

A Pesquisa no Uso e Implicações Sociais das Tecnologias da Informação e Comunicação pelos Governos no Brasil: uma Proposta de Agenda a Partir de Reflexões da Prática e da Produção Acadêmica Nacional

Autoria: Maria Alexandra Viegas Cortez da Cunha, Paulo Roberto de Mello Miranda

Resumo

O governo é um ator central na sociedade. A pesquisa no uso e nas implicações sociais das Tecnologias da Informação e Comunicação - TIC tem ganho espaço na academia, assim como o exercício de novas abordagens metodológicas para esse estudo. Este ensaio é uma proposta de agenda para a pesquisa no uso e nas implicações sociais das TIC pelos governos no Brasil. Foi elaborado a partir de reflexões sobre a produção acadêmica nacional e sobre projetos que estão sendo implementados pelos governos no Brasil. Propõe algumas áreas de investigação – em governança eletrônica, na prestação de serviços públicos eletrônicos, no uso de TIC na administração pública, tanto em políticas públicas nas “áreas fim” como em políticas de gestão pública, e ainda no seu uso para ampliação da prática democrática. Outros projetos ganham relevância no cenário nacional e se configuram em campos de investigação – a governança de TIC no setor público, as ações de inclusão digital, os projetos de cidades digitais, e o fomento à atividade econômica pelo uso das TIC, seja na indústria do setor (hardware, software, serviços, conteúdo), seja na aplicação das TIC aos setores econômicos tradicionais, naqueles que são a vocação natural ou planejada de um município, região, estado ou da nação.

1 Introdução

Os trabalhos sobre o uso e as implicações sociais das Tecnologias da Informação e Comunicação – TIC vêm conquistando espaço na academia, configurando uma área de produção científica no campo de Sistemas de Informação – SI, tendo inclusive espaço próprio a ela dedicado. Veja-se como exemplo o IFIP – *International Federation for Information Processing*, cujo grupo de trabalho WG9.4 é *Social Implications of Computers in Developing Countries*, ou o congresso da ICIS – *International Conference on Information Systems* com várias áreas que tangenciam as implicações sociais, mas com uma denominada *Social Aspects of IS*. No Brasil, eventos como os da ANPAD, ENANPAD e ENADI, o CONTECSI (FEA/USP) e o CATI (EAESP/FGV), também dedicam espaço à apresentação de trabalhos nesta trilha de investigação. A observação deste fenômeno nos países em desenvolvimento é particularmente interessante pois expande as fronteiras do campo de investigação em SI, propondo novos temas ou chamando a atenção para dimensões da inovação em SI que têm recebido pouca atenção do *mainstream* da pesquisa em SI, tais como a cultura nacional (AVGEROU, 2007).

O governo é um ator central na rede social de um país. Seus movimentos em relação ao uso de tecnologia e SI, ou a sua hesitação, têm implicações sociais relevantes. Mais, a legislação implementada, a definição de políticas tecnológicas e de inovação, o estabelecimento de padrões nacionais e/ou a adequação a internacionais, os projetos e políticas de implementação de infra-estrutura, e mesmo o uso que as esferas de governo e os poderes fazem no país configuram a particular Sociedade da Informação que o Brasil constrói. E, numa visão de mundo menos ortodoxa, podemos olhar a implantação de tecnologia no governo e na sociedade em geral como uma intervenção transformadora do meio técnico-organizacional associado a movimentos políticos e econômicos globais (AVGEROU, 2007). Os autores deste artigo são da academia e têm experiência profissional em projetos de implementação de tecnologia e modernização administrativa nas esferas municipal, estadual e federal, e mesmo em cargos de gestão pública. Este ensaio nasceu da tentativa de explicarmos a delimitação do

campo “uso e implicações sociais do uso das TIC pelo governo”. O que poderiam ser campos de investigação acadêmica interessantes e, do lado da prática, que movimentos estão acontecendo no Brasil que justificam a elaboração de projetos de pesquisa? Até, de uma perspectiva mais pragmática e mesmo prescritiva, de que forma a academia pode contribuir com a prática governamental, na área de TIC ou em processos de uso intensivo de TI? Para desenvolvermos nossa idéia, começamos pela conceituação de governança eletrônica, e-governança, e do que chamamos e-administração pública, e-serviços públicos e e-democracia. Percebemos que esta delimitação inicial não abrange a ênfase que os governos atualmente concedem a alguns outros projetos – como a implantação de infra-estrutura de comunicação digital em cidades por todo o Brasil, a inclusão digital, a governança de TIC - a gestão da função informática e o alinhamento desta com a estratégia governamental, e mesmo os programas para desenvolver o setor da economia que produz bens e serviços da sociedade do conhecimento – hardware, software e conteúdo – e a agregação de TIC aos produtos e serviços que são a vocação natural de um local, região, estado, ou da nação. Ainda, há tentativas de alguns governos de darem unidade às ações de TIC, para que se alavanquem os investimentos, o que acabamos chamando de “políticas de sociedade da informação”. Como expresso no título, esta é uma proposta de agenda. Não esgota o assunto, e parte de um ponto de vista que nos é particular – o da academia, de um dos autores, mas também o de quem esteve envolvido em projetos do poder executivo brasileiro, do outro autor. Nossa ambição é que esta seja uma contribuição à agenda de reflexão científica sobre a prática governamental no uso de TIC no país, as implicações sociais que acarreta e, ainda no mesmo fenômeno, as características da sociedade brasileira que determinam uma configuração especial ao uso de tecnologia brasileiro.

2 Governança eletrônica: e-administração pública, e-serviços públicos e e-democracia

A visão de mundo dos autores, o seu olhar sobre este campo de pesquisa, é otimista, é de que a passagem para o governo eletrônico (e a reforma administrativa que supõe) visa reforçar as capacidades de ação das populações administradas, mais do que sujeitá-las a um poder (PINHO; INGLESIAS; SOUZA, 2005 *apud* LEVY, 2003, 367). Para nós, as iniciativas de governo eletrônico são essenciais pelo seu potencial de catalisadoras e habilitadoras de governança democrática e da promoção de práticas democráticas, assim como facilitadoras do relacionamento mais eficiente entre governo e cidadão.

Para uma explicação didática, optamos pela proposta de dividir a aplicação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para uma melhor governança, a chamada e-governança, em três áreas: e-administração pública, e-serviços públicos e e-democracia (Unesco, 2004).

