

GOVERNO ELETRÔNICO E DEMOCRACIA – UMA ANÁLISE PRELIMINAR DOS IMPACTOS E POTENCIALIDADES NA GESTÃO PÚBLICA*

Marco Aurélio Ruediger**

RESUMO

Nesse artigo visamos discutir a efetividade do desenho de políticas públicas no desenvolvimento de sistemas de governo eletrônico¹. Três chaves analíticas serão usadas para abordar essa questão. Inicialmente, definiremos o conceito de governo eletrônico e sua relação com o provimento e custo de informações para a sociedade civil e a temática da governança. Em seguida, contextualizado na realidade brasileira, discutiremos a expansão da Internet contraposta à questão da exclusão digital, com foco no custo de obtenção de informação por grupos assimetricamente capacitados. Finalmente, em um estudo de caso, trataremos da análise crítica de uma agência da esfera estadual, responsável pela implementação da experiência de governo eletrônico no Estado do Rio de Janeiro, aqui utilizada como *proxy* do caso Brasileiro. Buscamos, como resultado dessa abordagem, tanto um “mapa” do estado atual da questão e sua problemática, como também o estabelecimento de alguns parâmetros analíticos sobre o que seria um bom governo eletrônico. Concluímos o artigo com algumas recomendações.

ABSTRACT

In this article we discuss the effectiveness of the design of public policies on the development of e-government systems. Three analytic keys will be used to approach this question. Initially, we will define the concept of electronic governance and its relation with the provision and the costs of information for civil society and the concept of governance. After that, under the framework of the Brazilian context, we will discuss the expansion of the Internet in opposition to the issue of digital divide, focusing on the costs of obtaining information by asymmetrically empowered groups. Finally, in a case study, we will provide a critical analysis of a regional agency, responsible for the implementation of the experience of e-government on the Rio de Janeiro State, considered here as a proxy of the Brazilian case. We expect, as a result of this approach, both a “map” of the state of the affairs of this question and its related issues, as well as, the establishment of analytic parameters on what would be a good electronic government. We conclude this article with some recommendations.

* Esse trabalho foi apresentado em uma primeira versão no XXVI ENANPAD, Salvador, 2002.

** Professor Doutor da FGV/Ebape

¹ Nesse texto, os termos governo eletrônico, e-gov, e-government, serão utilizados de forma intercambiante, tendo o mesmo significado relativo a utilização de TIC para desenvolvimento e disponibilização de mecanismos institucionais de consulta, participação e interação.

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 termos gerais pode-se pensar nas seguintes relações sustentadas pelo governo eletrônico: 1) aplicações *web* com foco para o segmento governo-negócio [G2B]; 2) aplicações *web* voltadas para a relação governo-cidadão [G2C]; e 3) aplicações *web* referentes a estratégias governo-governo [G2G]. Em conjunto, tecnicamente, o governo eletrônico, além de promover essas relações em tempo real e de forma eficiente, poderia ainda ser potencializador de boas práticas de governança e catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo, proporcionando mais eficiência, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão. 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 o governo eletrônico, que mais do que um provedor de serviços *on line*, poderá ser, sobretudo, uma ferramenta de capacitação política da sociedade. Discutiremos esses aspectos a seguir.

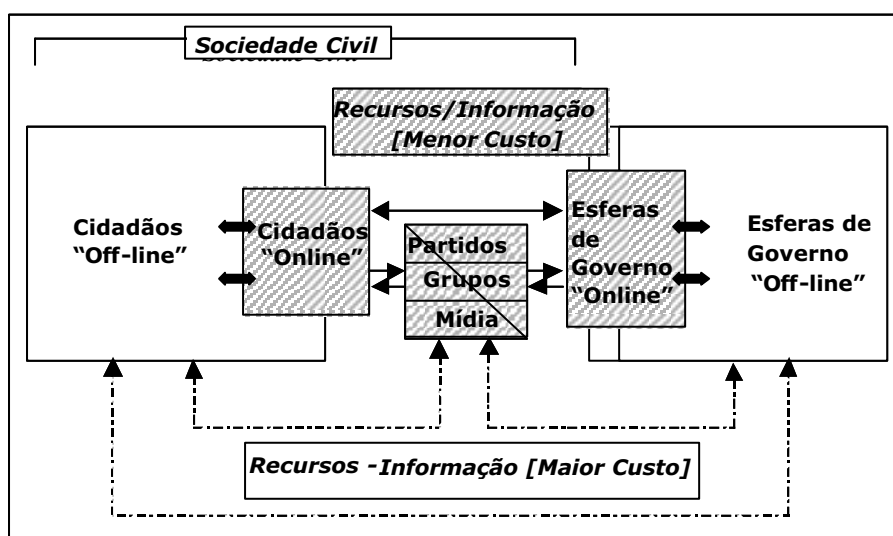
O governo eletrônico, muito embora esteja marcado na sua fase atual pelo desenvolvimento de sistemas relativos ao provimento de serviços, aponta também, ainda que de forma subjacente, para uma possibilidade de extensão da esfera do Estado propícia a uma maior permeabilidade à cidadania, decorrente do caráter intrínseco na atividade de governo do componente político de sua ação. Nesse sentido, pode-se dizer que seria uma simplificação considerar o governo eletrônico apenas como um mecanismo de oferta de serviços pontuais a "clientes" sem considerar que o provimento de serviços pelo Estado é inexoravelmente um bem público, relativo ao "cidadão", influenciado em seu desenho por percepções também políticas, o que pode levar a constantes transformações e interpenetrações das esferas pública e privada, pois influenciado por processos societais. Ressaltamos essa dimensão, justamente por que ela faz com que o governo eletrônico, em teoria, não se limite apenas a conformação de uma "mercadoria" reificada pelo mercado, mas, antes, que possa servir de arena cívica, em contraponto a privatização da esfera pública, dentro de uma conceituação mais ampla de *governance*.

