

# Governança Eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento<sup>1</sup>

**KLAUS FREY<sup>2</sup>**

*Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Konstanz, Alemanha  
Professor do Departamento de Administração da PUC Paraná, Brasil.*

## **PALAVRAS-CHAVE**

Gestão urbana – Governança eletrônica – Tecnologias de informação e comunicação

### **RESUMO**

As novas tecnologias da informação e comunicação representam um desafio e ao mesmo tempo uma chance para reformar e democratizar a gestão urbana. Partindo de uma análise de recentes abordagens de governança e reforma administrativa, o artigo discute as chances e limites da governança eletrônica, especialmente em relação ao seu potencial democrático. A apresentação de experiências de *e-governance* de algumas cidades européias serve como base para as considerações finais sobre possíveis estratégias de governança eletrônica em países em desenvolvimento.

## **1. AS NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO: NOVOS DESAFIOS PARA GERENCIAMENTO URBANO E PESQUISA**

Em tempos de globalização, cidades do mundo inteiro estão desafiadas por profundas mudanças sociais, econômicas e políticas. Transformações recentes requerem novos modelos de gerenciamento inovador, assim como novos instrumentos, procedimentos e formas de ação, a fim de permitir que os administradores públicos tratem das mudanças de uma sociedade globalizada. Por um lado, é

<sup>1</sup> Artigo originalmente publicado na I Conferência Eletrônica do Centro Virtual de Estudos Políticos (CEVEP), com o tema Internet, Democracia e Bens Públicos, promovida pelo Departamento de Ciência Política da UFMG e pela Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte (Prodabel) entre 01 e 30 de novembro de 2000. Versão em português autorizada pelo autor. Tradução por Cláudio Vieira Rocha. O artigo original em inglês pode ser obtido em <http://www.e-democracy.lcc.ufmg.br>.

<sup>2</sup> E-mail: [frey@tecpa.br](mailto:frey@tecpa.br)

necessário encontrar respostas e soluções rápidas para problemas cujas causas antes ficavam fora da esfera de influência do administrador público. Por outro lado, é uma tarefa essencial explorar e disponibilizar as chances e oportunidades relacionadas a tais transformações, em favor tanto da administração pública quanto da própria população.

No passado, o gerenciamento urbano lidava basicamente com o planejamento dos aspectos físicos e territoriais da cidade, a disponibilização de infra-estrutura básica e dos serviços sociais. A concentração nessas atividades tem sido considerada indispensável para uma boa qualidade de vida urbana. Entretanto, e particularmente em países em desenvolvimento, o êxodo rural e as imensas taxas de crescimento populacional obstruíram os esforços para eficientemente atender as crescentes demandas sociais dos cidadãos urbanos pobres.

No Brasil, por exemplo, as recentes transformações sociais e econômicas resultaram em um desenvolvimento descontrolado e desordenado das cidades, além da deterioração do ambiente urbano, agravamento de desigualdades sociais e aumento da criminalidade e violência nas cidades. Embora muitas cidades tenham desenvolvido abordagens e soluções interessantes e inteligentes com respeito a saneamento básico e sistemas de esgoto, sistemas integrados de transporte, tratamento e reciclagem de lixo, não há dúvida alguma de que ainda falta muito para que os administradores públicos possam resolver esses problemas de maneira satisfatória.

Entretanto, à medida em que as condições gerais de desenvolvimento econômico e tecnológico mudam dramaticamente, as cidades devem – no que diz respeito aos processos político e social – implementar estratégias inovadoras em um clima sempre mais competitivo entre as cidades.

Quais são essas condições em mudança?

Antes de mais nada, temos que mencionar a globalização e suas conseqüências, como: (1) as políticas de austeridade implementadas pelos Estados-nação, envolvendo desregulamentação, estratégias de privatização e redução de serviços públicos, (2) a retração do Estado da esfera econômica, reduzindo as possibilidades de intervenção estatal, e (3) um aumento da dependência do setor público das decisões tomadas por agentes econômicos privados.

Um segundo ponto se refere ao surgimento de novas formas de interação e cooperação nos níveis supranacional e nacional, mas também – e até mesmo de forma mais dinâmica – nos níveis regional e local. Finalmente, devemos considerar uma nova interconectividade possibilitada pelas novas tecnologias de informação e comunicação.

Todos esses processos têm impactos concretos no gerenciamento da cidade, que podem colocar em perigo a governabilidade, mas que podem também criar novas chances e oportunidades para o desenvolvimento e o gerenciamento público.

Dentre os problemas que colocam a governabilidade em questão podemos destacar:

- A deterioração de condições ambientais e sociais e da qualidade de vida em geral.
- Capacidade administrativa limitada para intervenção direta.
- Recursos limitados.
- Crise de legitimidade política.

Por outro lado podemos observar novas potencialidades:

- Acesso mais rápido e mais eficiente ao conhecimento indispensável ao gerenciamento de cidades.
- Novas práticas de aumentar e tornar permanente o intercâmbio de conhecimento, novas tecnologias, experiências, conceitos e abordagens.
- Ambiente mais propício para parcerias público-privadas e maior cooperação com comunidades locais.
- Valorização da interdisciplinaridade tanto na pesquisa acadêmica quanto na prática de planejamento público e gerenciamento urbano.