A definição proposta pela Unesco (2004) parte do conceito de governança, que se refere ao exercício de autoridade política, econômica e administrativa nos assuntos de um país, incluindo a articulação dos cidadãos para defesa de seus interesses e o exercício de seus direitos e obrigações. A governança é, então, caracterizada por participação, transparência e *accountability* (para Castor, 2000, esta palavra pode ser traduzida como imputabilidade, para outros, o termo não tem tradução em português). Ainda na conceituação da Unesco, os avanços nas TIC e a Internet abriram oportunidades para transformar o relacionamento entre o governo e cidadãos, contribuindo para alcançar os objetivos da boa governança. A aplicação das tecnologias de informação e comunicação para uma melhor governança, a e-governança, tem então como áreas: a e-administração pública, melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público com a utilização das tecnologias de informação e comunicação; e-serviços públicos, melhoria na prestação de serviços ao cidadão e; a e-democracia, maior participação do cidadão, mais ativa, possibilitada pelo uso das tecnologias de informação e comunicação no processo democrático. A representação da e-governança através desse modelo merece os seguintes cuidados: Primeiro, a fronteira entre o que é e-

Serviços Públicos, e-Democracia e e-Administração Pública é de difícil demarcação, senão impossível. Ao prestar um serviço público de melhor qualidade (e-Serviços Públicos) a todo e qualquer cidadão ou empresa, sem que haja privilégios no atendimento, também há aí uma dimensão de democracia, de respeito à cidadania. Para Eisenberg (1999) o acesso à prestação de serviços pode ser considerado uma das dimensões da e-democracia. E, certamente, revendo e melhorando processos internos na gestão pública para o atendimento, obtêm-se menores custos, mais transparência, melhores controles – e-Administração Pública. Esta divisão do conceito de e-governança em três dimensões é, portanto, didática, para facilitar o tratamento de questões relativas a ele. As fronteiras não ficam claras, mas para a definição da nossa proposta de agenda optou-se por reduzir a complexidade a um modelo que possa ser visualizado, empobrecendo-o em relação à realidade, mas ganhando em representação. Segundo, não se pode limitar o uso de tecnologias no governo a uma perspectiva gerencialista, onde se quer melhorar a eficiência da atuação do Estado na melhoria da prestação de serviços, no trato do cidadão como “cliente”. O conceito de e-governança pode e deve incluir a melhoria da eficiência e eficácia, mas a elas não se resume, é o exercício de uma nova forma e possibilidade de governar, com a participação de uma ampla rede de atores. Há produção acadêmica nacional sobre o tema governo eletrônico, governança eletrônica e e-democracia. Os estudos apresentados a partir de 2000 nos Encontros da Associação dos Programas de Pós-graduação em Administração dizem respeito a governo ou governança eletrônica, como os de Castor e José (2001), Ruediger (2002; 2003), Frey (2003), Ramos e Ramos (2003). Em e-democracia, Akutsu e Pinho (2001;2002), Cunha e Cruz (2003), Frey, (2003), Dornelas e Hoppen (2001). Podem ainda ser encontrados nos anais do evento, na área de Políticas Públicas, Governança e Administração da Informação, trabalhos relacionados a modelos de gestão e estratégia de TIC para o setor público, implantação de sistemas de informação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, programas e projetos sociais, e inclusão digital, além de relatos de aspectos específicos como e-serviços e e-procurement. O conceito que há mais tempo se conhece na prática do setor público é o de **e-administração pública**. De fato, este conceito abrange tudo o que, ao longo dos anos de história da informática pública brasileira, se construiu em tecnologia da informação no governo. Na e-administração pública, inclui-se o suporte digital à definição da agenda política, elaboração, implementação, avaliação e controle de políticas públicas, o suporte à tomada de decisão, ferramentas para comunicação e Workgroup, a integração de políticas públicas entre as várias esferas de poder e mesmo entre poderes, a obtenção de eficiência interna de processos (compras, viagens, acompanhamento de processos, recursos humanos, controle de receitas e de despesas, acompanhamento, planejamento governamental,...). No Brasil, as políticas de gestão pública ganharam uma ênfase especial a partir da década de 90, no escopo das reformas preconizadas pelo movimento da Nova Gestão Pública no mundo. Estas políticas e a agenda de modernização da administração pública, concentraram-se no país em alguns tópicos (Gaetani, 2005): 1) na alteração das relações trabalhistas no âmbito do poder público, com velhos desafios como consolidação do sistema de mérito, aprimoramento do sistema de carreiras, profissionalização do funcionalismo e outros novos, tais como o contínuo desenvolvimento de novas competências, alinhamento salarial com o setor privado, gestão de estruturas de incentivos dinâmicas, gestão do processo de flexibilização da força de trabalho; 2) na arquitetura organizacional, a implementação de novas estruturas e arranjos institucionais (convivendo com antigas), sendo buscadas formas de viabilizar autonomia, controles, flexibilização, resultados, contratualização; 3) no processo de planejamento e execução orçamentária, e na obtenção de informação gerencial, tais como indicadores de desempenho, discussão pública e descentralizada do orçamento, integração curto-longo prazo, qualidade do gasto público; 4) em implantação de mecanismos de controle e auditoria do gasto público, tais como as de controle interno – qualidade do gasto, eficiência da máquina, legalidade da

despesa, combate à corrupção, transparência no gasto e mecanismos de controle sistemático; 5) uma forte motivação para os projetos que alteraram as regras de licitação e contratação, operacionalização das compras, celebração de contratos, ganhos de eficiência, adoção de práticas de transparência. As TIC, ao longo dos anos 90 e 2000 forneceram a infra-estrutura, o suporte tecnológico (e, por vezes, para a obrigatoriedade da adoção) para as políticas de gestão pública. De sistemas de gestão de pessoas, para além da “Folha”, de desenvolvimento de competências, de criação de sistemas e bases de dados para geração de informações para decisão, da criação de sistemas de monitoramento de indicadores de desempenho, (por exemplo no exercício de contratos de gestão), de mecanismos horizontais de gestão de projetos (metas) e a sua integração com os sistemas de planejamento e orçamento públicos, no acompanhamento da despesa e na gestão orçamentária (aqui, projetos de grande vulto financiados por agências internacionais, entre os quais o PNAF – Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Estados Brasileiros e Distrito Federal que injetou recursos na ordem de US\$ 500 milhões em financiamentos e que exigiu outros US\$ 500 milhões de contrapartida dos governos estaduais e grande parte foi gasta com infra-estrutura de TIC, capacitação em TIC e desenvolvimento de SI), em sistemas de informação gerencial, sistemas que permitem transparência no gasto público, sistemas de suporte a processos que trazem embutidas rotinas de controle e transparência no seu código. Recentemente, os projetos das áreas fazendárias ganharam notoriedade, com as Notas Fiscais Eletrônicas, para governos municipais e estaduais. Nas áreas de políticas públicas nas chamadas atividades-fim de governo, há exemplos em todas as áreas de governo, como pode ser observado em consultas ao Observatório de Práticas de Tecnologia da Informação e Comunicação na Gestão, disponível em <http://www.observe.org.br>. Se em décadas passadas era no poder Executivo que se observavam mais iniciativas, sucedem-se agora projetos de informatização que alteraram formas de gestão, processos, cultura, interação entre poderes também no Judiciário, com ênfase nos anos de gestão da Ministra Ellen Grace, no Legislativo, que há anos implantou o Interlegis com metas ambiciosas e resultados nem tão expressivos, ou nos Tribunais de Contas da União e nas esferas estadual e municipal, e no Ministério Público.