Nesse sentido, ainda está por se descortinar o que se sucederá em termos dessas construções enquanto desenhos eivados por uma visão pautada simbolicamente por conceituações como "estado-promotor" ou ainda "cidadão-cliente". Esses termos, fundamentados em uma percepção ideológica conservadora do público, apontam para o desenvolvimento de serviços, e componentes do sistema de governo-eletrônico que não apropriam a potencialidade transformadora da política no processo de desenvolvimento desse mecanismo, sendo, portanto, antítese de uma percepção republicana do cidadão-político. Há, portanto, uma contradição não resolvida. Essa contradição diz respeito a extensão cívica embutida na construção desses processos de governo fundamentados na tecnologia. Entretanto, pela sua natureza pública, esse desenho não estaria determinado *ex ante*, muito embora seja hoje hegemônico. Ou seja, essa contradição ainda está por se resolver. Vejamos.

De imediato tentaremos nos próximos parágrafos descortinar as razões de tais afirmações, identificando uma série de obstáculos na implantação de modelos virtuais 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, nossa hipótese é de que o governo eletrônico é, fundamentalmente, uma arena cuja construção ideologicamente marcada se processa, e em que, mesmo sem ter clareza da extensão dessa discussão, os gestores reproduzem em boa parte os mecanismos de provimento de bens públicos pelas relações de mercado e pouco pelas relações políticas. Ou seja, ali há pouco espaço para essa dialética crítica, pois impera a mercadoria. Como resultado, também na construção do governo na esfera virtual, o espaço público restringe-se, pois o provimento exclusivo de “serviços” e “ouvidorias” são os limites da possibilidade de uma arena de formação de opiniões e ação coletiva, enfraquecendo as funções críticas que compõem a esfera pública, que, tal como observado por Habermas, seria a instância da vida social em que por vezes uma opinião pública crítica pode ser formada [Held: 260] e possibilitada 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, que, além da apresentação institucional do governo, são também disponibilizados recursos que permitam o envio de mensagens [e-mails] aos gestores e, eventualmente, dados efetivos da administração como arrecadação, processos de compra e licitação, entre outros. Contrariamente, o governo eletrônico poderia ser considerado – e construído – dentro dessa perspectiva mais ampla, 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. Nesse sentido, e de forma a sumariar essa questão, propomos, abaixo, uma representação gráfica da sociedade civil em termos de suas relações com o governo e demais atores considerando os planos virtual e real e o custo de obtenção de informações por meio de mecanismos de governo eletrônico.



Pelo esquema acima buscamos enfatizar a possibilidade do governo eletrônico tornar-se um componente importante de democratização do poder público e potencialização de cidadãos, ou melhor, de atores políticos, constituídos da sociedade civil, através da possibilidade de agregação de preferências coletivas, medidas pelos mecanismos de TIC. Ou seja, tratar-se-ia de estender o acesso ao governo para além dos serviços comuns, alcançando uma outra esfera qualitativa em termos de interação republicana, em que houvesse uma efetiva capacidade de *accountability* e interlocução entre decisores e cidadãos, bem como de provimento de informações com real valor agregado para discussão da agenda pública. Nesse sentido, mesmo sob o risco de parecer uma observação de traços normativos – possibilidade que descartamos, pois já é verificada em alguns contextos mesmo que em menor extensão – deve-se apontar a possibilidade na atualidade do uso das novas mídias de TIC, tanto a ação individual, atomizada, de cidadãos buscando serviços ou informações sobre o governo, bem como, queremos sugerir, numa interação crítica de sujeitos coletivos com o Estado, em termos do que poderia ser considerado um mecanismo circular de *policy feedback*.

De qualquer modo, no limite, considerando atores racionais, o provimento amplo de informações poderia possibilitar a agregação de preferências coletivas e de uma conseqüente ação integrada mesmo que não necessariamente articulada. Porém, como ressaltamos, trata-se de potencialidades, o que não necessariamente reflete um concreto dimensionamento da oferta atual de mecanismos de governo eletrônico, em termos do acesso universalizado ou da interatividade ofertada, o que leva-nos a considerar, também, a possibilidade de falha no provimento de informações, dessa feita, por meios virtuais. Como exemplificado no esquema, o governo eletrônico, em seu estágio atual, não atingiria a todos, ou mesmo a uma parcela substantiva da sociedade civil ou do estamento gerencial de governo, capacitando apenas grupos específicos. Veremos isso por outro ângulo mais à frente.

