

DO USO DAS TECNOLOGIAS PELO CIDADÃO AO USO CIDADÃO DAS TECNOLOGIAS: CONTRIBUIÇÃO PARA A AVALIAÇÃO DE WEB SITES GOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Juliana do Couto Bemfica
Doutora em Ciência da Informação pela UFMG;
Professora do Mestrado em Administração Pública
da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro
(EG/FJP); Pesquisadora da Empresa de Informática
e Informação do Município de Belo Horizonte,
bemfica@fea.fumec.br

Marcus Vinícius Chevitarese Alves
Mestrando em Administração Pública pela EG/FJP;
Analista Legislativo da Câmara dos Deputados,
marcus.alves@camara.gov.br

Paulo Henrique Macedo Vale
Mestrando em Administração Pública pela EG/FJP;
Funcionário da EG/FJP, paulo.vale@fjp.mg.gov.br

Resumo: A necessidade de responder a pressões resultantes da globalização, demandas fiscais e expectativas dos cidadãos tem gerado um contínuo processo de reestruturação da administração pública e de reformas do Estado. Esse novo cenário tem sido caracterizado pela utilização e disseminação de novas tecnologias da informação e da comunicação (NTIC) como ferramentas impulsionadoras dessas transformações. Porém, em países cujas instituições democráticas são frágeis e as relações de poder entre atores políticos são extremamente assimétricas, nem sempre as NTIC podem ser associadas à boa governança. A partir destas considerações, foram desenvolvidos elementos para um modelo de avaliação de *web sites* governamentais sob a ótica da governança pública. Tais elementos foram aplicados em portais eletrônicos das unidades federativas brasileiras. O resultado da avaliação revelou indícios de que estes portais não contemplam, em sua estrutura, atributos essenciais à governança pública e são reflexo, na *web*, de algumas características institucionais e políticas do Brasil.

Palavras-chave: *Web Sites* Governamentais; Governança Eletrônica; Governança Pública.

Abstract: The need to answer the resultant pressures of globalization, fiscal demands and expectations of the citizens has generated a continuous process of reorganization of the public administration and State Reform. This new scenario has been characterized for the using and dissemination of new information and communication technologies (NICT) as tools of those transformations. However, in countries whose democratic institutions are fragile and the relationship among political actors are extremely anti-symmetrical, not always the NICT can be associated to good governance. From this point of view, it has been developed elements towards a model of evaluation of government web sites under the perspective of the public governance. Such elements has been applied in the electronic portals of Brazilian Federative Units. The results of this evaluation indicates that those portals do not contemplate, in their structure, public governance attributes and they reflects, in the web, some institutional and political characteristics of Brazil.

1 INTRODUÇÃO

Reformas na gestão pública para melhoria da eficiência continuam sendo uma questão importante. A necessidade de responder a pressões resultantes da globalização, demandas fiscais, sociedades em evolução e expectativas dos cidadãos tem gerado um contínuo processo de reforma. Mas tal processo deve ir também ao encontro de uma ampla gama de objetivos da chamada boa governança, buscando legitimidade, legalidade, transparência, *accountability*, integridade, efetividade, coerência, participação e consulta (OCDE, 2003).

Em muitos países, as novas tecnologias da informação e da comunicação (NTIC) têm sido ferramentas úteis às reformas. Porém, em países cujas instituições democráticas são frágeis e as relações de poder entre atores políticos são extremamente assimétricas, nem sempre as NTIC podem ser associadas à boa governança.

Tristão (2002) ressalta que diversos governos, no intuito de disseminarem o uso das NTIC e, com isso, desenvolverem programas de governo eletrônico que fossem ao encontro do aumento da eficiência, transparência e *accountability*, “criaram programas para a implantação da Sociedade da Informação, [...] por meio de um documento chamado Livro Verde” (p. 1). Ainda segundo o autor, tal documento:

Propõe diretrizes para a estruturação de infra-estruturas de comunicação, regulação, educação e universalização do acesso ao ambiente digital, bem como para o desenvolvimento de ações governamentais que também promovam o incremento da sua eficiência e da sua transparência, por meio do uso intensivo destas tecnologias (p. 1).

O livro verde da sociedade da informação brasileiro alinha-se com tais diretrizes, ao afirmar que:

A possibilidade de acesso aos serviços, de participação nas decisões e acompanhamento dos atos governamentais por parte de todos os cidadãos, portanto, impõe a adoção de meios e métodos digitais por parte do governo, em todos os poderes constituídos e níveis governamentais, do emprego das tecnologias de informação e comunicação em benefício da eficácia, ‘responsividade’, transparência e governança (TAKAHASHI, 2000, p. 8).

Percebe-se haver, em nível do discurso, uma preocupação em tornar o governo eletrônico um canal de aproximação entre o Estado e a sociedade. É necessário, no entanto, investigar as questões relacionadas às potencialidades, limitações e à efetiva consecução deste objetivo.

