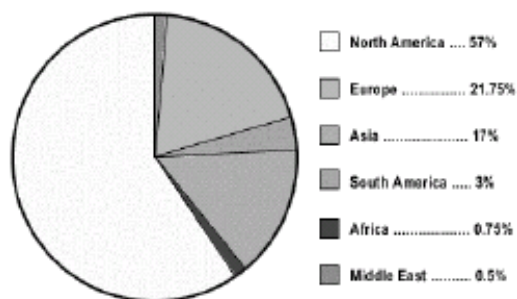


Figura 2

Geographic Location (1998)



Fonte: [www.nua.ie](http://www.nua.ie)

**Figura 3**

Posição dos Países por Número de <i>Hosts</i>		
1°	Estados Unidos*	106.182.291
2°	Japão (.jp)	7.118.333
3°	Canadá (.ca)	2.890.273
4°	Alemanha (.de)	2.681.325
5°	Reino Unido (.uk)	2.462.915
6°	Austrália (.au)	2.288.584
7°	Itália (.it)	2.282.457
8°	Holanda (.nl)	1.983.102
9°	Taiwan (.tw)	1.712.539
10°	França (.fr)	1.670.694
11°	Brasil (.br)	1.644.575
12°	Espanha (.es)	1.497.450
13°	Suécia (.se)	1.141.093
14°	Finlândia (.fi)	944.670
15°	México (.mx)	918.288
16°	Dinamarca (.dk)	707.141
17°	Bélgica (.be)	668.508
18°	Austria (.at)	657.173
19°	Polônia (.pl)	654.198
20°	Noruega (.no)	629.669
21°	Suíça (.ch)	613.918
22°	Argentina (.ar)	465.359

Fonte: Network Wizards - Janeiro de 2002

**Figura 4**

Nações Selecionadas	População	Usuários de Internet (Fontes)
Argentina	37.4 million	25 2.0 million (D'Alessio IROL)
Brazil	174.5 million	6.1 million (eMarketer)
	31.6	14.2 million

Fonte: www.nua.ie

Figura 5

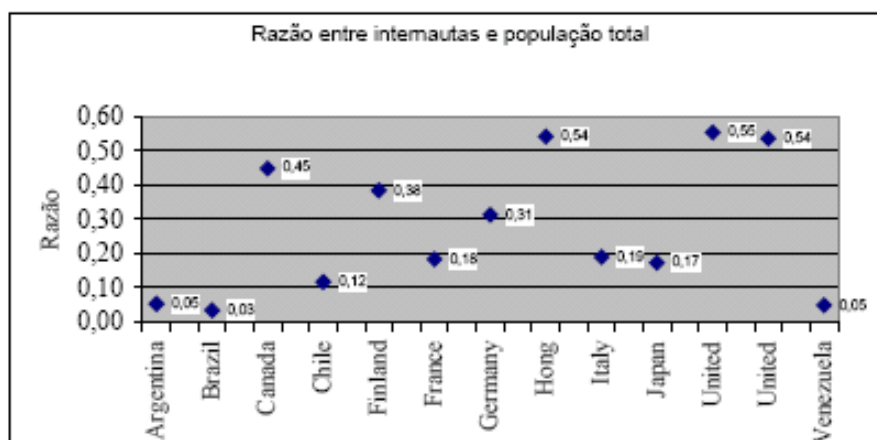
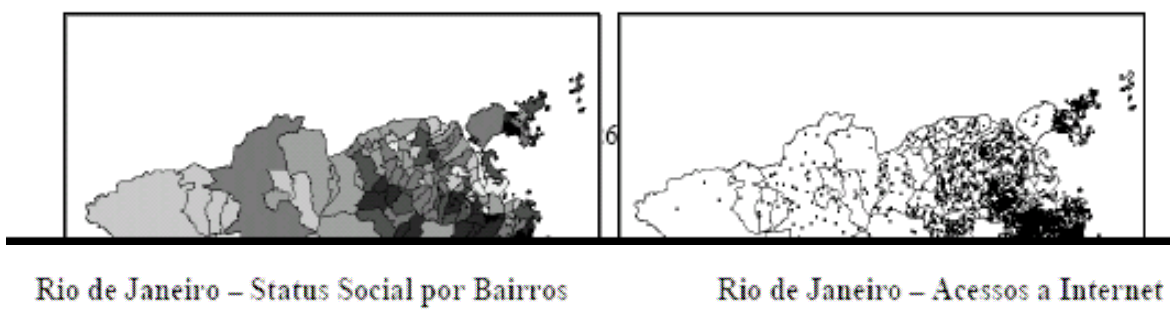