Nesse momento, o que seria importante reter é que a constituição de um governo eletrônico poderá ser percebida como democratizante, em termos de uma perspectiva funcional do Estado e suas relações provimento de serviços à sociedade, por estar acessível na *web*, mas, em sendo esse acesso socialmente diferenciado $\frac{3}{4}$ e mesmo questionável em termos da qualidade da informação e da interatividade disponibilizadas $\frac{3}{4}$ poderia ser esse processo criticado por vários ângulos. Notadamente, podemos ressaltar, a partir do ponto de uma visão contratualista e de justiça em que desigualdades sociais e econômicas seriam aceitáveis somente na medida em que atuem em benefício dos membros favorecidos da sociedade [Rawls: 1997], transformando essa instância virtual do estado em arena livre e aberta aos cidadãos. Isso obviamente não ocorre. Falta, portanto, ao governo eletrônico ousar exprimir-se 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”.

Ora, ao contrário, por uma 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, no 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 assimetrias sociais notórias em nossa sociedade, que afetam diretamente áreas tradicionais de promoção social como educação e saúde, ou ainda impedem um questionamento mais complexo dos processos de elaboração de políticas, que, por vezes, condicionam a continuidade dessas assimetrias, e tem-se um aprofundamento da assimetria de acesso a informações a aos mecanismos de Estado.

Esses fatores, em adição 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. 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, ao explorarmos 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, o que nos leva, a partir desse ponto, a esboçar um “mapa” do estado atual da questão e sua problemática, além de alicerçar um modelo para avaliação e difusão permanente de experiências bem sucedidas. Objetivamos, apontar essas 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 contextualizando essa discussão no processo no quadro brasileiro, para, em seguida, introduzir um caso de análise.

○ 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 número total de usuários, contraposto com o de outros países, poderia enquadrar 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.

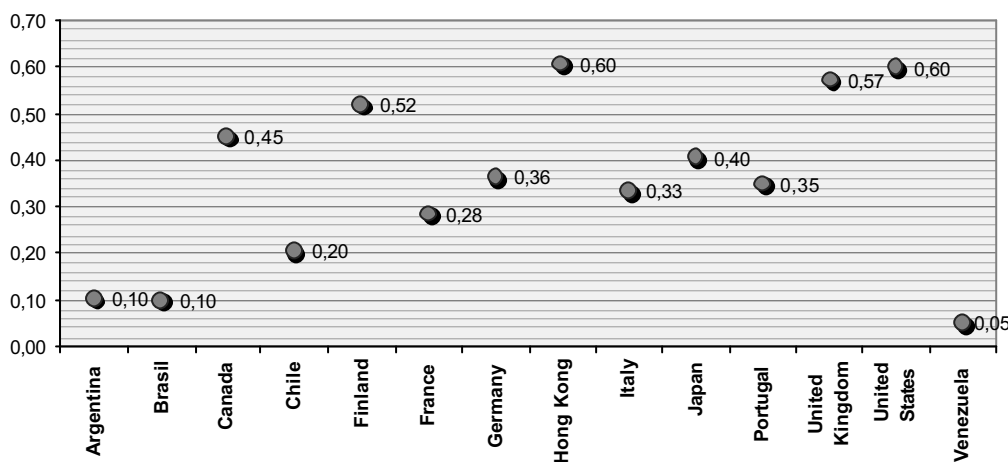
O problema essencial, nesse caso, é que esses trabalhos desconsideram as especificidades de sociedades como a brasileira, envolvida em um triplo *divide*, ou seja, vivenciamos não apenas o *digital divide* e o *spatial divide*², comum aos países desenvolvidos, mas também um *social divide*. Observando 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 16.84 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. 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 e pelo gráfico que geramos abaixo.

Nações Selecionadas	População	Usuários de Internet (Fontes)
Argentina	37.4 milhões	3.88 milhões (Nielsen NetRatings)
Brazil	174.5 milhões	16.84 milhões (Nielsen NetRatings)
Canada	31.6 milhões	14.2 milhões (Media Metrix Canada)
Chile	15.3 milhões	3.1 milhões (Int'l Telecom. Union)
Finland	5.2 milhões	2.69 milhões (Taloustukimos Oy)
France	60 milhões	16.97 milhões (Mediametrie)
Germany	83 milhões	30.2 milhões (Forsa)
Hong Kong	7.2 milhões	4.35 milhões (Nielsen NetRatings)
Italy	57.7 milhões	19.25 milhões (Nielsen//NetRatings)
Japan	126.8 milhões	51.34 milhões (NetRatings Japan)
Portugal	10.3 milhões	3.6 milhões (Instituto das Comunicações de Portugal)
United Kingdom	59.6 milhões	34.0 milhões (Nielsen//NetRatings)
United States	278.0 milhões	165.75 milhões (Nielsen//NetRatings)
Venezuela	24 milhões	1.2 milhões (Cavecom-e)