Como Ruediger (2002) ressalta, a efetivação dos potenciais do governo eletrônico “dependerá das decisões e desenhos de diversas políticas de médio e longo prazo delineadas nos próximos anos para esse campo” (p. 1). Frey (2002) também ressalva que a “utilização das TIC de uma maneira emancipatória e democrática não vai ocorrer automaticamente [...]” (p. 148). Ou seja, “não será a Internet que potencializará a participação política. A *World Wide Web* não foi criada com a finalidade de promover cidadania democrática” (p. 148). Porém, o autor reconhece que ela “tem sem dúvida grandes potencialidades democráticas e pode ser usada para renovar modos de participação política e tomada de decisões” (p. 148).

A partir do exposto, quatro perspectivas deveriam conduzir as ações de governo eletrônico em uma sociedade democrática: i) o aumento da informação, dos serviços e dos trâmites públicos disponíveis por meio das NTIC; ii) a ampliação do acesso à Internet (aumento da conectividade e diminuição do ‘fosso digital’); iii) a ampliação dos espaços democráticos gerados pelo governo eletrônico e iv) o aumento da participação da sociedade na formulação de políticas públicas (inclusive de governo eletrônico). Em relação a estas perspectivas, é necessário medir e avaliar o avanço das iniciativas. Como, em 1996, o CLAD, já ressaltava:

La medición y el control sistemático de los avances y del desempeño de las iniciativas de GE permiten a los gobiernos realizar ajustes informados de las estrategias y su implantación, contribuyendo a la generación de ciclos de mejora y aprendizaje continuo.

Para ello, debe definirse claramente qué medir, con qué indicadores, con qué unidades de medida, con qué referentes, y cómo contribuirá el sistema de control al aprendizaje y la adopción de decisiones (CLAD, 1996, s/p).

Nesse sentido, inúmeras iniciativas de aferição podem ser encontradas na literatura. No entanto, boa parte delas tem um enfoque baseado tão-somente no grau de sofisticação tecnológica e organizacional (MOON, 2002; GIL-GARCÍA & LUNA-REYES, 2003; SCHELIN, 2003 *apud* GIL-GARCÍA & MARTINEZ-MOYANO, 2005) e leva a modelos cujo escopo é, sobretudo, descritivo. Além disso, os critérios de avaliação utilizados tem se restringido à avaliação de parâmetros associados à primeira das quatro perspectivas apresentadas anteriormente, ou seja, ao aumento da informação, dos serviços e dos trâmites públicos disponíveis por meio das NTIC. Há, portanto, necessidade de um trabalho analítico embasado em referenciais teóricos mais sólidos (GIL-GARCÍA & MARTINEZ-MOYANO, 2005) que possam levar a uma avaliação das iniciativas de governo eletrônico que incorpore aspectos relacionados à governança pública.

Neste trabalho a análise do governo eletrônico é aplicada à sua dimensão *web*, que é a interface entre governo e a sociedade na Internet. Nesse sentido, essa dimensão vai muito além de um problema técnico, já que se trata da maneira como o Estado se mostra, vincula-se com a cidadania e oferece serviços por meio digitais (DUJISIN, 2002).

A partir desse objeto de investigação e das preocupações analíticas e teóricas apresentadas, o objetivo geral deste trabalho é o de contribuir para a avaliação de *web sites* de governo eletrônico sob a perspectiva da governança pública.

2 DIMENSÕES DE ANÁLISE DO GOVERNO ELETRÔNICO

Como um primeiro passo na consecução do objetivo exposto, buscou-se, a partir de uma revisão da literatura, conhecer os diversos modelos de análise de governo eletrônico existentes e identificar, dentre eles, aqueles que refletissem alguma preocupação com a questão da governança pública. Dentre os modelos estudados, destaca-se o desenvolvido por Grande, Araújo e Serna (2002), que investigam o governo eletrônico sob a perspectiva da chamada “Nova Gestão Pública” e das características associadas à governança pública. Esta, por sua vez, é analisada pelos autores com base nas teorias do neoinstitucionalismo e das *policy networks*, ao destacarem que os processos de governança levariam em conta duas dimensões:

(a) una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada (neoinstitucionalismo) y (b) una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de las redes de actores (policy networks) que pueden afectar a la dimensión estructural (p. 20).

A dimensão estrutural enfoca, portanto, os elementos constitutivos do governo eletrônico sob a ótica das instituições e dos arranjos institucionais. Uma vez que, à luz da teoria neoinstitucional, as instituições podem apresentar definições diversas, neste trabalho entende-se por instituições ao “conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos que estructuran las relaciones entre los agentes implicados” (GRANDE, ARAÚJO e SERNA, 2002, p. 20).