Entre as áreas de governança eletrônica no Brasil, projetos de grande publicidade a partir dos anos 90 foram os de prestação de **serviços públicos por meios eletrônicos**. Percebe-se que governos das esferas municipal, estadual e federal vêm desenvolvendo esforços, desde a segunda metade da década passada, para utilizar a *World Wide Web* como um canal de prestação de serviços públicos e de informação a cidadãos e organizações. A prestação de serviços eletrônicos através da Internet, em muitos textos, é usualmente entendida como “e-gov”. Mas, neste trabalho, o termo e-serviços públicos melhor a caracteriza, pois nele pode ser incluído: a prestação de serviços através de portais governamentais; o uso de Internet, mas também de outros meios eletrônicos tais como o telefone celular, o telefone fixo, o fax e, no futuro, a televisão digital; a integração na prestação de serviços; centrais de atendimento (local físico, chamado também de agência de atendimento ao cidadão ou lojas de atendimento); *Call Center* (centrais de atendimento telefônico). Os projetos de prestação de serviços eletrônicos são bem visíveis, especialmente na imprensa especializada. Cunha, Annenberg e Agune (2007) traçam um panorama destes serviços no país. A respeito de Centrais de Atendimento ao Cidadão, inúmeros governos, principalmente estaduais, as vêm implantando. Estas centrais possuem nomes diferentes, dependendo do Estado em que foram implantadas (Poupatempo, em São Paulo; SAC, na Bahia; PSIU, em Minas Gerais que em 2008 estão mudando o nome para “UAI”; Tudo Fácil, no Rio Grande do Sul; Vapt-Vupt, em Goiás, etc.), mas possuem uma filosofia muito parecida, os objetivos declarados são qualidade e rapidez no atendimento à população e respeito ao cidadão. No caso de São Paulo, estas centrais foram implantadas a partir de 1997 e gozam de prestígio junto à população. A sua implantação, resultados alcançados e desafios superados, e a superar, são fontes de

informação valiosas para uma proposta de política pública na área de prestação de serviços. Para a academia, são novas práticas de gestão, novos acordos de trabalho, uma integração diferente com o *back-office*. Foi também na década de 90 que os órgãos públicos começaram a migrar os serviços para sites dos seus órgãos. Em alguns estados, os serviços já estão organizados com foco na busca do cidadão (por linha da vida, ou assunto de interesse, no mínimo), e a maioria dos estados brasileiros, o governo federal, todas as capitais e muitos municípios já possuem sites de prestação de serviços. A prestação de serviços por telefone celular iniciou-se na entrada dos anos 2000, primeiro com serviços WAP, ainda em caráter experimental ou projetos-piloto. Já há prestação de serviços consolidada, principalmente através de SMS (Short Message Services), no Paraná, em Alagoas e em São Paulo. Em TV Digital ainda não existem serviços disponíveis ao cidadão no país. No entanto, no estado de SP desenvolve-se uma idéia pioneira de atendimento ao cidadão na América Latina e a terceira do mundo: o uso da TV Digital para entrega de serviços públicos, para prover serviços eletrônicos on-line, vídeos sob demanda e conversas com atendentes, para o caso de dúvidas de quem utiliza. Todos estes projetos são campo de investigação fértil para a academia. Estudos recentes mostram aspectos interessantes ainda não explorados. A EAESP/FGV publicou uma avaliação de todos os sites municipais paulistas com centenas de variáveis observadas (TORRES, 2007) e uma tese recente explorou as dimensões de desempenho do governo eletrônico a partir da percepção do cidadão (BARBOSA, 2008).

A expressão **e-democracia**, refere-se à ampliação da prática democrática utilizando as tecnologias de informação e comunicação. Envolve a comunicação entre Estado e cidadão (e a deste com o Estado) e, mais ainda, a comunicação entre todos os participantes do processo político. Trata de *accountability*, e vai além, na implementação da participação ativa do cidadão na elaboração, acompanhamento e controle das políticas públicas, suas práticas e resultados. Mais que o exercício de direitos, o ativismo no exercício pleno da cidadania. Ao se falar de democracia eletrônica, temos em mente o alerta de Porras (2003), de não impor ao tema uma visão instrumentalista. O grosso dos esforços para incorporar a Internet à política tem se orientado a melhorar a gestão do Estado e as definições já elencadas de e-administração pública e de e-serviços públicos parecem confirmar este movimento. São objetivos importantes melhorar a quantidade, a qualidade e o acesso à prestação de serviços ao cidadão/cliente, conseguindo, também redução de custos. Mas não se pode restringir o uso da tecnologia no âmbito do “político” aos parâmetros restritivos do modelo gerencialista. Ao nos darmos por satisfeitos com estes limites, estamos desperdiçando a principal virtude intrínseca da Internet como instrumento tecnológico para a democracia, a possibilidade de criar um marco para os fluxos discursivos e complexos de informação dos cidadãos ao Estado, do Estado aos cidadãos e destes entre si. Impede-se contar com as bases para a existência de um debate na esfera pública em que os distintos atores da sociedade podem colocar como questão permanente o ajuste da sua democracia real à sua democracia ideal (PORRAS, 2003). Democracia eletrônica é caracterizada pela utilização dos objetos eletrônicos da sociedade da informação no processo democrático (AKUTSU;PINHO, 2002). A definição de democracia eletrônica, ou e-democracia, que escolhemos para este trabalho, é “utilizar os recursos das TIC como plataforma para o exercício da prática democrática” (CRUZ, 1999).