Fonte: www.nua.ie

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

Usuário de Internet por Pop. de Países Escolhidos



Das tabelas acima, podemos apreender que o Brasil encontra-se em um dilema, pois em função de obter uma maior competitividade, deverá estender à sua população as ferramentas e a educação em termos do incremento da compreensão cognitiva da utilização e interação com os sistemas digitais, com vistas ao provimento de informação a grandes segmentos da população hoje alijados do acesso menos custoso de informações. Supondo, evidentemente, uma oferta significativa de informações de maior valor agregado. Ou seja, deve-se evitar a superposição de mais uma camada de exclusão àquelas já existentes em nossa realidade. Infelizmente, isso não ocorre, como veremos a seguir, ao incorporarmos o referencial espacial em nossa análise. Nesse caso, a abordagem utilizada a seguir buscará uma construção analítica em que, como observado por Castells [1997], o fluxo das informações incide e influencia o fluxo dos espaços, problematizando a fronteira concreta da ação pública.

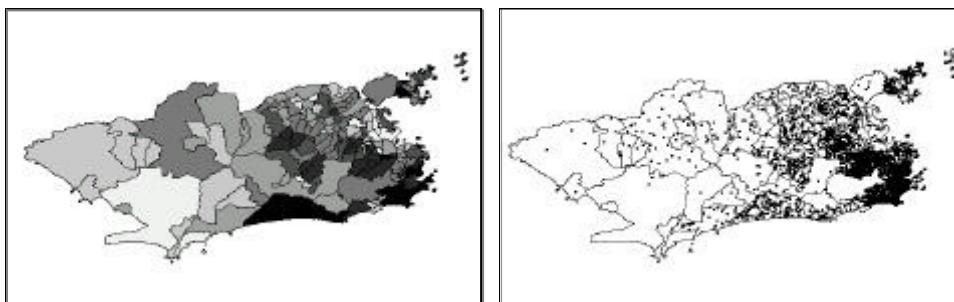
EXCLUSÃO DIGITAL, EXCLUSÃO ESPACIAL E EXCLUSÃO SOCIAL

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 em que 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, infraestrutura e a qualidade de vida, apontando justamente para o aumento, e não para a diminuição, de disparidades sócioeconômicas 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 consequências para a esfera pública.

Observemos como exemplo o caso do Rio de Janeiro. Os mapas abaixo 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 Internet³. 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 de melhor infra-estruturadas da cidade.



Rio de Janeiro – Status Social por Bairros Rio de Janeiro – Acessos a Internet

Nesse sentido, a tecnologia e seus nexos físicos criaram uma nova dinâmica social e econômica na sociedade, em que 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 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, 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 dos 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.

Tendo em vista as dificuldades históricas da sociedade brasileira, mecanismos de governança e transparência, fundamentais para a reversão de um quadro problemático em termos sócioeconômicos, poderiam ser impulsionados fortemente pela revolução digital. Putnam [1996], em seu livro sobre comunidade e democracia na Itália, demonstra 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 local 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]. Portanto, pode-se dizer que desen-

³ 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.

volver 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, entretanto, 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 produzam efeitos positivos para a sociedade civil, em termos sociais, políticos e econômicos. Faz-se necessário, portanto, um esforço investigativo a partir desse ponto.

Em resposta, no próximo segmento, desenvolvemos um estudo de caso tendo por campo empírico o Proderj, órgão de processamento de dados do Governo do Rio de Janeiro, considerado, recentemente, pelo BNDES, um sucesso nesse campo, no Brasil. Vamos primeiramente contextualizar a história e a problemática do Proderj, em seguida discutir as mudanças e tentativas de redefinição do papel do órgão na administração pública, e finalmente, tecer uma análise crítica da sua ação no governo eletrônico.

O PRODERJ COMO PROXY DE ANÁLISE

Durante os últimos anos, o Proderj – Órgão de Processamento de Dados do Estado do Rio de Janeiro – vem tentando assumir um novo papel, passando a ter elevado grau de responsabilidade no cenário governamental de prestação de serviços à sociedade e à administração estadual, consubstanciado na sua nova missão: *prover serviços de informática e de tecnologia da informação, com segurança e qualidade, a todos os seus clientes*. Assim, tem assumido, entre outras funções, a liderança no âmbito estadual das ações voltadas à promoção do desenvolvimento do governo eletrônico, através da parceria com outras entidades do poder público no Estado do Rio de Janeiro. O caso aqui analisado foi construído a partir de diversas entrevistas semi-estruturadas com técnicos e gestores do Proderj, além de usuários externos de outros órgãos da administração estadual, envolvidos com governo eletrônico.

Nos últimos dois anos, o Proderj envidou grandes esforços que resultaram em uma série de avanços e melhorias de performance. Porém, três questões específicas, que concernem mais diretamente ao desenvolvimento do governo eletrônico, encontram-se ainda em aberto, à espera de uma melhor solução. A primeira, refere-se à limitada capacidade do órgão em proceder a uma reestruturação organizacional [Shirley: 1976], aproveitando a janela de oportunidade de disponibilização de serviços mais complexos via *web*. A segunda, diz respeito à compreensão da extensão do *digital divide* e a terceira à ausência de institucionalização das mudanças ocorridas. Após contextualizar a problemática do Proderj, discutiremos cada uma dessas três questões e, ao final, resumiremos nossas observações em uma matriz analítica.