A dimensão dinâmica ou processual, por sua vez, enfoca os elementos constitutivos do governo eletrônico sob a ótica das redes de atores (*policy networks*), os quais são afetados pela dimensão estrutural, ao mesmo tempo em que podem afetá-la. Em suma, sob a

perspectiva das redes de atores, a elaboração de políticas públicas é considerada como um processo complexo de interação entre múltiplos atores e arenas, levando-se em conta obstáculos e oportunidades existentes.

Nos países da América Latina em geral, e no Brasil em particular, as instituições democráticas são frágeis e as relações de poder entre os atores políticos são extremamente assimétricas. Tal estrutura de relações reflete-se no contexto do governo eletrônico e permite identificar como atores privilegiados nessa arena, o Executivo federal e as grandes empresas de tecnologia. Assim sendo, estes agentes tendem a impor como solução, modelos já consolidados no mercado e em outros países, e a excluir do debate sobre o desenvolvimento do governo eletrônico, uma grande parcela da população, que fica sem poder de negociação (CISTOLDI, 2002).

Conforme destacado por alguns autores, dentre eles Bemfica (2002) e Cistoldi (2002), o Estado tem um triplo papel em relação às NTIC: i) provedor de um marco normativo e regulatório geral e específico, bem como as condições sociopolíticas e econômicas estruturais adequadas (arranjos institucionais); ii) promotor e catalisador da iniciativa privada, por meio de alinhamentos, políticas e programas claros e eficazes para todos os atores envolvidos; iii) usuário modelo e principal, tanto na administração quanto no governo (e-gov). Ainda segundo estes autores, não se pode negar que a atuação estatal em matéria de telecomunicações (seja como cliente ou como regulador) é seguida de perto por importantes setores empresariais, os quais buscam incutir no Estado a racionalidade típica do mercado (o cálculo utilitarista da relação financeira de custo-benefício). No que se refere ao poder de regulação, na América Latina em geral e no Brasil, em particular, o mesmo concentra-se em agências reguladoras (Anatel, no caso das telecomunicações brasileiras) com autonomia política, financeira, normativa e de gestão, o que leva a um baixo grau de democratização (o Congresso Nacional brasileiro, por exemplo, não pode interferir nas metas estabelecidas pela Anatel).

A despeito da importância destes atores, entende-se que reduzir a discussão dos rumos do governo eletrônico ao Executivo federal (ou às agências reguladoras) e às grandes empresas de tecnologia não faz jus a uma sociedade democrática, menos ainda quando se trata de governança pública. No intuito de contribuir para a investigação do tema, este trabalho busca desenvolver elementos para um modelo de avaliação de portais eletrônicos governamentais que permita observar se os mesmos refletem ou não a preocupação em ampliar o potencial do governo eletrônico para o uso cidadão das NTIC.

3 CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE *WEB SITES* DE GOVERNO A PARTIR DAS DIMENSÕES ESTRUTURAL E PROCESSUAL DE GOVERNO

A discussão das duas dimensões destacadas anteriormente, apesar de fornecer elementos para o debate e um embasamento teórico para a avaliação desejada, não é diretamente aplicável em *web sites* governamentais, na medida em que não oferece critérios operacionais de avaliação. Nesse sentido, considera-se que o trabalho de Vilella (2003) sistematiza parâmetros e critérios de avaliação de *web sites* governamentais que podem contribuir para essa operacionalização.

Para esta autora, para se avaliar *web sites* de governo eletrônico deve-se utilizar três dimensões: usabilidade, análise do conteúdo e funcionalidade. No entanto, conforme a própria autora salienta, esta estruturação não leva em conta, explicitamente, questões como a promoção da cidadania, da democracia e, conseqüentemente, da ampliação da governança. Portanto, no contexto deste trabalho, ou seja, para a avaliação de *web sites* de governo eletrônico sob a ótica da governança pública, torna-se necessário estabelecer uma aproximação entre os critérios utilizados por Vilella (2003) e as dimensões estrutural e processual de que nos falam Grande, Araújo e Serna (2002) e que informam a presente análise.

Estes autores apresentam três aspectos do governo eletrônico que podem auxiliar na tarefa de consolidação de um modelo que, ao mesmo tempo, abranja teoricamente o contexto da governança pública, e operacionalmente, seja aplicável à análise de *web sites* de governo eletrônico. São eles, a e-Administração, a e-Democracia e a e-Governança.