Essas são as condições mais importantes nas quais tem lugar o debate sobre governança que destaca novas tendências em gerenciamento público e na formulação e implementação de políticas públicas. A incapacidade das instituições políticas e administrativas locais em lidar com os novos desafios políticos decorrentes da crescente complexidade dos processos de decisão política e de uma agenda urbana cada vez mais ampliada e complexa – tornando mais relevante tais aspectos de políticas como desenvolvimento econômico, treinamento e emprego, prevenção de crime e segurança pública, congestionamento de transporte, poluição e outros problemas ambientais – vem contribuindo, sobretudo na literatura internacional, para um debate acerca do tema de “governança” (*governance*) que salienta novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas:

“Governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente” (*Stoker 2000:93*).

Neste artigo será discutido o potencial das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) de contribuir para uma alternativa mais democrática e participativa de governança que parece ser uma pré-condição para mitigar os problemas sociais e econômicos num ambiente urbano cada vez mais complexo e dinâmico.

## **2. GOVERNANÇA – UM NOVO CONCEITO EM GERENCIAMENTO PÚBLICO E POLÍTICA**

Apesar de as concepções teóricas de governança serem multifacetadas (Hirst 2000, Rhodes 2000), não há dúvida alguma sobre uma mudança substancial – tanto em política urbana quanto em teoria urbana – dos conceitos tradicionais, baseados no princípio da autoridade estatal, para abordagens de *governança* frisando novas tendências de uma gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo, o crescente setor voluntário ou terceiro setor. A criação de redes e as parcerias público-privadas são processos políticos cada dia mais dominantes no novo mundo urbano fragmentado e são essenciais para a abordagem da governança (Stoker 2000:93).

A ampliação do debate da governança se deve certamente à retração do Estado promovida pelas estratégias neoliberais nas últimas duas décadas e à clara incapacidade das instituições públicas enfraquecidas de lidar eficientemente com os crescentes problemas urbanos, ou como mencionou Stoker: “A governança é a face aceitável dos cortes de gastos” (citado em Rhodes 2000:55). Essa afirmação polêmica revela a ambigüidade da abordagem da governança. Se por um lado ela propõe ser uma abordagem neutra para descrever as transformações que estão realmente acontecendo em sistemas políticos modernos, por outro lado existem evidências claras do fundo ideológico das diferentes concepções.

Em geral podemos distinguir entre versões de governança que enfatizam como objetivos principais o aumento da eficiência e efetividade em aspectos governamentais, e outros que focalizam primariamente o potencial emancipatório de novas abordagens da governança.

Mais intensivamente discutido na literatura internacional é a abordagem da “boa governança”, promovida por agências de desenvolvimento internacional como o Banco Mundial (1997) e a UNDP (1997). Essas agências tratam da criação de uma estrutura política, administrativa e social estável, como um componente necessário para a modernização econômica ou como uma pré-condição para promover um desenvolvimento humano sustentável (veja também Rhodes 2000: 57, e Hirst 2000: 14-5). Enquanto que no conceito da UNDP o foco recai na redução da pobreza, criação e garantia de empregos, proteção e regeneração ambiental e avanço das mulheres (UNDP 1997:11), na versão do Banco Mundial, como lembra Hirst (2000), mesmo o escopo da decisão democrática é limitado pelas necessidades e expectativas dos mercados:

“Essencialmente, ele deve se concentrar em políticas que façam os mercados funcionar e que dêem a eles *inputs* sociais apropriados de baixo custo, como educação e saúde” (Hirst 2000:14-5).

Mas também o novo modelo de gerenciamento de serviços públicos sugerido pelo movimento da “*nova administração pública*”, que pretende transferir a prestação de serviços públicos para agências que são autogerenciáveis dentro de diretrizes políticas gerais e metas de serviços, tem como ponto focal o melhoramento da qualidade de vida, enquanto que a extensão da participação tem apenas um papel subordinado ou instrumental (Rhodes 2000: 56-7 e Hirst 2000: 18). Há outras abordagens como “*Governança como um Sistema Sócio-Cibernético*” ou “*Governança como a Nova Economia Política*” (Rhodes 2000), onde a preocupação com o aumento da eficiência e da eficácia está também no centro da discussão, em detrimento do potencial emancipatório.

É na abordagem de rede que a dimensão do poder se torna mais evidente. Visto que estratégias de gerenciamento baseadas na coordenação de redes dependem da existência de confiança mútua e de um ambiente de cooperação, tais estratégias podem ser vistas como mecanismos alternativos para a coordenação e a alocação de recursos para mercados, baseado na competição de preços, como também para burocracias, baseado em ordens administrativas (Rhodes 2000:61). As redes dependem da interdependência entre as organizações e também do princípio da auto-organização. Entretanto, também dentro da abordagem de rede, existem diferenças com relação ao julgamento da capacidade do estado de direcionar tais redes e o grau de independência delas das autoridades estatais.

Numa versão mais emancipatória o conceito de governança “tem relação com as novas práticas de coordenação de atividades através de redes, parcerias e fóruns deliberativos que cresceram nas ruínas da representação corporativista mais centralizada e hierárquica do período até os anos 70” (Hirst 2000: 18-9). Esse tipo de “governança social negociada” pode ser considerado “um novo estilo de governança e como uma fonte de novos experimentos na prática democrática” (Hirst 2000: 19). Nessa perspectiva a abordagem da governança pode ser vista como uma possibilidade de restaurar a legitimidade do sistema político pela criação de novos canais de participação e parcerias entre o setor público e o setor privado ou iniciativas voluntárias, contribuindo para novas formas democráticas de interação público-privada. Nessa abordagem de governança emancipatória a ênfase está no aumento de poder social, ou seja, a inclusão e o fortalecimento dos não-poderosos nos processos de tomada de decisão política, enquanto que a eficiência administrativa é considerada um objetivo subordinado.