Historicamente, sempre foi grande a insatisfação dos clientes do Proderj com o atendimento recebido. Internamente, diversas dificuldades se apresentavam, desde demandas salariais do corpo funcional, até insatisfação quanto à pouca renovação tecnológica, e mesmo insegurança quanto à continuidade do órgão. Dentre as inúmeras dificuldades encontradas pela direção do Proderj na gestão 2000-2002, podemos citar a ausência de recursos previstos no orçamento de 2000 para o desenvolvimento de uma série de projetos vitais; a indefinição da missão do Proderj dentro do estado; o parque computacional desatualizado tecnologicamente; a estrutura organizacional muito verticalizada, e, principalmente, o enorme descrédito do órgão. Até então, deve-se frisar, boa parte dos serviços relativos a experimentos de governo eletrônico, quando existiam, haviam sido desenvolvidos por uma equipe do gabinete do governador, fora do âmbito do Proderj, ou diretamente por algumas secretarias e órgãos de governo de segmentos críticos, tendo como exemplo mais contundente o caso do DETRAN.

Um fato de relevância por suas implicações junto a redefinição quanto ao papel do Proderj, foi a criação no ano de 2000 do Consenti - Conselho Estadual de Tecnologia da Informação. Por decisão desse conselho, em sua reunião de criação, a missão do Proderj foi ampliada no sentido de: *Prover serviços de Informática e de Tecnologia da Informação, com segurança e qualidade, a todos os seus clientes.* Dessa forma, a Instituição buscou uma injeção de investimentos para se adequar às suas novas atribuições. No caso específico do governo eletrônico isso era crucial, pois as mudanças necessárias para o bom provimento desses serviços não poderiam prescindir, por exemplo, de uma infra-estrutura confiável para a Rede do Governo do Estado, ou ainda, de toda uma elaboração de protocolos e implementações afetos à segurança da informação.

Dessa forma, esse processo implicou, entre outros, em considerável alocação de recursos humanos e de equipamentos, incluindo a aquisição de redes, servidores, softwares e implantação de protocolos de segurança, com criptografia e *firewalls*, entre outros. Procedeu-se, ainda, a uma reestruturação interna, em que se buscou direcionar o foco para o cliente. Além disso, houve uma redução da estrutura existente para apenas três níveis hierárquicos, e introduziu-se o conceito de organização matricial, objetivando induzir ao trabalho em equipe em torno de objetivos comuns. As muitas mudanças ocorreram em pouco tempo, e o PRODERJ não dispôs ainda de tempo para consolidar sua nova estrutura e seu novo modelo gerencial, o que dificulta uma análise mais de fundo sobre a efetividade desses provimentos.

Em suma, além de um claro esforço no sentido de revitalizar o Proderj, diversos fatores de ordem política, conspiraram positivamente para um processo mais dinâmico de desenvolvimento. Esse processo resultou no reconhecimento pelo BNDES do sistema de governança eletrônica estadual, como uma experiência relevante no Brasil, durante a realização do SECOP – Seminário Nacional de Informática Pública, em 2001

O núcleo responsável por esse processo foi a diretoria de sistemas eletrônicos e *web* – DT1, que atua no desenvolvimento de sistemas de governo eletrônico, disponibilização de e-mails e diversas páginas do governo, incluindo o portal da Rede Rio. A Diretoria provê ainda a hospedagem de diversos sistemas de outras secretarias e a organização das bases e sumários de dados estratégicos, advindos de outros órgãos. Uma leitura sumariada da atuação corrente da diretoria, como veremos, nos dá de imediato uma amostra de suas responsabilidades.

Essa diretoria atinge hoje, direta ou indiretamente, 30 secretarias e 70 órgãos da administração, produzindo ou apoiando a existência na rede governo desses órgãos, além de apoiar diversos portais de municípios do estado, que por razões variadas utilizam o Proderj para estruturar sua presença na Internet. Além disso, provê informações importantes para o governo, desde *clippings* eletrônicos até a disponibilização, em rede de acesso restrito, de recursos da área de comunicação, como rádio *web* e tv *web* [internamente, para matérias de interesse do governo]. Mantém ainda, como dissemos, listas atualizadas de *e-mails* de autoridades, dados de arrecadação do governo por municípios cujos períodos temporais de análise podem ser determinados pelo cidadão e os resultados salvos em formatos apropriados para *softwares* de análises de dados.