A e-Administração relaciona-se com a prestação de serviços governamentais por meio eletrônico. Em relação a este aspecto, os autores formulam as seguintes questões para orientar sua avaliação:

- *¿Cuál es el nivel de desarrollo de mis aplicaciones y servicios que utilizan Internet? (Información, consulta, tramitación); ¿Qué necesita mi organización para que estas aplicaciones y servicios avancen hacia otros niveles de desarrollo?*
- *Acuerdos interdepartamentales interinstitucionales*
- *Formación y motivación de clase política, directivos y empleados públicos*
- *¿Es mi organización capaz de formular servicios teniendo en cuenta la perspectiva del ciudadano?*
- *¿Tengo entre mis prioridades garantizar que los ciudadanos puedan acceder a Internet y a sus servicios?*
- *¿Tengo canales para recoger y responder a las demandas de los ciudadanos?*
- *¿Tengo canales para recoger la valoración que hacen los ciudadanos de los servicios que presto? ¿Llevan estas valoraciones a repensar los servicios? ¿O sigue todo igual?* (p. 44)

A e-Democracia relaciona-se com o fomento à consulta pública e com a expansão dos processos democráticos com o apoio das NTIC. Para se avaliar este aspecto, as questões postuladas são:

- *Informamos puntualmente de los servicios, programas e iniciativas públicas?*
- *Utilizamos un lenguaje claro y comprensible?*
- *Hemos llevado a cabo iniciativas de votación, consulta y/o participación ciudadana a través de Internet o de otros canales? ¿Por qué si? ¿Por qué no?*
- *¿Cuál es el grado de confianza que nos otorgan los ciudadanos comparándonos con otras instituciones públicas o privadas?*
- *Somos en el gobierno y en los órganos de representación política receptivos a las demandas de los ciudadanos?*
- *De qué canales disponemos para recibir las demandas de los ciudadanos?*
- *¿Cuál es nuestro tiempo de respuesta a una petición ciudadana que se nos formula?* (p. 44-45)

Finalmente, quanto à e-Governança, entendida como dinamização dos processos de elaboração de políticas públicas e compreendida como a efetiva interação entre e-Administração e e-Democracia, são as seguintes as questões:

- *Integramos en el proceso de elaboración de las políticas a los actores que consideramos críticos para garantizar el éxito de las mismas?*
- *¿Qué beneficios/costes nos supone integrar en el proceso a distintos actores?*
- *Tenemos en cuenta sus intereses, percepciones y definiciones de los problemas y alternativas de actuación en el proceso de toma de decisiones?*
- *Somos capaces de gestionar la red de actores, lograr consensos y conseguir mejores resultados de manera conjunta que si cada actor hubiera formulado individualmente su política?* (p. 45)

Conforme apontam Grande, Araújo e Serna (2002), ainda é prematuro estabelecer um modelo para a e-Governança que utilize a e-Administração e a e-Democracia como parâmetros. Tanto assim que as questões mencionadas acima são formuladas como parte da conclusão de seu trabalho. Entre outras coisas, percebe-se que o termo governança precisa ser melhor compreendido para que possa haver uma coerência nos critérios de classificação e

ponderação aplicáveis à temática de governo eletrônico, em geral, e em *web sites* governamentais, em particular.

Segundo Diniz (1996, *apud* RIBEIRO, 2005, p.75), a governança seria “*a capacidade da ação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas e consecução das metas coletivas utilizando-se de mecanismos de incrementação da participação dos cidadãos*”. Portanto refere-se, grosso modo, a como se estrutura a ação do Estado, levando-se em conta a interação entre o governo e a sociedade. Esta interação, por sua vez, deve se dar tanto na formulação e acompanhamento da implementação das políticas públicas, como no controle das ações do governo associadas a tais políticas. Dessa forma, torna-se necessária a consideração da chamada *accountability*.

A *accountability* “pressupõe a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado” (CARNEIRO, 2004, p. 2). Para ser plena, deve atender a dois requisitos, a *answerability* – a capacidade de resposta dos governos, i.e., obrigação dos administradores públicosⁱ de informarem e explicarem seus atos – e o *enforcement* – a capacidade das agências e órgãos públicos de impor sanções a quem, porventura, infringir o dever público. A existência de governança em um Governo relaciona-se ao *quantum* de *accountability* que pode ser percebido. Dessa forma, o crescimento da governança está vinculado à natureza e ao alcance do controle público em relação ao poder governamental (CARNEIRO, 2004).

O conceito de *accountability*, por sua vez, leva ao conceito de transparência, pois a precondição para o controle público é o conhecimento daquilo que se quer e pode controlar. Assim a temática da governança pode ser delineada em três dimensões, a saber: capacidade administrativa, participação e transparência.

A transparência baseia-se no provimento de informação governamental sobre o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas à população. Conforme assevera Tinoco (2001 *apud* TRISTÃO, 2002, p. 9): “o acesso à informação de boa qualidade é um pré-requisito para o exercício da cidadania, vale dizer, condição essencial para que os problemas socioeconômicos sejam debatidos e resolvidos no convívio democrático entre os grupos sociais”. Logo, a questão informacional “aparece com um fator otimizador ou, quando não devidamente contemplada, como obstáculo ao alcance de níveis básicos de capacidade governativaⁱⁱ” (JARDIM, 2001, p. 14), sendo, portanto, relevante para o contexto da governança. Jardim (2001) estima, por exemplo, a “enorme perda de recursos por parte do Estado tendo em vista a insuficiência de suas práticas informacionais. Forja-se, neste caso, um espaço de opacidade no qual a corrupção é amplamente favorecida” (p. 14).