Na seção seguinte darei prioridade à exploração das potencialidades emancipatórias das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), especialmente a Internet, e às maneiras em que elas podem contribuir para a solidificação da prática democrática.

### **3. GOVERNANÇA ELETRÔNICA – CHANCES E LIMITES**

Na última década tornou-se evidente o desafio proposto pelas TICs para o gerenciamento público e o governo. O problema do governo eletrônico tem sido discutido até mesmo na imprensa internacional. As transformações causadas pela disseminação da Internet no setor público são consideradas o começo de uma profunda revolução da governança e da administração pública em geral (The Economist, 24/06/2000).

Podemos distinguir duas abordagens básicas de estratégias de governança eletrônica, que podem – ou deveriam poder – andar de mãos dadas, mas que na prática nem sempre o fazem. Como as TIC podem melhorar a velocidade técnica e a eficiência na prestação de serviços públicos (Dutton 1999: 189), a primeira abordagem enfatiza a necessidade de oferecer serviços públicos *online* pela Internet. Seu objetivo é colocar na prática o princípio de “governo em um só lugar”. A idéia principal constitui em tornar disponíveis todos ou a maior parte dos serviços públicos a partir de um único ponto de entrada, a qualquer hora do dia ou da noite via PCs, quiosques públicos ou até mesmo pelos aparelhos de TV das pessoas. O objetivo principal é o aumento da eficiência administrativa: “O governo se torna menor, mais barato, mais rápido e mais fácil de gerenciar” (Lawson 1998: 16).

Um dos problemas mais críticos com relação a serviços *online* tem a ver com a assim chamada “exclusão digital” e o fato de a maioria das pessoas, especialmente em países em desenvolvimento, estar excluída do uso das TIC. Como consequência, apenas uma pequena parte da população será beneficiada por esses serviços *online*, pelo menos enquanto os governos não instalarem pontos de acesso público. Sem um engajamento das agências públicas para assegurar que os benefícios alcançados sejam disponíveis para todos os cidadãos, a prestação de serviços eletrônicos corre o risco de aumentar “o espaço entre as vantagens que os cidadãos educados e proficientes tecnologicamente têm sobre aqueles que não o são” (Dutton 1999: 190).

A maior parte dos governos limita suas iniciativas ao que Lawson chama de “visão fraca” da e-governança; uma abordagem essencialmente conservadora que evita mudanças mais profundas na maneira em que o governo opera e funciona. O governo está preocupado em não passar poder ou influência a outros atores sociais ou políticos. Por outro lado, a visão mais radical ou “visão forte” da governança eletrônica busca reformar a própria base do governo:

“A mudança de como o governo opera e que serviços ele presta está de mãos dadas com a transformação de sua cultura, abordagem e estrutura” (Lawson 1998: 16).

A partir desse ponto de vista as TIC oferecem uma oportunidade única de ligar as estratégias para serviços *online* às reformas administrativas que são tão urgentemente necessárias para preparar as administrações públicas para lidar com os

desafios de um ambiente cada vez mais complexo, incerto e mutante. Um desses desafios tem a ver com a crise de legitimidade que afetou a democracia e o governo em tempos recentes e a busca de novas formas de cooperação entre governos, o setor privado e a sociedade civil. As TIC podem ser um catalisador não apenas para mudar o foco dos serviços públicos para uma maneira de prestar serviços que seja mais dirigida ao povo, com maior qualidade, mais personalizada, holística, efetiva e criativa (Lawson 1998: 16); mas também oferece possibilidades para sustentar novos modos de criação de redes sociais e políticas e novas formas de participação democrática.

Portanto, defensores do mundo virtual ou digital como Nicholas Negroponte (1995) estão convencidos de que redes globais de infra-estrutura de comunicação, exploradas por atores privados, serão instrumentos decisivos para promover desenvolvimento e solidariedade e para resolver as grandes desigualdades sociais do planeta (ver Sfez 2000: 51). Enquanto instituições territoriais tradicionais eram mais hierárquicas e rígidas, a Internet tende a privilegiar modos de relacionamento transversais e estruturas mais fluidas, mais alinhadas com as estruturas de rede que caracterizam os processos sociais e políticos nas sociedades democráticas modernas.

Não pode haver dúvidas de que redes eletrônicas transformam as dimensões de tempo e espaço. A informação é transmitida em tempo real e os contatos podem ser estabelecidos imediatamente e independentemente da distância espacial. Entretanto, o potencial democrático específico da Internet baseia-se em sua estrutura não-hierárquica e cibernética que, em princípio, favorece a interatividade. Finalmente, devemos ter em mente que “a entrada dos atores na Internet não depende de uma situação preestabelecida, mas apenas da sua ação no presente momento” (Sfez 2000: 52).

Mas não deve haver dúvida de que a utilização das TIC nessa maneira emancipatória e democrática não vai ocorrer automaticamente. Isso depende sobretudo de vontade política. Não será a Internet que potencializará a participação política. A *World Wide Web* não foi criada com a finalidade de promover cidadania democrática, mas tem sem dúvida grandes potencialidades democráticas e pode ser usada para renovar modos de participação política e tomada de decisões. O problema é, de acordo com Bryan e Tatam, que “a Internet não foi desenvolvida no vazio e existem pressões externas que vão continuar a moldar seu desenvolvimento, utilização e finalmente sua forma” (1999: 168).

Por exemplo, a possibilidade de as redes de informação globais e locais um dia assumirem um caráter mais universal, vai depender da capacidade de agências supranacionais, nacionais e locais – tanto governamentais quanto não-governamentais – “achar maneiras de estimular o acesso à informação não voltada para o lucro, informação que alimenta a curiosidade e a auto-educação, e encoraja a cidadania animada e envolvida (incluindo a discordância)” (Haywood 1998: 25).