Desde o fim da década de 80, autores como Winner (1986) alertavam que os desenvolvimentos da Era da Informação podiam levar a um aumento de poder daqueles que já o detinham (ponto de vista também de Forester, 1989), mas que, apesar dos escassos espaços para debate, este rumo poderia ser alterado e a tecnologia, refletir melhor as necessidades humanas e trazer melhoria à qualidade de vida. A polêmica estende-se ao uso da tecnologia da informação no setor público e o impacto no sistema político. De um lado, há os entusiastas do potencial da tecnologia como Negroponte (1995) e Dertouzos (1997), que acreditam numa Sociedade da Informação onde “as novas tecnologias promoverão a harmonia no sistema

político, em decorrência da maior consciência do cidadão, derivada do maior acesso à informação e da quebra de estruturas de poder atualmente vigentes, centradas no monopólio das informações sensíveis” (AKUTSU;PINHO, 2002). Do outro, vozes mais céticas defendem “que os governos utilizarão as novas tecnologias para aumentar o seu controle sobre a sociedade. As informações serão disponibilizadas em maior quantidade e rapidez, porém os grandes grupos econômicos e os detentores do poder político somente divulgarão as informações que lhe interessam” (AKUTSU;PINHO, 2002). Estudos mostram que nos EUA a Internet tem funcionado para motivação e informação daqueles cidadãos já engajados politicamente, “pregando para convertidos”, fortalecendo as já existentes desigualdades sociais na participação política, reforçando o *status quo* (BIMBER, 1998; MARGOLIS, RESNIK, 2000 *apud* Norris, 2003). Há ainda ressalvas associadas ao uso da tecnologia no processo democrático, especialmente nas práticas que se percebem na interação entre governo e cidadão (CRUZ, 1999): na quantidade de consultas à sociedade (BOBBIO, 1992); na qualidade das consultas e na possibilidade de manipulação (AZEVEDO, 1995; MACPHERSON, 1978; ARTERTON, 1989); na ausência do debate prévio necessário à discussão de temas a serem votados (CRUZ, 1999); na formulação de questões pelo cidadão sobre uma sociedade complexa como a atual, que devem ser levadas ao governo (MACPHERSON, 1978);

Não se deve imaginar que a tecnologia é, por si mesma, um mecanismo de democratização da vida pública. Apesar das divergências, há razoável concordância nas possibilidades de aumento de participação do cidadão e algumas propostas de uso da tecnologia da informação para otimizar o processo democrático são tecnologicamente viáveis. Mas a e-democracia requer mais do que viabilidade técnica para adoção – requer fatores como a habilidade para manusear os interesses políticos nos sistemas atuais, a criação de uma educação cívica que torne os cidadãos aptos e motivados a usar as ferramentas da e-democracia, e a institucionalização de processos que contrabalancem e compensem os perigos inerentes à tomada de decisão feita por *referenda* em massa. A tecnologia da informação é um instrumento pelo qual as ações políticas podem ser tomadas. A melhoria nas ferramentas de comunicação tem uma tendência de acelerar a atividade política, mas não de determinar a sua qualidade, direção ou resultado (SCHMIDTKE, 1998). Para alguns autores, os experimentos conhecidos de democracia direta eletrônica e de cidadania eletrônica apontam o uso de tecnologia para reforçar os processos políticos existentes, e não no sentido de mudança ou revolução desses mesmos processos.

Watson et al.(1999) alertam que, num sistema democrático, todos têm direito de voto. O poder político, no entanto, não é algo distribuído de forma equânime. A tecnologia da informação pode ser um poderoso instrumento democrático, mas sua implantação sofrerá resistência por aqueles mais hábeis em resistir (os que acumulam mais poder) quando a tecnologia ameaçar seu poder. Schmidtke (1998), apesar de considerar que a democratização da vida social é apenas um dentre os cenários futuros possíveis, também aponta que as novas tecnologias contribuem para a ação coletiva e estruturam os processos pelos quais a mobilização social é inspirada, como por exemplo reduzindo custos dos atores coletivos, fazendo com que pequenos grupos ativistas que seriam marginalizados se tornem relevantes no discurso público; reduzindo custos individuais de engajamento e participação, pois tempo e espaço não mais restringem a participação; reduzindo hierarquias intra-organizacionais dos movimentos sociais; facilitando a formação de identidade coletiva e sendo efetivas na sugestão da força de um ator coletivo - o fato de estar na rede dá a impressão às pessoas que são parte de uma rede virtual global.

Até aqui, configura-se um campo de investigação que talvez seja mais próximo da Ciência Política do que da Administração. No entanto, os mecanismos de participação exigem novas formas de gestão, de pensar a coisa pública, de governança considerando o cidadão como

participante da definição da agenda política, da sua implementação, agente de monitoramento e não apenas objeto da sua ação. Um sub-tema que vemos como emergente em e-democracia é o uso das TIC para a criação de novos espaços de participação da sociedade, a elaboração de modelos inovadores de relacionamento governo-sociedade baseados nas novas tecnologias. É o estabelecimento de ambientes virtuais de participação da população e da sociedade organizada em áreas relevantes da governança, muitas vezes na forma de redes de participação voluntária na Internet. Esses ambientes virtuais, em uma visão genérica, servem a projetos políticos que se propõem a ampliar os mecanismos de participação – de cidadãos, de empresas, de governos locais, de representantes de grupos, de categorias de profissionais, de parcelas da população ou dos habitantes de uma determinada região. Assim, esses ambientes podem ser usados, por exemplo, em licitações, para consultas públicas com fornecedores; para enquetes sobre uma questão pontual; para recebimento de propostas na tentativa de resolver um problema de uma região - ambiental, de saúde, segurança, etc.; para validar propostas de políticas públicas; para ampliar o debate sobre um determinado assunto; ou para deixar um permanente canal aberto para recebimento de demandas e propostas da população. A forma de utilização depende da estratégia política e dos objetivos pretendidos em cada oportunidade em que se quer a participação também em um ambiente virtual. Esses espaços virtuais de participação, em geral, têm o caráter de estimular e apoiar a participação voluntária da comunidade, representada pelos cidadãos, pela sociedade organizada e pelas empresas, por meio da formação de redes. Um aspecto importante desses modelos é permitir a execução de todo o ciclo da participação, desde a entrada do cidadão na rede, até o encerramento do processo, envolvendo, entre outras, a comunicação multidirecional (cidadão-governo, governo-cidadão, cidadão-cidadão, cidadão-rede, etc.), as bases de dados, os processos de mediação e consenso e as interfaces com outros sistemas. A criação desses novos espaços de relacionamento com a sociedade exige, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de novas formas de gestão na administração pública, envolvendo os processos de tomada de decisão, de execução, coordenação e controle de projetos e das atividades relacionadas aos processos desenvolvidos nesses espaços. São campos interessantes para a pesquisa e a experimentação.

3 Outros temas emergentes

Percebemos que a delimitação feita da e-governança nas três sub-áreas (e-administração pública, e-serviços públicos e e-democracia) não abrange a totalidade da agenda de preocupações governamentais a respeito do uso das TIC expressa nas políticas governamentais brasileiras. Há projetos de grande vulto em execução, como a implantação de infra-estrutura de comunicação digital em cidades por todo o Brasil, a inclusão digital, governança de TIC, ou seja, a gestão da função informática e o alinhamento desta com a estratégia governamental, e os programas para desenvolver o setor da economia TIC, que produz bens e serviços da sociedade do conhecimento – hardware, software e conteúdo – mas também de agregação de TIC aos produtos e serviços que são a vocação natural de um local, região, estado, ou da nação. Também, vemos alguns governos estabelecendo políticas de governo eletrônico mais amplas, tentativa de darem unidade às ações de TIC, para que se alavanquem os investimentos, não só os públicos, o que chamamos de “políticas de sociedade da informação”. Alguns destes projetos contam com a participação ativa da sociedade o que pode corroborar o movimento em direção ao exercício de um novo modelo de governança.