Figura 6



### Anexo – Roteiro Básico das Entrevistas Realizadas

#### Dos Usuários

- 1. Apresentação: moderadora X participantes.**
- 2. Hábitos de vida, lazer, profissão.**
- 3. Interesse no acesso à informação, investigando:**
  - tipos de informação buscados
  - fontes utilizadas – TV, rádio, jornais, revistas, internet - hierarquia entre eles – critérios de substituição
  - espaço ocupado pela Internet – substituiu outras fontes de informação?
- 4. Percepção do papel da Internet**
  - grau de difusão da rede
  - tipos e níveis de informação disponíveis

- possibilidades de utilização – informação, pesquisa, lazer, serviços, e-business, etc
- mudanças introduzidas pela revolução digital: atitudes e valores
- faixas etárias e classes sociais mais atingidas
- vantagens e desvantagens da “digitalização” do mundo
- expectativas e receios
- democracia ou exclusão?

### **5. Hábitos de utilização da Internet**

- frequência de acesso – hora do dia
- meios utilizados – computador em casa, no trabalho, na escola, cyber cafés, terminais públicos (centros culturais, por ex.)
- formas de aprendizado – cursos de informática, experimentação, auxílio de um amigo.
- nível de conhecimento – auto-percepção
- sites mais visitados – preferências – critérios de escolha
- razões para os posicionamentos assumidos e existência de restrições
- utilização dos serviços – bancos, compras, e-government
- confiabilidade – capacidade de resposta, privacidade
- eficiência – rapidez de acesso, clareza das informações, organização das páginas
- barreiras sociais e de linguagem

### **6. Imagem e posicionamento dos sites do governo**

- Conhecimento dos diferentes sites
- frequência de acesso
- utilização – informação, serviços, ouvidoria
- razões para o uso/não uso desses sites
- expectativas X atributos: quais os atributos necessários para que um site de governo cumpra seu papel?
- papel esperado
- percepção de mudanças ou possibilidades de mudanças nas relações Estado – cidadãos na era da Internet – aumento do interesse e participação da sociedade civil? maior transparência das ações?
- O que deveria ser feito ser feito, mudado ou introduzido para o aumento do uso dos sites de governo – sugestões.

### **Dos Gestores**

#### **1. Apresentação: moderadora X participantes.**

#### **2. Hábitos de vida, lazer, profissão.**

#### **3. Interesse no acesso à informação, investigando:**

- tipos de informação buscados
- fontes utilizadas – TV, rádio, jornais, revistas, internet - hierarquia entre eles – critérios de substituição
- espaço ocupado pela Internet – substituiu outras fontes de informação?

#### **4. Percepção do Papel da Internet**

- grau de difusão da rede



- tipos e níveis de informação disponíveis
- possibilidades de utilização – informação, pesquisa, lazer, serviços, e-business, etc
- mudanças introduzidas pela revolução digital: atitudes e valores
- faixas etárias e classes sociais mais atingidas
- vantagens e desvantagens da “digitalização” do mundo
- expectativas e receios
- democracia ou exclusão?