As TIC não podem substituir a organização tradicional do território ou as formas tradicionais da política e comunicação; é também de pouca ajuda duplicar formas institucionais convencionais no ciberespaço emergente; mas certamente as TIC oferecem oportunidades para dar suporte à versão emancipatória de governança apresentada acima. O que parece ser possível e – sem dúvida – necessário é um questionamento fundamental das formas clássicas de instituições governamentais e administrativas e uma mitigação substancial da habitual separação entre os governantes e os governados. O desafio principal é valorizar e compartilhar a inteligência distribuída em todas as partes das comunidades conectadas e explorar os efeitos sinérgicos que agora podem ser alcançados em tempo real. Portanto, a governança eletrônica busca novas maneiras de articular dois espaços qualitativamente bem diferentes, o território e a inteligência coletiva (Lévy 1999: 188).

Essa articulação está se tornando cada vez mais difícil, já que a prática da interatividade da Internet tende a fomentar “um modo de interação social no qual a valência do sentido social é determinada cada vez mais pela ‘cultura da telinha’ da televisão e da Internet” (Wilhelm 2000: 139). Os críticos do ciberespaço objetam exatamente ao fato de que a crescente dependência do indivíduo nos espaços virtuais, seja televisão ou ciberespaço, o fazem menos dependente da esfera pública, que na prática está perdendo importância. À medida em que a cultura da tela se torna mais e mais “o ponto de referência familiar da vida cotidiana” e os indivíduos mergulham no mundo digital, o engajamento cívico tende a diminuir no que diz respeito aos problemas do ambiente físico que afetam as pessoas nas suas comunidades reais (Wilhelm 2000: 139).

Acredito que esse ponto de vista pessimista é pelo menos um aviso importante que deve ser levado a sério. As diferentes análises sobre os efeitos das TIC para o processo político e o fortalecimento ou não da sociedade civil tornam claro o fato de que, no final, o sucesso não vai depender da tecnologia em si, mas principalmente de decisões políticas e econômicas. Primeiramente, depende do papel que os agentes públicos vão assumir para regular e influenciar o emergente ciberespaço político. Há basicamente três campos de ação potenciais essenciais à implementação de estratégias de e-governança numa perspectiva emancipatória:

- 1) **Pontos de acesso público**, quiosques interativos onde os cidadãos têm acesso gratuito à Internet são de importância fundamental para garantir que todas as pessoas tenham pelo menos a chance de usar as novas tecnologias e os serviços *online*, ou participar de fóruns de discussão pública. Especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil, onde apenas 4% da população têm acesso à Internet, o mercado sozinho vai certamente ser incapaz de reduzir significativamente a exclusão digital (Ver Folha de São Paulo, 23 de junho de 2000).



- 2) **Campanhas de ensino da linguagem digital** são também de importância fundamental para capacitar os cidadãos a usarem a Internet de maneira consciente e em benefício próprio. Isso significa não apenas transmitir capacidades técnicas para o uso de computadores e da Internet, mas também seu uso de maneira a fomentar a cidadania ativa.
- 3) **O apoio a aplicativos para a cidadania** significa explorar as possibilidades da Internet para fomentar uma esfera pública virtual. O sucesso dos fóruns públicos no aprofundamento da prática democrática depende da capacidade de criar ligações entre os fóruns virtuais e o processo político tradicional de comunidades reais. Se o processo de discussão nos fóruns virtuais não tiver conseqüências para o processo de tomada de decisão em organizações políticas reais, a predisposição da população em participar vai logo diminuir.

Na seção a seguir discutirei algumas experiências concretas de cidades que tentaram implementar estratégias para a e-governança numa perspectiva emancipatória.

#### **4. EXPERIÊNCIAS DE GOVERNANÇA ELETRÔNICA EM MUNICIPALIDADES EUROPEIAS**

As reflexões seguintes baseiam-se em visitas a algumas cidades europeias que estão na vanguarda das cidades engajadas em implementar sistemas de governança eletrônica<sup>3</sup>. Nesta seção desejo destacar algumas experiências que demonstram as potencialidades da Internet para repensar governos locais e sobretudo para fortalecer as práticas democráticas locais.

Em todas as cidades visitadas pudemos observar preocupações não apenas com a difusão das TIC, mas primeiramente com a busca por um ambiente mais interativo nas comunidades locais. Em geral, a tecnologia é considerada uma ferramenta, por um lado, para a criação de uma administração mais amigável ao usuário e mais eficiente, e por outro lado para revigorar as comunidades locais, fortalecer laços sociais e de solidariedade, e aumentar a participação política em processos locais de tomada de decisão. Esses macroalvos são atacados em basicamente cinco campos de ação principais: (a) pontos de acesso público à Internet com preços baixos, (b) campanhas de educação em linguagem digital, (c) serviços públicos na Internet, (d) criação de comunidades virtuais locais, e (e) alocação aos bairros.

---

3 Nessa viagem visitei as seguintes cidades (juntamente com meu colega Hermílio Santos): Bremen (Alemanha), Helsinki, Espoo e Tampere (Finlândia), Bologna (Itália), Newham e Birmingham (Inglaterra). O objetivo da viagem era conhecer experiências avançadas de e-governança, a fim de analisar as possibilidades de transferir parte dessas estratégias para cidades brasileiras, particularmente a cidade de Curitiba. Essa parte do artigo baseia-se no relatório da nossa viagem à Europa, elaborado por mim e por Hermílio Santos.