A governança eletrônica, entendida como a governança pública em sua vertente eletrônica, dirá respeito à capacidade de ação do Estado para governar e formular suas políticas, com o auxílio das NTIC, de forma que possam ser controladas pelo próprio governo e, também, pela sociedade (MEDEIROS e GUIMARÃES, 2004). Nesse contexto, pode ser vista como um instrumento complementar para se alcançar a governança pública, entendida nas três dimensões explanadas: capacidade administrativa, participação e transparência.

O caráter tridimensional da governança remete, por sua vez, a Grande, Araújo e Serna (2002), que destacam que, no contexto do governo eletrônico, para se conseguir uma administração eficiente (e-Administração) e uma participação efetiva (e-Democracia), a transparência é condição *sine qua non*. Nesse sentido, a transparência não seria uma terceira dimensão independente, mas um ‘elo’ entre a dimensão estrutural e a dimensão processual da e-Governança.

Como ilustração da perspectiva desenvolvida neste trabalho, apresenta-se em anexo o Quadro 1 - Critérios para Avaliação de *web sites* Governamentais quanto à Governança Eletrônica. Entende-se que sua aplicação a *web sites* de governo eletrônico poderá auxiliar na avaliação do ‘nível’ de e-Governança presente nos mesmos.

4 APLICAÇÃO DO QUADRO DE CRITÉRIOS

No intuito de enriquecer a pesquisa, aplicou-se o quadro de critérios desenvolvido aos portais eletrônicos de governo dos estados e do Distrito Federal. Optou-se por este universo por dois motivos: (i) sua extensão reduzida, que permitiria, em tese, uma pesquisa censitária, e (ii) a diversidade da população que abarca, dado que estas unidades subnacionais são altamente heterogêneas, social, cultural e economicamente. Dos 27 (vinte e sete) portais associados às unidades federativas foram analisados 25 (vinte e cinco), logo a pesquisa não foi censitária, embora a amostra tenha sido significativa. O portal eletrônico do estado de Alagoas (www.alagoas.al.gov.br) não foi analisado porque encontrava-se em manutenção no período da pesquisa. Já o endereço oficial do portal do governo de Roraima (www.rr.gov.br) direcionava a um *web site* inexistente.

A medição consistiu em verificar se o portal avaliado satisfazia ou não a determinado critério. Cada critério, por sua vez, foi formulado como uma questão, investigando se o portal possuía ou não uma característica, informação ou funcionalidade específica. Caso a questão fosse respondida afirmativamente, o critério era avaliado com 1 (um) ponto e com 0 (zero), caso contrário. Considerou-se as três dimensões com o mesmo peso, pelo fato dessa pesquisa ainda não ter elementos para uma distinção precisa entre a importância relativa de cada dimensão para a existência da governança pública. Como foram associados dez critérios por dimensão, a pontuação máxima foi igual 10 (dez) pontos para cada dimensão e 30 (trinta) pontos para o conjunto. A cada dimensão foi associado também um índice, dado pela razão entre o número de pontos obtidos e o número de pontos possíveis. Finalmente, foi computado um índice geral, dado pela razão entre o total de pontos obtidos e o total de pontos possíveis em todas as dimensões. Este índice foi denominado IGep – Índice de Governança Eletrônica do Portal. É importante destacar que ele deve ser combinado com outros (nível de inclusão digital, nível educacional geral e ‘digital’ dos cidadãos, dentre outros), para se obter um índice de governança eletrônica ‘geral’.

5 RESULTADOS E CONCLUSÕES

Primeiramente é necessário ressaltar que o trabalho é fruto de uma pesquisa que ainda se encontra em andamento. Por isso as dimensões, parâmetros e critérios aqui delineados não esgotam um modelo de análise de *web sites* de governo eletrônico que possa garantir a avaliação de todos os aspectos envolvidos na e-Governança. Contudo avançam no sentido da aproximação entre pesquisas de caráter teórico e analítico e outras de natureza empírica, o que, por sua vez, contribui para a evolução da investigação sobre o tema.

Como resultado preliminar, observou-se que nenhuma das 25 (vinte e cinco) unidades federativas analisadas atendeu a todos os 30 (trinta) critérios das três dimensões abordadas (Tabela 1 e Gráfico 1, Anexo II). Ou seja, nenhuma das unidades da federação atingiu o valor máximo (1) do índice global (envolvendo todas as dimensões), o Índice de Governança Eletrônica do Portal (IGep).