Fato relevante, o número de acessos a rede governo aumentou de forma dramática, passando, segundo informado, de 100.000 acessos/ano em 1998 para 100.000 acessos dia em 2000. O mesmo ocorre com o número de caixas postais digitais, partindo de aproximadamente 2.000 para 20.000, sendo que destas 10.000 estariam concentradas no Proderj e na Secretaria de Governo. Levantamos ainda, que o quantitativo de *sites* hospedados hoje no Proderj gira em torno de 118, sendo que aproximadamente metade destes foram desenvolvidos pela DT1, enquanto que os demais foram desenvolvidos pelo próprio cliente, ou terceirizados, sendo por ela hospedados. Por outro lado, houve ainda um trabalho para promover uma melhor capacitação técnica com cursos de aprofundamento e reciclagem em ferramentas modernas de desenvolvimento, redes e segurança, envolvendo 900 funcionários do Proderj, em especial no tocante à estruturação da capacidade da institui-

ção em cumprir a missão estabelecida pelo Consenti no segmento *dee-government*, além da contratação de novos técnicos oriundos das universidades.

Em um primeiro corte analítico, observamos que o Proderj efetivamente induziu alterações nos processos administrativos em outros órgãos do estado, porém de forma limitada, tanto na discussão de conteúdo dos *sites* desenvolvidos, para que disponibilizassem informações de valor agregado para o cidadão, quanto na reorganização de suas rotinas, no sentido de possibilitar uma maior eficiência interna dos processos. Ou seja, o processo de integração do governo eletrônico não se limitou à disponibilização de dados institucionais, mas buscou, em alguma extensão, gerar dados mais substantivos para o cidadão, e como decorrência, exigiu algum nível de reorganização interna e, em alguns [poucos] casos, propiciou uma maior aproximação do *front-office* e do *back-office* dos clientes do Proderj. Porém, um ponto crítico foi a persistência de um estado diferenciado entre os usuários, cujos diversos níveis de estruturação e capacitação técnica e de infra-estrutura contribuíram para diferentes posicionamentos na rede de governo. Sobre isso, o impacto do órgão não foi significativo. Em outras palavras, apesar de ter obtido alguns avanços pontuais relevantes, o Proderj não causou um impacto disseminado de reorganização da administração.

Parte desse problema advém, conforme exposto na DT1, da dificuldade em romper barreiras culturais na administração estadual, antagônicas a um esforço coletivo mais concentrado, e também, na implantação em curto prazo dos sistemas, associada a uma reengenharia de processos para estruturação do governo eletrônico de forma mais efetiva. Buscou-se, não obstante, contornar essa questão através de uma estrutura menos rígida e ambiciosa [e.g. palestras, pequenos projetos, simpósios etc] com um trabalho de conscientização atuando-se nas principais estruturas da administração, e contagiando, pelo exemplo, os demais órgãos, que percebem cada vez mais a importância institucional de sua presença na *web*, até mesmo por pressão da cúpula do governo. Porém, a efetividade, e, em especial, a sustentabilidade de tais medidas, não nos pareceram certas.

Dentre esses serviços, destacamos três dada sua relevância para a sociedade. O primeiro foi o Rio Simples, que nos pareceu significativo por aproximar-se do ideal de uma agência virtual. Essa agência foi desenvolvida em conjunto com o Proderj pela Secretaria de Planejamento, por intermédio da DT1, tornando-se o integrador de diversos sistemas voltados ao cidadão e ao governo eletrônico, e aí, nesse caso, incluindo também *sites* como o do Detran [desenvolvido e mantido independentemente do Proderj]. O segundo foi o PROCON *on line*, cujo *site* é administrado pelo Proderj e contabiliza em 9 meses mais de 19.000 registros de reclamações nos 24 postos instalados. O terceiro foi o *site* da Delegacia Virtual, desenvolvido e reformulado pelo Proderj, hoje contabiliza mais de 6.000 acessos por mês e cerca de 350 registros de ocorrências por dia útil. As entrevistas com esses usuários foram de fundamental importância para as conclusões apontadas ao final desse segmento.

Em um segundo corte analítico, que consideramos de fundamental importância, referimo-nos ao apoio a diversas iniciativas de democratização do acesso à Internet *vis-à-vis* a questão do *digital divide*. Nesse sentido, foram envidados pela administração esforços em três direções. O primeiro no fortalecimento do Rio Simples; o segundo referente à implantação de Quiosques de Consulta; e o terceiro relativo a programas de familiarização com o uso dos quiosques e popularização da Internet, em especial o Internet Comunitária.

Sobre o Rio Simples, esta iniciativa representa, potencialmente, o núcleo do que poderá ser a agência virtual do governo do estado. Colocamos de forma condicional, pois nos parece que há um hiato a ser preenchido entre a experiência de construção de um governo eletrônico, como está sendo feito pelo Proderj, e a efetivação do processo concreto de capacitação ao cidadão em questionar o que se planeja fazer e interferir na agenda estabelecida pelo governo. Nesse último caso, exigir-se-ia, evidentemente, uma profunda implicação na transformação dos processos e da própria cultura das organizações públicas envolvidas. Algo que não foi detectado pelas razões acima expostas. De qualquer forma, essa experiência, nos parece a mais expressiva e ampla dentre as que foram observadas.

O número de quiosques instalados é significativo, se considerarmos a inexistência deles há dois anos atrás. Hoje, existem implantados quiosques de acesso público à Internet em 23 ADLs [Agências de Desenvolvimento Local] na região metropolitana do Rio de Janeiro e um em ADL do interior, mais precisamente em Guapimirim. Porém, de qualquer maneira, é ainda muito abaixo do efetivamente necessário, principalmente porque não estão presentes em todas as administrações locais do estado. Merece destaque a inexistência de quiosques preparados para atender a deficientes físicos, que nesse caso, além da exclusão digital, sofreriam com a exclusão do acesso físico.