#### ***4.1 Pontos de Acesso Público à Internet***

A experiência com pontos de acesso público à Internet não foi positiva em todas as cidades. Em Bremen, por exemplo, as primeiras experiências com quiosques multimídia falharam porque a população não utilizou os serviços de maneira satisfatória e os custos para a municipalidade de manter ou até mesmo aumentar os números de pontos de acesso públicos eram muito altos.

Por outro lado, em Bologna, mas sobretudo em todas as cidades finlandesas de Helsinki, Espoo e Tampere, o acesso gratuito à Internet foi posto à disposição da população em quase todas as bibliotecas públicas. Nas cidades finlandesas, as bibliotecas são pontos de referência cultural aonde as pessoas não vão apenas para ler livros ou jornais, mas acima de tudo para se encontrar e conversar em um café ou restaurante próximos, ouvir ou tocar música. As bibliotecas são locais de intensa interação social e são altamente valorizadas pelos cidadãos. Além disso, há outros locais com acesso público à Internet para grupos específicos, como por exemplo para a população idosa. Tanto em Helsinki como em Bologna, há também pontos de acesso público no centro das cidades, que – no caso de Bologna – servem também como centros de informação ao cidadão e – no caso de Helsinki – como um grande centro de comunicação. A existência de uma cultura que valoriza o conhecimento, que existe na Europa e sobretudo na Finlândia, tem que ser considerada uma vantagem fundamental desses países para implementar estratégias de e-governança.

#### ***4.2 Campanhas de Educação na Linguagem Digital***

Entre as cidades visitadas, Bologna tem certamente a melhor experiência em campanhas de educação em linguagem digital ou interativa. Como o objetivo principal da rede cívica da cidade, Iperbole, é “garantir a cada cidadão o direito de acesso à Internet, com o objetivo de dar poder aos cidadãos, prevenir o aparecimento de uma subclasse desinformada e criar um espaço para a comunicação não-comoditizada sobre assuntos locais na Internet” (Tambini 1998: 84-5). O envolvimento do governo não pode ser apenas de oferecer pontos de acesso público, mas também deve incluir, necessariamente, campanhas de educação em informática para colocar em prática o “direito à conectividade” (Tambini 1998: 85). Foi então primeiramente necessário treinar o pessoal e representantes eleitos do governo municipal para usarem a tecnologia em seu trabalho cotidiano, e os cursos foram posteriormente oferecidos à comunidade local.

No caso do treinamento comunitário, não-especialistas monitoram as campanhas ou cursos, ou seja, os monitores que ensinam a população não têm conhecimentos profundos em ciência da computação. A administração local deu prioridade a pessoas da própria comunidade local que foram mais bem-aceitas como instrutores pela população. No caso dos idosos, por exemplo, a administração obteve o apoio da igreja católica, altamente aceita pela população de terceira idade. Os

curso eram dados por membros da comunidade católica. A fim de garantir a boa qualidade, a administração local elaborou um programa com um mínimo de conteúdo para esses cursos de Internet. Além disso, a administração da cidade ofereceu cursos de treinamento para companhias públicas e privadas.

O grande desafio desse tipo de campanha é evitar que tais cursos sejam limitados a ensinar apenas as capacidades técnicas para possibilitar as pessoas a usarem seus novos instrumentos de comunicação. É necessário enfatizar as potencialidades culturais e sociais inerentes a essas tecnologias que podem ser exploradas e usadas em benefício do aumento da cidadania.

### ***4.3 Serviços Públicos na Internet***

É objetivo comum a todas as municipalidades que implementam estratégias de governança eletrônica colocar à disposição da população serviços via Internet. Os riscos em oferecer serviços que envolvam transações e pagamentos *online* são relativamente grandes. Em primeiro lugar, há o problema da segurança, sobretudo os padrões requeridos para uma assinatura eletrônica segura. Cidades como Bremen investem grandes somas para desenvolver sistemas de transação seguros, enquanto que os benefícios imediatos ainda são limitados.

Esse novo modo de oferecer serviços levou gradualmente a ajustes organizacionais da administração pública, a fim de reestruturar e simplificar processos administrativos. As novas tecnologias não apenas ajudam a tornar a prestação de serviços públicos mais eficiente, como também representam um incentivo para colocar em prática reformas administrativas a fim de substituir o modelo burocrático tradicional de administração pública. Além da implementação de um novo modelo de prestação de serviços em concordância com as novas potencialidades da era digital e a criação de uma assinatura digital segura, existe o problema fundamental de fomentar a predisposição e a confiança da população sobre esse novo tipo de prestação de serviços.

Investimentos em serviços *online* só são válidos se a administração puder corresponder às expectativas dos usuários, que requerem mais eficiência e rapidez.

### ***4.4 Criação de comunidades virtuais locais***

Além da criação de serviços *online*, todas as cidades tentaram desenvolver aplicativos de Internet específicas que estimulassem a participação da população local nos processos políticos de tomada de decisão. Como essas aplicações tornam possível um acesso mais direto e mais sistemático da população a fóruns de discussão sobre problemas da agenda política local, eles contribuem para o desenvolvimento daquilo que podemos chamar de cidadania digital ou interativa. Nesta seção quero discutir as experiências interessantes de Espoo e de Bologna.

Um dos exemplos mais interessantes é o *site* NuvaNet, desenvolvido pela companhia Nettiparlamenti Ltd., e gerenciado pelo Conselho Jovem de Espoo. O NuvaNet pode ser considerado sem dúvida como uma aplicação de teledemocracia que tem como objetivo explorar a tecnologia de ponta para aumentar a democracia e, sobretudo, estimular a participação da população jovem na política local (ver também Tammi/Nerelli 1999). O *site* tem uma revista *online* editada por jovens e oferece uma plataforma de lançamento para idéias e inovações, chamado de IdeaFactory (fábrica de idéias). É um canal que possibilita a cidadãos jovens apresentar suas idéias e moções às autoridades locais e tomadores de decisões políticas.