Quando se analisa cada índice separadamente, algumas evidências começam a surgir. A começar pelo Índice de Capacidade Administrativa Eletrônica do portal (ICEp), nota-se que 18 dos 25 portais (72%) atingem pelo menos 70% dos pontos, o que pode ser considerado um bom resultado. Já quando se analisa os dados pelo Índice de Transparência Eletrônica do portal (ITEp), o número de portais que atingem 0,7 (70%) ou mais, decresce para 7 dos 25 portais (28%). Finalmente, sob a ótica do Índice de Participação Eletrônica do portal (ITEp), nenhum dos portais atinge 70% dos pontos, sendo que o máximo atingido foi 0,6 (60%), pelo portal de São Paulo. Tais evidências corroboram a avaliação de Vilella (2003), no que diz respeito à falta de reciprocidade de informação, para quem, “de forma geral, a comunicação continua sendo entendida como transmissão e não como diálogo nos portais estaduais de e-gov” (p. 203).

A tecnologia é um bem que pressupõe elevada capacidade de investimento financeiro e intelectual. Dessa forma, não se encontra disponível em abundância. Por outro lado, as NTIC, em geral, e a Internet, em particular, quando disponíveis, podem se tornar recursos para ampliar o acesso à informação e à comunicação, potencializando assim o atendimento destas precondições para a participação democrática. No entanto, para que tal potencial se realize, não basta a conectividade, ou seja, o acesso às tecnologias; torna-se necessário também que elas estejam voltadas para o interesse público.

Nesse contexto, a ampliação do acesso do cidadão ao governo (em todas as suas dimensões, inclusive políticas) por meio da Internet, depende mais dos interesses de atores com poder político do que da mera disponibilidade das tecnologias no mercado. Dessa forma, para serem efetivamente parte de políticas públicas, ou seja, para estarem voltadas ao atendimento de interesses públicos, as políticas de governo eletrônico necessitam, como destacam Grande, Araújo e Serna (2002), da mobilização de consensos entre os atores e do estabelecimento de instituições capazes de ampliar o escopo da participação popular com transparência por meio nas NTIC, ou seja, de aperfeiçoar a governança eletrônica e contribuir assim para a governança pública.

REFERÊNCIAS

BEMFICA, Juliana do Couto. **Estado, Mercado e Redes Transnacionais na Constituição da ‘Sociedade da Informação’**: ... - Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência da Informação da UFMG – Belo Horizonte - dezembro/2002. Disponível em: < http://www.pbh.gov.br/prodabel/cde/public_2002.html >.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e Accountability**: algumas notas introdutórias. Texto para Discussão nº 13. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br>>. Acesso em: 03/12/2004.

CLAD (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO). **Reseña conceptual sobre gobierno electrónico**. 1996. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/siare/innotend/gobelec/gobelec.html>> (seção *Reseña Conceptual*). Acesso em: 25 nov. 2004.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, Governance e Reforma do Estado**: considerações sobre o novo paradigma. Revista do Serviço Público, Brasília, n.2, vol.120, maio/ago. 1996.

DUJISIN, Roberto Araya. *Tres perspectivas para observar el Gobierno Electrónico*. In: DUJISIN, Roberto Araya; VIGÓN, Miguel A. Porrúa (Eds.). **América Latina Puntogob: casos y tendencias en Gobierno Electrónico**. Santiago de Chile: FLACSO, OEA, 2004.

GRANDE, J. I. C.; ARAUJO, M. C. R.; SERNA, M. S. La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. In: CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 16, Venezuela, 2002. **Anais...** Disponível em: <www.clad.org.ve/fulltext/0043103.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2004.

JARDIM, José Maria. Arquivos, Transparência do Estado e Capacidade Governativa na Sociedade da Informação. In: ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Oficina**

de **Asuntos Culturales**, 2001. Disponível em <http://www.oas.org/udse/espanol/documentos/1hub11.doc>. Acesso em: 14 dez. 2004.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos e GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **A Relação entre Governo Eletrônico e Governança Eletrônica no Governo Federal Brasileiro**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1, Rio de Janeiro, 2004. **Anais...** CD-ROM.

OCDE. *The e-Government Imperative*. In: **OECD e-Government Studies**. OECD, 2003. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/60/2502539.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2004.

RIBEIRO, Carla Andréa. **Governo Eletrônico na Reforma do Estado: inter-relações e perspectivas**, Informática Pública vol. 7, PRODABEL. Belo Horizonte, 2005.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo Eletrônico ou Governança Eletrônica... In: CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: 'Gobierno Electrónico', 16, Venezuela, 2002. **Anais...** Caracas: CLAD, 2002. Disponível em <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043106.pdf> >. Acesso em: 10 nov. 2004.

TAKAHASHI, Tadao (Org.). **Sociedade da Informação no Brasil**: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TRISTÃO, Gilberto. **Transparência na administração pública**. In: CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Modernización de la Administración Pública, 7, Lisboa, Portugal, 2002. **Anais...** Disponível em: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043714.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2004.