3.1 Inclusão digital

É importante, no estudo de governança eletrônica, compreender que os esforços governamentais para o uso de Internet (e de todos os meios digitais) podem ser inócuos se não for considerado o enorme desafio que representa o grande contingente da população brasileira que está alijado de um acesso aos meios de comunicação, a um computador, e mesmo às

habilidades de sua utilização e até às de leitura e escrita que se fazem necessárias para o uso. As TIC na sociedade informacional podem ser um novo canal entre o governo e o cidadão, que pode ser usado para a oferta de novos ou melhores serviços públicos, que pode melhorar a eficiência do governo, melhorar a gestão dos recursos que administra, possibilitar *accountability* (AKUTSU; PINHO, 2002) e facilitar os processos de descentralização. Mas podemos estar assistindo à construção de uma sociedade onde a distância dos que têm (inclusive o acesso à tecnologia e a serviços de informação essenciais) para os que não têm seja cada vez maior e as desigualdades sociais se acentuem (MUNN, 1999). A chave para alcançar os benefícios potenciais é geralmente posta como a habilidade das pessoas de terem acesso total e com significado a essas tecnologias. O exercício da prática democrática “eletrônica”, a participação num espaço público eletrônico que permita também utilizar os sistemas governamentais de prestação de serviços passa pelo acesso do cidadão a esse espaço. Cada cidadão deve ter acesso a um conjunto básico de ferramentas computacionais e de telecomunicações, associado a conhecimento de utilização, que lhe permitam receber, elaborar e transmitir informação e usufruir de serviços eletrônicos. Segundo Bonilla (2001) “(Re)construir conhecimentos, expressar-se criativa e apropriadamente e produzir e gerar informações são capacidades que qualquer ser humano pode desenvolver, com ou sem as TIC. No entanto, essas tecnologias potencializam essas capacidades e abrem espaço para o surgimento de outras. Portanto, é possível trabalhar com a noção de fluência em TIC (capacidade de reformular conhecimentos, expressar-se criativa e apropriadamente, bem como produzir e gerar informação) em todas as esferas sociais, relacionando com o conceito de cidadania e enfatizando o papel da Educação nesse processo, educação que acontece em todos os espaços de aprendizagem, formais ou não, e não apenas em cursos especializados”. As estatísticas apresentam 34% da população brasileira com acesso à Internet (17% com acesso no domicílio) (CGI, 2007). O fenômeno, denominado “divisão digital”, tem sido estudado não só no sentido de colher dados e estatísticas a respeito do acesso e do perfil de acesso das pessoas às TIC (OLIVEIRA; CUNHA; SANTOS FILHO, 2003). O foco de alguns estudos, como o apresentado por Norris (2001), está na análise dos impactos desta divisão nos aspectos sociais, econômicos e políticos. O que motiva estes estudos é a existência de grupos expressivos de pessoas, ao redor do mundo, sem nenhuma possibilidade de acesso às TIC, à Internet, ao telefone ou mesmo à televisão. As preocupações têm aumentado a partir da larga difusão do uso da Internet e da incorporação das suas facilidades no mundo dos negócios, da educação, das questões pessoais, das redes sociais e das relações do cidadão com o governo. Conforme Norris (2001), correntes mais otimistas percebem o expressivo aumento do uso de recursos da TIC, em especial a Internet, como uma possibilidade de diminuição deste espaço entre os que têm acesso e os que não têm. A própria evolução do uso poderia ser, segundo estas correntes, a força que reduziria esta diferença. Já outras correntes defendem a tese de que a proliferação do uso da Internet tende a aumentar ainda mais o fosso que separa os que têm acesso dos que não o têm (SORJ, 2005). A autora (NORRIS, 2001) apresenta, então, a divisão digital como um conceito multidimensional, envolvendo três aspectos: a divisão global, a divisão social e a divisão democrática. A divisão global analisa o impacto da divisão digital sobre a economia e sobre relacionamentos globais, a relação de dependência entre desenvolvimento econômico e acesso à tecnologia. A divisão social analisa o impacto da divisão digital sobre classes sociais dentro de um país ou região, normalmente tendo os ricos muito mais facilidade e oportunidade de acesso que os pobres. A divisão democrática analisa o impacto da divisão digital sobre o espaço democrático do exercício da cidadania. No Brasil, os esforços de inclusão digital têm um espectro que vai além da inclusão do cidadão, individual. O Governo Federal desenvolve um conjunto de ações inclusivas por meio de diversos programas e órgãos, onde se destacam: Casa Brasil - espaços multifuncionais de conhecimento e cidadania em comunidades de baixo IDH; Centros de Inclusão Digital - têm

como objetivo proporcionar à população menos favorecida o acesso às tecnologias de informação, capacitando-a na prática das técnicas computacionais, voltadas tanto para o aperfeiçoamento da qualidade profissional quanto para a melhoria do ensino; Centros Vocacionais Tecnológicos - são unidades de ensino e de profissionalização, voltados para a difusão do acesso ao conhecimento científico e tecnológico, conhecimentos práticos na área de serviços técnicos, além da transferência de conhecimentos tecnológicos na área de processo produtivo; Computador para Todos - permite à indústria e ao varejo a oferta de computador e acesso à Internet a preços subsidiados e com linha de financiamento específica, além da isenção de impostos PIS/COFINS; Um Computador por Aluno - tem a finalidade de promover a inclusão digital, por meio da distribuição de um computador portátil (laptop) para cada estudante e professor de educação básica em escolas públicas. Além desses, mais de uma dezena de outros projetos podem ser encontrados no Portal de Inclusão Digital do Governo Federal (<<http://www.inclusaodigital.gov.br/inclusao>>, acesso em 25 abr.2008). Além das dimensões técnica, institucional e política, que, por si só, oferecem um enorme espaço para a investigação acadêmica, esses programas também apresentam um enorme desafio quanto à sua sustentabilidade, campo propício ao estudo e proposição de novos modelos.

Há preocupação com a inclusão digital de municípios, e o uso das TIC por pequenos municípios para a implementação de ações de modernização institucional. O Ministério das Cidades coordena o Programa Nacional de Capacitação das Cidades – PNCC (<<http://www.cidades.gov.br/secretaria-executiva/programas-e-acoas>>, acesso em 26 abr.2008), que tem como objetivo o fortalecimento da gestão municipal urbana, através de diversas ações, entre elas a capacitação de pessoas e a aquisição de recursos de TIC.