O Conselho Jovem de Espoo é uma organização que pode submeter moções diretamente à assembléia municipal. Por um lado, isso mostra o papel ativo influente que os jovens têm na política local; por outro, o conselho auxilia os tomadores de decisão locais a conhecer mais sobre as expectativas e o modo de pensar dos jovens, aumentando o conhecimento mútuo e uma cooperação mais efetiva.

A IdeaFactory é um sistema de incentivo e um novo modo de operação no setor público que tem como objetivo unir forças para beneficiar a todos, “eliminando a distância entre os tomadores de decisão e os cidadãos comuns” (Tammi/Nerelli 1999: 103). A NuvaNet se baseia na transparência e estimula um processo reflexivo e interativo, moderado por funcionários eleitos do Conselho Jovem de Espoo. Durante o processo de discussão são colhidos todos os argumentos, tanto os prós quanto os contras. Para cada idéia ou sugestão uma moção é preparada pelo conselho, que – depois de uma longa discussão dos argumentos – é mandada de volta a fim de ser votada pela comunidade virtual. Finalmente, a proposta, assinada (virtualmente) por centenas de jovens, é levada à assembléia municipal, às autoridades locais ou à mídia local.

A fim de angariar uma ampla participação de jovens, membros do Conselho Jovem visitam escolas para apresentar a NuvaNet e encorajar alunos a entrarem nessa arena pública virtual. A NuvaNet garante um fluxo contínuo de informação e conecta diferentes grupos de discussão uns aos outros. Como ela “encoraja as pessoas a considerarem vários ângulos do problema”, a contribuição mais importante da NuvaNet é fomentar e cultivar “várias capacidades sociais e societais (que) são verdadeiramente necessárias, entre elas a interação, a argumentação e o debate” (Tammi/Nerelli 1999: 104). Nesse sentido, ela representa um método de trabalho reflexivo que estimula um pensamento profundo e deliberação interativa, o que é muito necessário, mas infelizmente muito ausente da democracia de massa contemporânea.

Os fatores mais importantes que têm sido absolutamente decisivos para o sucesso do projeto foram, em primeiro lugar, o total apoio dos tomadores de decisão de alto nível à idéia da teledemocracia, assim como as conexões diretas estabelecidas entre o processo de deliberação virtual e o processo real de tomada

de decisões na municipalidade. Isto é, as discussões dos jovens de Espoo tinham influência concreta nas decisões feitas pelas autoridades locais. Finalmente, deve-se destacar o papel essencial dos moderadores para garantir a consistência e a transparência do processo participativo. Wilhelm também enfatiza o papel do moderador na estruturação de fóruns políticos virtuais:

“Ao construir pontes – seja resolvendo conflitos, planejando o futuro dos bairros, resolvendo problemas colaborativamente ou priorizando assuntos – um facilitador competente e confiável é frequentemente necessário para gerenciar o fórum e criar ordem no caos potencial” (*Wilhelm 2000: 141*).

A questão sobre qual deve ser o papel do mediador é também de importância central no caso da rede cívica de Bologna, Iperbole, que o governo local usa para determinar a agenda dos fóruns de discussão virtuais. Em primeiro lugar, é importante mencionar as grandes expectativas do governo da cidade de Bologna no que concerne à criação da ciberdemocracia:

“Temos a ambição de que no final do projeto um novo tecido democrático, um novo espaço de democracia de trabalho será formado em Bologna” (*Tambini 1998: 89*).

Logo no início do projeto, os responsáveis do governo municipal decidiram não dar prioridade aos referendos e às pesquisas de opinião usando a comunicação mediada por computador (CMC), mas desenvolver mais enquetes e explorar as vantagens da interatividade, a principal característica da Internet. A rejeição aos telereferendos e às pesquisas de opinião foi defendida, como nos mostra Tambini, pois processos de consulta devem ser baseados na interatividade aberta. Os cidadãos devem ter a possibilidade de questionar as questões feitas pelo governo, pedir mais informação, responder de modo condicional e responder na linguagem do próprio cidadão e em termos de grau. Os cidadãos devem ter também a possibilidade de anular o referendo se eles não se sentirem representados no leque de opções. Em geral, o diálogo não deve ser limitado à interação guiada por menus, mas explorar todas as possibilidades de interação entre administradores e cidadãos.

“No lugar da interação fechada, do tipo múltipla escolha, deve haver um ‘diálogo em linguagem natural’” (*Tambini 1998: 90*).

A rede Iperbole tem três tipos de fóruns de discussão: livre, moderado e restrito. Grupos livres são normalmente abertos pelos próprios cidadãos. Todos os cidadãos têm acesso a esses grupos, mas a agenda é firmemente determinada com uma passagem introdutória. Nos grupos restritos o acesso é limitado a membros assinantes e há um poderoso diretor que guia os debates. No caso dos grupos moderados o diretor é menos poderoso (*Tambini 1988: 96*). A justificativa para

ter um diretor forte que assume funções de coordenação, estímulo e censura é a de que se considera necessário assegurar um mínimo de qualidade de conteúdo. Como demonstra Tambini:

“A cultura da Internet desenvolveu uma estranha alergia a qualquer forma de intervenção do estado, mas Bologna demonstra que alguma intervenção pode ser necessária para a aplicação útil das CMCs nos processos democráticos”  
(*Tambini 1998: 107*).