VILELLA, Renata Moutinho. **Conteúdo, Usabilidade e Funcionalidade**: três dimensões para a avaliação de portais estaduais de Governo Eletrônico na *Web*. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Ciência da Informação da UFMG – Belo Horizonte - 2003.

ANEXO I

Quadro 1. Critérios de avaliação.

Critérios	Presença	e-Governança			Justificativa
		e-Administração		e-Democracia	
		e-capacidade administrativa	e-transparência	e-participação	
1. Uma visão geral do portal é oferecida: propósito/missão do portal apropriados à missão geral da entidade/órgão.					Provimento de informação e serviços governamentais.
2. O escopo do portal está claramente colocado: tipo e origem da informação, público, datas de cobertura, etc.					Provimento de informação e serviços governamentais.
3. Os serviços e informações oferecidos estão descritos no portal de forma clara e bem estruturada.					Provimento de informação e serviços governamentais.
4. Conteúdo está atualizado. Isso pode ser avaliado através das datas de última atualização das páginas e também buscando por informação que se sabe que foi tornada disponível recentemente.					Provimento de informação e serviços governamentais.
5. O portal oferece meios de se obter facilmente informações e formulários <i>on-line</i> para a execução de serviços que só podem ser acessados nos locais físicos.					Provimento de informação e serviços governamentais.
6. O portal oferece meios de se obter facilmente formulários para <i>download</i> para a execução de serviços que só podem ser acessados nos locais físicos.					Provimento de informação e serviços governamentais.
7. O portal viabiliza a realização de pesquisas de informações (acesso a bases de dados).					Provimento de informação e serviços governamentais.
8. O portal possibilita a troca de valores entre o usuário e o Governo, ou seja, permite transações formais de pagamento de taxas ou recebimento de reembolsos <i>on-line</i> .					Provimento de informação e serviços governamentais.
9. O portal prevê uma interface unificada para oferta de informações e serviços governamentais.					Provimento de informação e serviços governamentais
10. Tom positivo e profissional: evita jargões, humor, acusações. A linguagem não mostra preconceitos: racial, cultural, político, comercial. A informação está livre de publicidade.					Princípio da impessoalidade da Administração Pública
11. Está claro quem tem a responsabilidade pelo provimento da informação apresentada.					Responsabilidade
12. A menção das fontes de informação apresentada é um procedimento padrão.					Responsabilidade
13. Existe um meio de verificar a legitimidade da página, como um número de telefone ou endereço postal, através do qual se possa estabelecer contato para mais informações (somente o endereço de e-mail não é o suficiente).					Responsabilidade

14. O conteúdo é escrito em estilo de linguagem clara e consistente que está de acordo com o público-alvo.					Linguagem clara e compreensiva ao cidadão.
15. O portal destina espaço para a disseminação de notícias sobre as ações do Governo.					Transparência
16. O portal destina espaço para a disseminação de informações sobre políticas públicas.					Transparência
17. O portal provê acesso a fontes de dados heterogêneas, de forma transparente para o usuário. Decisões governamentais, documentos oficiais, etc. O portal está estruturado de acordo com uma política de desenvolvimento estabelecida pelo Governo. (Esse aspecto será verificado a partir da busca de Decretos, Regulamentações ou outro tipo de documentos oficiais que descrevam a política de desenvolvimento adotada pelo Governo).					Transparência
18. O portal oferece dicionários de sinônimos que auxiliem na interpretação de Leis e informações “técnicas”.					Transparência
19. As contas públicas apresentam-se de forma clara e de fácil interpretação.					Transparência
20. Existem mecanismos do tipo ‘tira-dúvidas’ para a população em relação às contas públicas, tais como cartilhas, FAQ’s, 0800 ou mesmo <i>chats</i> ?					
21. O portal oferece recursos especiais para acesso de pessoas portadoras de deficiência?					Acessibilidade.
22. O portal funciona como um ambiente de promoção da comunicação em dois sentidos, tais como consulta pública ou referendos?					Provimento de canais de comunicação entre a sociedade e o governo.
23. O portal oferece espaços de cooperação, a exemplo de salas de discussão e <i>chats</i> ?					Provimento de canais de comunicação entre a sociedade e o governo.
24. Existe uma ouvidoria no site, de acesso direto aos membros de posição política no governo?					Provimento de canais de comunicação entre a sociedade e o governo.
25. O portal incentiva a criação de comunidades de interesses específicos, que ajudem os usuários a interagir em conversações e negociações com outros usuários e com o governo?					Provimento de canais de comunicação entre a sociedade com a própria sociedade e o governo.
26. Existe no portal um canal direto do cidadão para se discutir programas de governo?					Provimento de canais de comunicação entre a sociedade e o governo.
27. Existe no portal um canal direto do cidadão para se discutir programa de partidos?					Para efetiva participação <i>on-line</i> é necessário que o cidadão sinta-se seguro
28. O portal especifica uma política de privacidade e segurança dos dados fornecidos pelos usuários?					
29. O portal provê uma interface unificada para oferta de informações e serviços governamentais que possibilitam a discussão entre grupos de interesse comum?					Amplia a participação de grupos focais

30. Existem informações sobre resultados de eleições ou referendos, classificados por critérios tais como região, partido e cargo?					Provimento de informação diretamente associada ao processo democrático
--	--	--	--	--	--

Fonte: dados da pesquisa.