### **5. Hábitos de utilização da Internet**

- frequência de acesso – hora do dia
- meios utilizados – computador em casa, no trabalho, na escola, cyber cafés, terminais públicos (centros culturais, por ex.)
- formas de aprendizado – cursos de informática, experimentação, auxílio de um amigo.
- nível de conhecimento – auto-percepção
- sites mais visitados – preferências – critérios de escolha
- razões para os posicionamentos assumidos e existência de restrições
- utilização dos serviços – bancos, compras, e-government
- confiabilidade – capacidade de resposta, privacidade
- eficiência – rapidez de acesso, clareza das informações, organização das páginas
- barreiras sociais e de linguagem

### **6. Imagem e posicionamento dos sites do governo**

- Conhecimento dos diferentes sites
- frequência de acesso
- utilização – informação, serviços, ouvidoria
- razões para o uso/não uso desses sites
- expectativas X atributos: quais os atributos necessários para que um site de governo cumpra seu papel?
- papel esperado

O que deveria ser feito ser feito, mudado ou introduzido para o aumento do uso dos sites de governo – sugestões.

### **7. Avaliação da rede de governo**

percepção de mudanças ou possibilidades de mudanças nas relações Estado – cidadãos na era da Internet – aumento do interesse e participação da sociedade civil? maior transparência das ações?

- Percepção de mudanças ou possibilidade de mudança na gerência do Estado, na era da Internet
- Utilização da Internet no dia a dia dos órgãos
- Utilização da Internet como uma nova forma de gerência e participação ou como um mero

substituto das formas tradicionais de difusão da informação.

- Percepção de mudanças, em termos da transparência das informações e interação entre as diversas instancias do governo.

- Percepção de mudanças ou possibilidades de mudanças na democratização dos processos de decisão.
- sugestões
- Formato e tipo de informações ideais
- Outros aspectos citados espontaneamente

## NOTAS:

<sup>1</sup> E aqui poderíamos atualizar essa observação, referindo-nos ao acesso aos serviços mais críticos ao cidadão, se desenhados com uma maior radicalidade para interferência na agenda pública, supondo a net como um township ou melhor, uma ágora pós-moderna.

<sup>2</sup> Aqui considerado como a alocação espacial preferencial de recursos condicionada pelo status-social e político de populações de uma área geográfica determinada.

<sup>3</sup> Essa proxy foi estabelecida com parâmetros da pesquisa C@dê de 1998, de onde se extraiu o CEP dos participantes no Rio de Janeiro para georeferenciamento.

<sup>4</sup> O que será feito futuramente por meio de survey, que serão orientados pelas respostas da fase qualitativa.

<sup>5</sup> Também conhecido na bibliografia como Apartheid Digital ou Digital Divide

<sup>6</sup> No Rio de Janeiro a rede McDonalds disponibilizou em algumas de suas lojas terminais para acesso à Internet.

<sup>7</sup>Essa é uma discussão célebre que pode ser encontrada em diversos autores. O capital social poderia ser criado ou incentivado? Para uma melhor compreensão ver os trabalhos de Robert Putnan, Peter Evans e Theda Skocpol. Como se sabe, para o primeiro essa possibilidade seria pouco provável, enquanto que para os outros seria possível pela ação do estado.

<sup>8</sup>Órgão de defesa do consumidor, que em alguns estados é disponibilizado também pela web.

<sup>9</sup> Prefixo para ligação gratuita no Brasil relativo ao provimento um serviço de atendimento público ou privado.

<sup>10</sup> Documento relativo a existência ou não de multas ou dívidas com o estado.

<sup>11</sup>Agência de Dados do estado do Rio de Janeiro

<sup>12</sup> Projeto vinculado a Secretaria de Segurança Pública, e que provê alguns serviços de comunicação de extravios, ou ainda de furtos, pela internet.

XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas, 2002

Disponível em: [www.cnti.gob.ve/cnti\\_docmgr/sharedfiles/gobiernoelectronico7.pdf](http://www.cnti.gob.ve/cnti_docmgr/sharedfiles/gobiernoelectronico7.pdf)

Acesso em: 15 de maio de 07