A lição mais importante da experiência de Bologna é que o sucesso das redes locais depende da universalidade do acesso. Somente nesse caso é possível passar de experiências com novas formas de interatividade política para chegar a um mecanismo institucional de participação nos processos de tomada de decisão política mais consistente e permanente.

#### ***4.5 Alocação de poder aos bairros***

O caso de Birmingham mostra como as TIC podem ser usadas em favor da alocação de poder às pessoas (*people empowerment*), sobretudo em regiões urbanas pobres. A equipe de capacitação da Sparkbrook, Sparkhill and Tyseley Area Regeneration Initiative (SSTARI) desenvolveu, juntamente com os fóruns de bairros locais da área de Birmingham, um programa comunitário e de regeneração chamado “Comunidades em Cooperação”, no qual as TICs são usadas para fortalecer uma rede cívica de bairros. O objetivo fundamental do programa é “ajudar a desenvolver uma estratégia que aumente a disponibilidade e o início de uso da tecnologia de informação e comunicação para as pessoas que moram em comunidades pobres” (Beazley/Smith 1999:3). O Projeto Telematics, parte do Programa Comunidades em Cooperação, dá apoio e treinamento em tecnologia de informação a indivíduos e organizações comunitárias, e coloca à disposição da comunidade lugares com acesso gratuito à Internet (Ver EDAW 1999). Os objetivos do projeto são:

- Promover e assegurar a igualdade de acesso à informação e à Tecnologia da Informação.
- Dar acesso à informação relativa à operação de voluntários e grupos comunitários.
- Fornecer oportunidades de educação e treinamento.
- Auxiliar no contato entre comunidades locais e interesses de negócio.
- Possibilitar à população local ter acesso a oportunidades de informação e emprego.

Como quase a metade da população da SSTARI é asiática e 9,5% é negra, o foco é em fortalecer os grupos negro e de minorias étnicas. No Centro Bangladesh são desenvolvidos aplicativos que têm como objetivo melhorar o desenvolvimen-

to pessoal; desenvolvimento empresarial; e melhorar a comunicação local, nacional e internacional das pessoas que vêm de Bangladesh.

Outro objetivo do Programa Comunidades em Cooperação é a criação do “Centro de Bairro de Aprendizado Por Toda a Vida”, que tem como objetivo promover várias oportunidades de treinamento, aprendizado, emprego e recolocação.

*“Usando as mais novas tecnologias de informação, o centro pôde também conectar bairros locais e oferecer links diretos entre residentes, organizações comunitárias, provedores de treinamento e empregadores” (Dey et alii, sem ano: 9).*

A intranet local tem um papel fundamental em dar apoio à rede cívica “real” e mostra o potencial das TICs de contribuir na luta contra a pobreza e o fortalecimento dos laços sociais no nível de bairro.

## **5. LIÇÕES PARA ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA ELETRÔNICA EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**

Neste artigo tentei dar alguma contribuição ao recente debate sobre a governança eletrônica que cada dia mais está preocupando administradores públicos e políticos em cidades brasileiras. Depois de ter relacionado o debate sobre governança eletrônica ao contexto atual de reformas de administração pública e os crescentes desafios de políticas ao quais os governos urbanos estão expostos, tentei delinear o arcabouço teórico deste debate e, finalmente, demonstrar potencialidades da governança eletrônica mostrando exemplos de experiências avançadas em algumas cidades européias.

Tomando esse arcabouço teórico e empírico como base, desejo concluir nestas observações finais com algumas reflexões relativas à implementação de estratégias de e-governança em países em desenvolvimento, mais particularmente em municipalidades brasileiras.

Em primeiro lugar, estratégias de governança eletrônica somente irão levar a um melhoramento real dos serviços públicos se forem vistas no contexto da indispensável reforma da administração pública. Isso implica, por um lado, na necessidade de adaptar os modos de operação e processos administrativos à maior rapidez e dinâmica da era digital; por outro lado, o estabelecimento de novas formas de governança, dando prioridade à criação de redes sociais e políticas, cooperação, participação e parcerias públicas, em detrimento da abordagem burocrática tradicional que focaliza o princípio de autoridade do estado.

Segundo, deve ficar claro que os investimentos feitos em governança eletrônica somente serão válidos e em benefício dos cidadãos como um todo se o governo fizer grandes esforços em colocar à disposição da população pontos de acesso gratuito e treinar as pessoas comuns no uso eficiente das novas tecnologias. Enquanto que no mundo desenvolvido o mercado possa resolver o problema de aces-



so insuficiente em um período de tempo bastante reduzido, e o gargalo educacional não é tão relevante por causa do alto nível educacional, ambos os problemas vão continuar a ser uma responsabilidade central e preocupação das autoridades estatais em países em desenvolvimento. Isso certamente não exclui o estabelecimento de parcerias público-privadas e um envolvimento mais forte do setor de voluntariado para colocar em ação estratégias de e-governança. Pelo contrário, em épocas de redução de orçamentos públicos, tais parcerias podem ser vistas como a única possibilidade de avançar significativamente na luta contra a exclusão digital. Além disso, organizações não-governamentais devem ser vistas como valiosos aliados em campanhas de educação na linguagem digital.

Terceiro, do ponto de vista das autoridades locais e da política municipal, a promoção de um ciberespaço político local somente trará benefícios para o desenvolvimento político se o engajamento dos cidadãos na esfera pública virtual resultar em conseqüências para o real processo de tomada de decisão local. A fim de fomentar o estímulo mútuo da esfera pública virtual e real, também devem ser criados mecanismos institucionais correspondentes. O caso do Parlamento Jovem virtual da cidade finlandesa de Espoo mostrou claramente a importância fundamental do Conselho Jovem de Espoo como a instituição mediadora entre o parlamento virtual e as autoridades locais.