As empresas enfrentam hoje o desafio da Sociedade da Informação. Sobreviver e crescer em seus ambientes de negócios exige, de forma crescente, uma grande capacidade de adaptação às constantes mudanças do ambiente, que passa pela necessidade de incorporar as TIC às atividades e à cultura da organização, em todos os níveis. Não é suficiente possuir equipamentos e estar ligada à Internet. A inclusão digital da empresa é a capacitação necessária à empresa e às pessoas que nela trabalham, para selecionar, processar e utilizar, de forma criativa, as informações e as facilidades oferecidas pelas TIC. Além disso, o acesso e uso dos recursos da Internet é apenas parte do problema. A gestão da informação na pequena empresa é prejudicada em razão da escassez de recursos (MORAES; ESCRIVÃO FILHO, 2006) e, pior, das dificuldades para utilizar plenamente os poucos recursos de TIC em função de problemas de desenho da infra-estrutura, de carências na capacitação de pessoal ou mesmo de deficiências técnicas ou de adequação da tecnologia. A inclusão digital das empresas, com uma ênfase particular nas MPEs, tem tido atenção do governo e do setor produtivo, como o SEBRAE, SESI, SENAC, as Federações das Indústrias e Comércio (PETIT, 2007).

O Governo Federal, através do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, desenvolve o Programa de Telecentros de Informação e Negócios - TIN, no âmbito das ações de Inclusão Digital, com o objetivo de apoiar a implantação de telecentros e salas de informática em associações empresariais, prefeituras, entidades sem fins lucrativos e instituições do terceiro setor, entre outras, voltados para a capacitação e a disponibilização de acesso às TIC para as micro e pequenas empresas.

Assim, um importante item da agenda de governança eletrônica dos governos, das empresas, das organizações da sociedade e dos cidadãos em todo o mundo é criar condições ambientais que viabilizem a efetiva inclusão digital das empresas. É de todo interessante que esteja também na agenda de pesquisa da academia.

3.2 Cidades digitais

Projetos de cidades digitais surgem em todas as regiões do Brasil, e nos últimos anos mais de duas dezenas de cidades se intitulam “cidades digitais” (p.ex Ouro Preto e Belo Horizonte

(MG), Corredor Digital, a partir do bem-sucedido projeto de Pirai (RJ), Parintins (AM), (MG), Sud Menuci (SP), Foz do Iguaçu (PR), Porto Alegre (RS)), (PRADO, 2008).

A motivação para os projetos das cidades digitais está ligada à cidade e à sua transição rumo a uma sociedade da informação. A maioria das pessoas no Brasil vive e trabalha em núcleos urbanos e as administrações locais são as instâncias mais próximas do cidadão, conhecem as suas necessidades, o meio local, e podem identificar o impacto e as oportunidades de uma estratégia, uma visão global para aproveitar o potencial das TIC. Nos contextos locais, essas estratégias podem ser em pequena escala a partir de uma perspectiva integradora, tais como áreas críticas de infra-estruturas, inovação tecnológica, acesso, criação de conteúdos locais e capacitação. Entretanto, o movimento de cidades digitais assume uma dimensão global onde ganha destaque a estratégia dos governos nacionais e regionais para criar as condições ideais para a inserção das populações na sociedade da informação. Podem ser destacados projetos na América Latina, nos Estados Unidos e na Europa (PRADO, 2008).

Na União Européia, o debate iniciou-se 1994, nas aplicações e nas tecnologias. Os parâmetros de avaliação do desenvolvimento das cidades européias qualificam os principais objetivos dos projetos: a qualidade de vida dos cidadãos, competitividade econômica e a integração social (OCS, 2006). Um dos três objetivos do programa europeu para a sociedade da informação – i2010, é “uma sociedade da informação que seja inclusiva, forneça serviços públicos de alta qualidade e promova a qualidade de vida” (COMM, 2005). Os elementos constitutivos do modelo de uma cidade digital na União Européia são um bom indicativo para tópicos de pesquisa: a utilização de tecnologias digitais de informação e de comunicação para a melhoria dos cuidados de saúde, a efetiva redução da burocracia administrativa, a capacidade de geração de trabalho qualificado e de teletrabalho, a simplificação e transparência dos processos de decisão, a diversidade da informação recebida ou tratada, a abertura e reconhecimento dos processos de educação e de formação profissional, a generalização segura do comércio eletrônico, a oferta de novos modos de lazer e o apoio a cidadãos com necessidades especiais (PRE, 2003).

Num país em desenvolvimento, não basta instalar a infra-estrutura e achar que as pessoas irão utilizá-la, que as empresas virão para o território atraídas por essa tecnologia ou que aqueles locais se desenvolverão social e economicamente. É necessária a liderança e a ação determinada e coordenada do governo para a inclusão do cidadão e atração e desenvolvimento das empresas, já que sem capacitação e acesso do cidadão, a implantação de infra-estrutura e e-serviços pode ampliar a brecha digital. Numa ação deste tipo, os atores são múltiplos, e a rede que se forma é de natureza complexa. São, por exemplo, as operadoras de telecomunicações, os agentes econômicos, as entidades de capacitação, os fabricantes e vendedores de hardware e software, integradores de sistemas e aplicações, o terceiro setor e as entidades governamentais, de várias esferas. Os cidadãos, individual ou coletivamente também são atores centrais nessa rede. Hoje, no Brasil, os projetos ainda estão ligados à instalação de redes *wireless*. No entanto, e apenas do ponto de vista governamental, as redes *wireless* são infra-estrutura para a prestação de serviços públicos pela prefeitura – portanto sua topologia, capacidade, capilaridade e outras características técnicas dependem dos serviços que se pretende prestar eletronicamente e da distribuição geográfica da população a ser atendida. Os serviços digitais e a acessibilidade ampla da população a estes serviços são as principais características de uma Cidade Digital – é possível ser uma cidade digital mesmo sem implantar uma rede *wireless*. Esta tecnologia e sua implementação não é uma *commodity* – necessita liderança, criatividade e aprender fazendo.

Alguns aspectos particulares da construção das “cidades digitais” brasileiras são interessantes – desde identificar quais elementos tais projetos priorizam, quais os resultados alcançados, previstos e obtidos, e até a construção do projeto em si – que acordos foram feitos, quais os papéis dos atores, qual o papel do governo. Que novas arquiteturas institucionais foram

experimentadas, como foi gerenciado o projeto, qual a participação dos atores sociais. Tudo isto caracteriza o tema como um excelente campo de investigação.