Já a Internet Comunitária objetiva informar a população das facilidades de acesso à Rede Governo do estado existentes nas ADL's, em especial do quiosque eletrônico, ao mesmo tempo em que educam-se elementos multiplicadores no uso do equipamento. Para tanto, o Proderj criou um evento recorrente, em que 120 pessoas de bairros próximos a cada ADL são convidadas a participar de explicações sobre Internet. Nesse caso, não há como negar que a implantação dos quiosques e os programas do estado, com vistas à popularização do uso da Internet são positivos e devem ser continuados. Consideramos essa iniciativa importante, porém, mais uma vez, nos parece pouco.

Não se pode, entretanto, supor que este seria um problema estrito a ser resolvido pela atual estrutura do Proderj, mas sim pelo estabelecimento de um programa amplo de governo voltado de forma contundente à exclusão digital. Uma meta para o Proderj seria, justamente, como nos demais pontos levantados, promover a expansão da iniciativa, o que exigiria um *status* diferenciado do órgão.

A despeito disso, e de uma forma geral, até o mês de fevereiro foram contabilizadas pelo Proderj a participação de 720 pessoas nesses eventos, sendo que destas, segundo estatísticas do próprio órgão, **5% responderam possuir e-mail e apenas 7% de já ter utilizado a Internet**. Evidentemente, esse dado, apesar de não ter o rigor de uma validação científica, vai de encontro a dados mais precisos, que apontam a existência de uma profunda divisão digital em nossa sociedade, conforme observamos acima nos mapas da cidade do Rio de Janeiro. Portanto, acreditamos, esse programa deveria ser ampliado drasticamente em sua abrangência.

Nesse ponto, entretanto, há um complicador, pois também existem divergências quanto à escala do problema, que, ao nosso ver, é intrínseco ao desenvolvimento do conceito de governança eletrônica. Para a direção da DT1, a questão não estaria corretamente apresentada uma vez que reconhece formas de acesso alternativas que preencheriam esse vácuo de acessibilidade digital, como, por exemplo, através de computadores de vizinhos ou ainda pelo local de trabalho. O argumento, muito embora não invalide as pesquisas existentes que apontam o contrário, é pertinente, pois pode, potencialmente, atenuar o problema, porém, nitidamente insuficiente para resolvê-lo. A diretoria, por outro lado, não possuía estatísticas que clarificassem a questão, o que aponta para o foco difuso que o problema ainda tem para as lideranças envolvidas.

Finalmente, uma última questão diz respeito à institucionalização dos projetos e da existência de um plano de desenvolvimento para o segmento de governo eletrônico. Essa questão foi apresentada para discussão durante nossas entrevistas. Efetivamente, existe disposição de implementar uma estrutura eficiente e democrática de acesso, e o mais abrangente possível que integre os órgãos à rede do governo. Um exemplo disso é a magnitude desta, que sem dúvida atesta a dimensão e o sucesso do trabalho realizado pela atual gestão. O problema seria como operar essa institucionalização do governo eletrônico de forma a estabelecer um norte no seu desenvolvimento e ampliar o acesso, incluindo a sociedade civil, para determinar, em conjunto com a administração, sua amplitude e permeabilidade. No entanto, justamente a ausência de institucionalização gera um problema na continuidade dos projetos em curso, personalizando por demais o projeto de governo eletrônico, bem como não legitimando o Proderj em uma função mais nobre de estruturador de uma rede governamental.

Em suma, considerando todos os itens aqui observados, poderíamos dizer que o Proderj teve um desempenho positivo no período observado, em termos de governo eletrônico, mas, a despeito dos evidentes avanços que foram produzidos a curto prazo, não logrou estabelecer bases de uma renovação institucional sustentada no corpo da administração. Principalmente, o projeto de governo eletrônico, muito embora efetivo em um estágio intermediário de provimento de informações e serviços, carece de avanços que garantam uma maior amplitude de interação e potencialização com a sociedade civil, em especial reconhecendo a questão do *digital divide* em uma sociedade eivada de assimetrias como a nossa. Restaria saber se os avanços atestados, que comparativamente ao histórico de suas realizações seriam auspiciosos, terão crescente abrangência, o que acreditamos ser duvidoso se não for produzido um esforço de institucionalização do projeto [Fountain: 2001], não somente perante a própria administração, mas, sobretudo, frente à sociedade civil. O quadro abaixo sumariza os pontos mais relevantes do processo de análise.