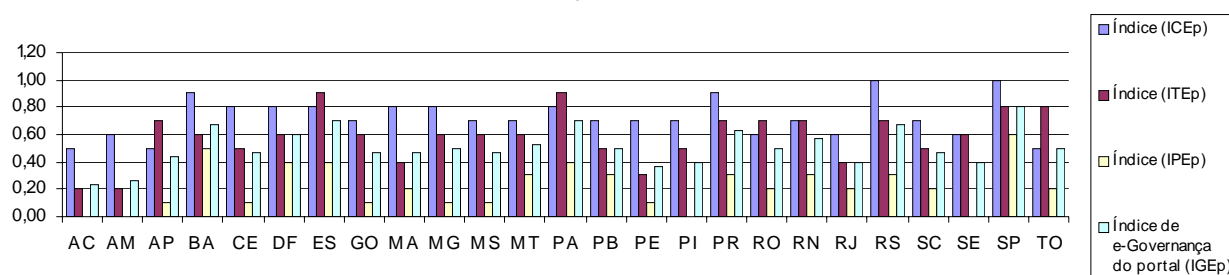
ANEXO II

Tabela 1 – Resultado da avaliação dos portais eletrônicos expresso em pontos brutos e por índices, Brasil, 2005

UF	URL	e-capacidade administrativa do portal (CEp)		e-transparência do portal (TEp)		e-participação do portal (PEp)		Índice de e-Governança do portal (IGEp)
		Pontos	Índice (ICEp)	Pontos	Índice (ITEp)	Pontos	Índice (IPEp)	
AC	www.ac.gov.br	5	0,50	2	0,20	0	0,00	0,23
AM	www.amazonas.am.gov.br	6	0,60	2	0,20	0	0,00	0,27
AP	www.ap.gov.br	5	0,50	7	0,70	1	0,10	0,43
BA	www.ba.gov.br	9	0,90	6	0,60	5	0,50	0,67
CE	www.ceara.gov.br	8	0,80	5	0,50	1	0,10	0,47
DF	www.distritofederal.df.gov.br	8	0,80	6	0,60	4	0,40	0,60
ES	www.es.gov.br	8	0,80	9	0,90	4	0,40	0,70
GO	www.goias.gov.br	7	0,70	6	0,60	1	0,10	0,47
MA	www.ma.gov.br	8	0,80	4	0,40	2	0,20	0,47
MG	www.mg.gov.br	8	0,80	6	0,60	1	0,10	0,50
MS	www.ms.gov.br	7	0,70	6	0,60	1	0,10	0,47
MT	www.mt.gov.br	7	0,70	6	0,60	3	0,30	0,53
PA	www.pa.gov.br	8	0,80	9	0,90	4	0,40	0,70
PB	www.paraiba.pb.gov.br	7	0,70	5	0,50	3	0,30	0,50
PE	www.pe.gov.br	7	0,70	3	0,30	1	0,10	0,37
PI	www.piaui.pi.gov.br	7	0,70	5	0,50	0	0,00	0,40
PR	www.pr.gov.br	9	0,90	7	0,70	3	0,30	0,63
RO	www.rondonia.ro.gov.br	6	0,60	7	0,70	2	0,20	0,50
RN	www.rn.gov.br	7	0,70	7	0,70	3	0,30	0,57
RJ	www.governo.rj.gov.br	6	0,60	4	0,40	2	0,20	0,40
RS	www.rs.gov.br	10	1,00	7	0,70	3	0,30	0,67
SC	www.sc.gov.br	7	0,70	5	0,50	2	0,20	0,47
SE	www.se.gov.br	6	0,60	6	0,60	0	0,00	0,40
SP	www.saopaulo.sp.gov.br	10	1,00	8	0,80	6	0,60	0,80
TO	www.to.gov.br	5	0,50	8	0,80	2	0,20	0,50
Máximo			1		1		1	1

Fonte: dados da pesquisa

Gráfico 1 - Índice de governança eletrônica estimado do portal (IGEp)



ⁱ Entendidos aqui em seu sentido amplo, ou seja, incluídos os administradores eleitos, os integrantes do quadro de carreira e os ocupantes de cargos de confiança.

ⁱⁱ Jardim (2001) utiliza o termo 'capacidade governativa' no mesmo sentido de governança.