3.3 Governança de TIC em entidades governamentais

Os escândalos corporativos em 2002, como os da Eron, Worldcom e Tyco (e outros...) deflagraram uma crise de confiança nas instituições principalmente americanas, que determinaram o surgimento de legislação, auto-regulamentação, e a atribuição de maior valor para empresas com processos de governança corporativa. A governança corporativa é uma estrutura que determina os objetivos organizacionais e monitora o desempenho para assegurar a concretização desses objetivos (Weill; Ross, 2006). Comportamentos desejáveis incorporam a cultura e crenças da organização, definidas e praticadas a partir da estratégia, da declaração de valores corporativos, missão, princípios de negócio, rituais e estruturas... Apesar de não ser uma novidade na função informática das empresas, a governança de TIC ganhou notoriedade e criticidade a partir da maior ênfase na governança corporativa. Como governança de TIC adota-se a definição de Weill e Ross (2006). a especificação dos direitos decisórios e do *framework* de responsabilidades para estimular comportamentos desejáveis na utilização da TIC. Não consiste na tomada de decisões específicas sobre a TIC (afinal, a administração já faz isso), mas determina quem sistematicamente toma tais decisões e contribui para elas. Reflete princípios da governança corporativa e se concentra na administração e utilização de TIC para concretizar metas de desempenho corporativo, e determina um conjunto de mecanismos (comitês, processos orçamentários, aprovações,...) que estimulam comportamentos consistentes com a missão, a estratégia os valores, as normas e a cultura da organização. O lado comportamental da governança de TIC define os relacionamentos formais e informais e confere direitos decisórios a indivíduos ou grupos de indivíduos específicos. Já o lado normativo da governança de TIC define mecanismos, formalizando os relacionamentos e estabelecendo as regras e procedimentos operacionais para assegurar que os objetivos sejam atingidos.

A informática pública brasileira tem mais 40 anos, os primeiros “birôs” de governo são do início da década de 60. A informática pública foi organizada em empresas de economia mista, modelo que resiste até hoje no governo federal, em muitos dos estados da federação e em grandes cidades. Esta configuração particular brasileira, e a idade da informática pública em algumas localidades nascente, dando os primeiros passos, em outras envelhecida, traz desafios interessantes à academia: o estudo do alinhamento com as políticas de governo e com a estratégia governamental; as preocupações estratégicas dos executivos de TIC e as do governo em relação à TI; a configuração e os arranjos organizacionais para a gestão de TI; a gestão de projetos; a adoção de padrões internacionais ou a construção dos nacionais; a atração e formação de pessoas de TI; a capacitação dos gestores públicos no uso efetivo da TIC pelo governo. Ainda, todas as práticas de boa governança de TIC adaptadas ao ambiente público brasileiro; a adoção de novas formas e práticas de terceirização para a ampliação da prestação de serviços; o desenvolvimento de sistemas em ambientes complexos e; o relacionamento com um legado de quarenta e tantos anos. Segurança, privacidade, vigilância do cidadão e das empresas são temas que podem ser estudados do ponto de vista técnico, mas também de uma perspectiva social e, por que não, crítica. No Brasil, o governo eletrônico e a governança de TIC têm sido objeto de preocupação pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Um relatório sobre o desempenho da política de Governo Eletrônico foi produzido, e concurso público para o TCU foi aberto, com grande parte do número de vagas destinadas a especialistas em TIC. Contratação de serviços de TIC, por exemplo, têm sido objeto de ações dessa organização. Na área pública, os aspectos da governança de TIC também adquirem uma relevância particular

ao se falar da política de governança do sistema bancário, que emana do Banco Central e do governo, e para a qual o risco operacional, associado ao risco das TICS, é fundamental.

3.4 Ações de política econômica na indústria de TIC

Além do potencial econômico representado pelas TIC, como tecnologia habilitadora de maior competitividade pelo incremento de produtividade que proporciona, outro foco não menos importante, é o desenvolvimento de negócios baseados em TIC. Todo o dia surgem aplicações inovadoras de tecnologia que criam novos nichos de negócios. De acordo com Vanda Scartezini (2007), o setor de produtos e serviços de software somou em 2006, no Brasil, 9,7 bilhões de dólares, representando 0,88% do PIB (esta participação chega a 2% ou mais em países como EUA, Japão e Alemanha). Segundo a mesma autora, o Brasil tem imenso potencial de crescimento neste setor e esforços têm sido realizados neste sentido, particularmente pela Sociedade Softex (PETIT, 2007). A busca dos caminhos para viabilizar a ampliação da participação das empresas brasileiras no mercado mundial de produtos e serviços de TIC continua sendo um grande desafio para os empresários, para o governo e para a academia.

A rigor, uma política de desenvolvimento de produtos TIC é uma política pública de fomento à atividade econômica como tantas outras. No entanto, a implementação de uma política de desenvolvimento da indústria de TIC por um governo traz algumas questões particulares. Primeiro, o governo é um grande comprador de produtos e serviços TIC. Os movimentos do governo, por este motivo, têm conseqüências na formação de pessoas, no desenvolvimento de mercados, na adoção e adequação a padrões internacionais, ou no desenvolvimento dos nacionais. Há diferentes conseqüências, a integração de uma política de TIC às outras políticas públicas tem conseqüências na indústria e na sociedade, quanto mais não seja o desenvolvimento de conteúdos em língua portuguesa. Ao mesmo tempo em que pode desenvolver a indústria de TIC, um governo pode induzir a aplicação de tecnologia aos setores tradicionais da economia, o que pode determinar a competitividade, ou não, dos produtos da vocação econômica de uma localidade ou região no mercado internacional. Veja-se o recente caso do embargo aos produtos de origem bovina, especialmente a carne, por deficiência dos mecanismos de rastreabilidade no país, incapazes de determinar a origem da carne na ocorrência eventual de um problema sanitário.