Quarto, as TIC podem ser uma ferramenta fundamental para dar apoio a estratégias de alocação de poder, ao fortalecimento de comunidades locais e, no fim, na luta contra a pobreza. Enquanto já tenha se tornado comum a noção de que a Internet conecta as pessoas ao mundo global e oferece oportunidades únicas de relações virtuais por todo o mundo, pouca atenção foi dada às potencialidades das redes eletrônicas de juntar cidadãos ou vizinhos, fortalecer laços sociais e solidariedade em comunidades locais. No nível de bairro, o uso da Internet pode contribuir para a geração de empregos e o aumento da renda dos moradores. Como mostra o exemplo de Birmingham, ela pode dar apoio à criação de sistemas de auxílio mútuo e aumentar a autoconfiança de grupos pobres e minoritários. Infelizmente, ainda nos faltam experiências mais amplas que explorem essas potencialidades de maneira consistente e eficiente.

Então podemos concluir que a utilização da Internet e das TIC em favor dos cidadãos locais e em uma perspectiva emancipatória não dependerá da tecnologia em si, mas sobretudo das decisões políticas e econômicas tomadas pelos governos locais. Como demonstrado neste artigo, há várias possibilidades de os governos locais usarem as tecnologias de informação e comunicação existentes de maneira a complementar esforços para criar uma administração pública mais democrática e eficiente.

## **KEYWORDS**

*Local government – Electronic governance – Information and communication technologies*

## **ABSTRACT**

*The new information and communication technologies represent a challenge and chance for reforming and democratising urban governance processes. Starting from an analysis of recent governance approaches, the article discusses the chances and limits of electronic governance, especially concerning its democratic potential. The presentation of e-governance experiences in some European cities serves as base for the concluding remarks about possible e-governance strategies in developing countries.*

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- BEAZLEY, Mike; SMITH, Mike: Record of the DTI/social exclusion policy action team 15 visit to the Sparkbrook, Sparkhill and Tyseley Area Regeneration Initiative (SSTAR) Birmingham. Information technology and black and ethnic minority communities. School of Public Policy, University of Birmingham, in conjunction with Sparbrook, Sparkhill and Tyseley Area Regeneration Initiative, Birmingham, July 1999 (não publicado).
- BRYAN, Cathy; TATAM, James: Political participation and the Internet. In: Liberty (The National Council for Civil Liberties: ed.): Liberating cyberspace: civil liberties, human rights and the Internet. London: Pluto Press, 1999, pp.161-168
- DEY, Simon and others. Looking to the Future. Communities in Co-operation, 2, Birmingham, without year.
- DUTTON, William H.: Society on the line: Information politics in the digital age. New York: Oxford University Press, 1999.
- EDAW: Telematics – Draft evaluation report. London: EDAW, october 1999.
- HAYWOOD, Trevor: Global networks and the myth of equality: Trickle down or trickle away? In: Brian D. Loader (org.): Cyberspace divide. London: Routledge, 1998, pp.19-34.
- HIRST, Paul: Democracy and governance. In: Jon Pierre (ed.): Debating governance: authority, steering and democracy. Oxford University Press: New York 2000, pp. 13-35.
- KOOIMAN, Jan: societal governance: levels, modes, and orders of social-political interaction. In: Jon Pierre (ed.): Debating governance: authority, steering and democracy. New York: Oxford University Press 2000, pp. 138-164.
- LAWSON, George: NetState – Creating electronic government. London: Demos, 1998
- LÉVY, Pierre: Cibercultura. São Paulo: Editora 34, 1999.

- RHODES, R.A.W.: Governance and public administration. In: Jon Pierre (ed.): Debating governance: authority, steering and democracy. New York: Oxford University Press 2000, pp. 54-90.
- NEGROPONTE, Nicholas. A vida digital. São Paulo: Companhia das Letras, 1995
- SFEZ, Lucien: Internet et la domination des esprits. In: Le Monde diplomatique: Penser le XXI<sup>e</sup> siècle; Manière de voir, 52, Juillet-Août 2000, pp.50-54.
- Stoker, Gerry: Urban political science and the challenge of urban governance. In: Jon Pierre (ed.): Debating governance: authority, steering and democracy. New York: Oxford University Press 2000, pp. 91-109.
- TAMBINI, Damian: Civic networking and universal rights to connectivity: Bologna. In: Roza Rsgarousianou and others (eds.): Cyberdemocracy: technology, cities and civic networks. London: Routledge 1998, pp.84-109.
- TAMMI, Ari; NERELLI, Eero: NuvaNet and Nettiparlamenti – Democracy turns into reality on the Internet. In: Paula Tiihonen (ed.): Politics & Internet. 2<sup>nd</sup>. International Congress. Report on Politics & Internet Congress, held in Helsinki, Finland January 6-9, 1999. Helsinki: Oy Edita Ab, 1999, pp.102-107.
- The Economist, 24/06/2000: Special edition: The next revolution. ([www.economist.com/editorial/freeforall/20000624/su2496.html](http://www.economist.com/editorial/freeforall/20000624/su2496.html)).
- UNDP: Reconceptualising governance. UNDP Discussion paper 2, New York, January 1997.
- World Bank: World Development Report – The State in a changing world. Oxford: Oxford University Press 1997.
- WILHELM, Anthony G.: Democracy in the digital age: challenges to political life in cyberspace. New York: Routledge 2000.