Critério Analítico	Situação Atual
Apoio às lideranças na administração envolvidas com a implantação de IT	Internamente estabeleceram-se incentivos, desde treinamento até adicionais de produtividade.
Criação de mecanismos institucionais de desenvolvimento estratégico do governo eletrônico	Falta a criação de um conselho, ou a ampliação do CONSET, mais aberto à sociedade civil.
Estabelecimento de uma agência virtual	O Rio Simples caminha nessa direção, porém, ainda, em fase de consolidação e ampliação
Disponibilização do uso de e-mail	20.000 <i>Mail Box</i> . Endereços na <i>web</i> de todo os tomadores de decisão.
Provimento de informações estratégicas não confidenciais para atuação de segmentos de ponta na administração	Não foram feitas implementadas tais facilidades, muito embora sistemas importantes com alguns dados de arrecadação.
Reengenharia de processos para aproximar o "front end" e "back end"	Sim, porém limitados no número de casos.
Provimento de incentivos claros para inovações e reestruturação	Houve pressão administrativa da cúpula do governo, contudo faltou um plano vertebrador.
Reconhecimento da existência de Digital Divide	Controverso e não compreendido universalmente.
Provimento efetivo para o cidadão de informações disponibilizadas ou sites muito institucionais e pouco potencializadores da cidadania?	Ainda não ideal em termos de maior capacidade de intervenção do cidadão, de qualquer forma conta com ouvidorias e dados.
Implementação ou disponibilização de agência virtual de serviços de áreas centrais do governo	Sim. Segurança, Fazenda, Detran, Educação etc.
Implementação de informações sócio-econômicas para orientação de investimentos	Sim. Diversas informações sobre potencialidades do Estado, infraestrutura estão disponíveis, mas limitadas em sua importância no processo decisório.
Criação de ouvidorias virtuais	Sim, com especial atenção aquela vinculada a Secretaria de Gov. Todos os principais e-mails estão na <i>web</i> .
Percepção dos usuários externos entrevistados	Positiva nos três casos levantados, porém sublinhando a necessidade de maior foco da missão do Proderj.

CONCLUSÃO

A diferença da implantação do governo eletrônico em relação a outro sistema qualquer é, substancialmente, de ordem de "policy", pois diversas esferas da administração e a sociedade civil interagem em escala crescente, como também serão crescentes, e difusos, seus interesses e conflitos. Há necessidade, portanto, de um plano de maior fôlego que seja estruturador desses interesses e concepções em torno do desenvolvimento do projeto de governo eletrônico, que se confunda com a necessidade de incorporação no desenho institucional de referenciais de diversos segmentos de governo e da sociedade, tanto no estabelecimento da forma que esse desenvolvimento deve se dar, bem como nas correções eventuais que deverão ser feitas.

Entretanto, tal plano só pode ser alcançado a partir de uma abertura planejada do projeto para a inclusão de percepções diversas inclusive àquelas oriundas da sociedade civil, que organizadas, ampliem a responsabilidade institucional do Proderj e, mesmo, alterem sua relação hierárquica promovendo-o de órgão executor da Secretaria de Administração, a órgão gestor de informações estratégicas e de desenvolvimento institucional do estado, ligado diretamente ao governador. Nas discussões que ocorreram no decorrer desse levantamento, pareceu-nos que a efetivação de tal abordagem potencializaria o papel do Proderj, ao invés de enfraquecê-lo, uma vez que ampliaria a percepção da importância de investimento e fortalecimento do órgão como promotor de um desenvolvimento não difuso, mas sim focado nas necessidades crescentes de uma sociedade democrática, e de uma gestão governamental cada vez mais complexa. Nesse sentido, tal provimento agregaria valor às conquistas do órgão nesses últimos dois anos, abrindo espaço para, potencialmente, ampliar a abrangência do governo eletrônico em termos da promoção de mecanismos mais contundentes de participação e interação do governo com a sociedade civil, conforme observamos anteriormente.

Provavelmente, talvez seja esse o ponto mais importante desse levantamento pelo prisma do Proderj, passível de universalização na discussão do governo eletrônico no Brasil. 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 torna-se um elemento basilar. Portanto, essa questão deveria ser balizada por um processo semelhante ao de um 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*? Assim, um plano que desse um norte institucional à iniciativa do governo eletrônico, teria por mérito despersonalizar o projeto, fazendo-o resultante de um processo societal, e, portanto, com suas bases mais consolidadas, passível de continuidade e com maior legitimidade para operar mudanças de fundo, independente da administração eleita. Evidentemente, os serviços já consolidados dificilmente serão suspensos, porém, um conjunto de serviços disponibilizados na *web* não faz deles um governo eletrônico. Requer-se um norte, e em nível crescente, novas formas de inserção cívica nos assuntos do estado, transformando o governo eletrônico em um canal de gestão eficiente e democrático das organizações públicas.

REFERÊNCIAS

_____, *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
- CASTELLS, M. (1997): *The Raise of the Network Society*, Vol. 1, 2 e 3, Blackwell.
- FOUNTAIN, JANE E., (2001): *Building the Virtual State*, Brookings.
- GRAHAM E MARTIN. (2001): *Splintering Urbanism*, Routledge
- NORRIS, P. (2001): *Digital Divide*, Cambridge
- PUTNAM, R. (1996): *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*, International Political Science Association
- SHIRLEY, R. (1976): *Um Modelo para Análise da Mudança Organizacional*, 37-46, RAE, RJ
- VEDEL, THIERRY (2000): International Political Science Association