4 Uma perspectiva para a abordagem metodológica

Uma revisão da pesquisa sobre Sistemas de Informação em Países em Desenvolvimento da *London School of Economics* estudou a produção sobre a implementação desses sistemas e as transformações sociais e organizacionais a ela relacionadas. Para a autora (AVGEROU, 2007), além da academia, as agências de desenvolvimento internacionais também têm enfatizado o potencial das TIC para melhoria do desempenho das instituições estatais, da distribuição de serviços de saúde e educação assim como de participação democrática. As inúmeras iniciativas internacionais para amenizar o problema da Divisão Digital, no escopo da Sociedade da Informação, têm reforçado a importância do tema. Um conjunto de questões de pesquisa emergem deste contexto, como por exemplo abordagens de projeto de SI, e também quais as intervenções sócio-organizacionais apropriadas para os países em desenvolvimento. Há estudos que focalizam desde a profundidade e os efeitos de longo prazo que as TIC podem provocar nas instituições sociais dos países em desenvolvimento até aqueles estudos que se debruçam em como as práticas mediadas por tecnologia são formadas para suportar a melhoria dos serviços sociais e da governança (AVGEROU, 2007). O discurso da “ação socialmente construída” é predominante, e desejável, na pesquisa internacional sobre o uso de TIC em governos e no combate à Divisão Digital em países em

desenvolvimento. Avgerou considera esta perspectiva um avanço em relação à visão de que se trata meramente de um processo de transferência e difusão de conhecimento. Ela defende que a visão de um processo de intervenção transformadora do meio técnico-organizacional associado a movimentos políticos e econômicos globais é uma abordagem mais completa ao campo de pesquisa, ainda que mais desafiadora. Primeiro, expande a fronteira da pesquisa em SI para além dos *links* organizacionais ou inter-organizacionais e traz questões relacionadas a instituições de coletividades sociais ampliadas. Depois, este discurso das “intervenções transformadoras” tem um tipo de análise crítica que é sem precedentes no campo da pesquisa em Sistemas de Informação. Ainda que haja estudos críticos no campo dos SI, são mais voltados às políticas no nível organizacional, e raramente engajados em análises de macro-política que olhem as TIC e mudança institucional. A análise do contexto da inovação em SI pode incluir, por exemplo, o estudo de políticas governamentais controversas como as da liberalização das telecomunicações ou os filtros de informação da Internet pelos governos nacionais (AVGEROU, 2007).

É importante que a discussão do potencial para o desenvolvimento das TIC e das iniciativas de inovação em SI seja associada às mudanças econômicas, sociais e políticas, e articulada a visões críticas acerca das relações de poder nos países em desenvolvimento (ou de um país específico) em relação ao mundo como um todo.

5 Conclusão

Uma pergunta que pode ser feita após a leitura deste nosso ensaio é: – mas, afinal, todos estes temas não os mesmos do uso e implicações sociais da TIC como um todo? Sim! E não. Sim, no sentido que, de fato, os problemas que os executivos, gerentes e técnicos da área pública enfrentam são semelhantes àqueles enfrentados pelos mesmos cargos na iniciativa privada. Há que alinhar as ações de TIC com o negócio (neste caso com os objetivos governamentais), há que governar a TIC, há que lidar com restrições como capacitação técnica ou orçamento. Mas acreditamos firmemente que há diferenças que constituem campo de investigação muito rico. Há interesses políticos na definição da agenda de projetos a serem desenvolvidos. Inclusive, a apropriação de recursos públicos por interesses privados, pois o volume de recursos envolvidos em alguns projetos de informatização do governo extrapola o que se considera “grandes projetos” numa empresa brasileira. Na governança eletrônica, há questões sociais a considerar, que envolvem competências e habilidades que não são usuais em projetos de TIC no setor privado. Há a legislação e a construção de legislação, como em abril de 2008 a primeira audiência pública feita pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a contratação de serviços de TIC pelo governo federal. Há a submissão do governo a controle externo, maior que na iniciativa privada mesmo após a Sarbanes-Oxley. A missão da organização pública é diferente da missão de uma empresa privada, ainda que consideradas organizações na mesma área de atuação (banco público/privado, empresa de energia pública/privada). A burocracia instalada, a obediência a processos anacrônicos definida por leis ou regulamentos, as contingências a enfrentar são diferentes nos dois contextos e a alternância de poder, mecanismo saudável das democracias, traz desafios particulares à gestão da TIC pública, em termos de continuidade de projetos, instalação de infra-estrutura, constância de propósitos.

O governo é um ator central nas redes sociais e as suas ações em TIC têm impacto notável na sociedade. Ao mesmo tempo, a configuração particular da sociedade brasileira, e mais em foco os seus movimentos em direção à sociedade da informação, estão levando governos de todas as esferas a alterar prioridades, a redefinir estratégias, a considerar outros atores na formulação e implementação de políticas públicas, a ser mais transparentes.

Este é um momento propício à ampliação da pesquisa acadêmica no uso e nas implicações sociais das TIC pelos governos no Brasil. Surgem novos campos de pesquisa, novas dimensões e diferentes abordagens em campos tradicionais. Entendemos que a agenda de pesquisa deve cobrir desde abordagens amplas como a da Sociedade da Informação e das políticas de governança eletrônica, e seus “sub-temas”, e-administração pública, e-serviços públicos e e-democracia. Têm igual relevância os demais temas emergentes que vemos surgirem com ênfase na prática – a inclusão digital, cidades digitais, governança de TIC e as ações de política econômica. Em todas essas áreas identificamos um espectro de temas que estão a demandar a atenção da academia, no estudo dos seus diversos elementos, na análise dos impactos das novas tecnologias, dos novos modelos de gestão e novos arranjos institucionais e operacionais. Temas estes que estão refletidos em implantação de projetos na área pública brasileira.

Reconhecemos nesta proposta uma importante limitação – ela foi feita a partir de uma perspectiva da Administração por pessoas que têm experiência acadêmica e profissional na prática do poder executivo. Há outras perspectivas tão ou mais interessantes em que reconhecemos relevância, mas que não são a nossa – a da Sociologia, a da Economia, a da Gestão da Informação, a da Gestão do Conhecimento, a da Gestão Urbana, a do Direito, a de todas as áreas próximas à Informática (Ciência da Computação, Engenharia de Software, Telecomunicações,...). Quanto mais integrarmos essas diferentes perspectivas na academia, quanto maior o esforço para considerar outros pontos de vista, acreditamos que mais interessantes serão nossos trabalhos. E propomos que a abordagem metodológica seja ampla, que veja o fenômeno do uso de TIC pelos governos brasileiros como ação socialmente construída. Ao longo do artigo, focamos nos aspectos práticos, nos campos existentes. Outras possibilidades, ainda, são as reflexões teóricas abertas por esta área de investigação.

REFERÊNCIAS

- AKUTSU, L; PINHO, J. A. G. Governo, accountability e sociedade da informação no Brasil: uma investigação preliminar. In: **XXV ENANPAD**. Anais em CD. Campinas: Anpad. Set. 2001.
- AKUTSU, L; PINHO, J. A. G. Sociedade da Informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. In: **XXVI ENANPAD**. Anais em CD. Salvador: Anpad. Set. 2002.
- ARTERTON, C. Repensar a teledemocracia. In : Forester, T. (ed.) **Computers in the human context : information technology, productivity and people**. Oxford : Blackwell, 1989. p. 231-248.
- AVGEROU, Chrisanthi. **IS in Developing Countries: a Critical Research Review**. Working Papers Series. London: London School of Economics, oct., 2007.
- AZEVEDO, Clovis Bueno. **A estrela partida ao meio** : ambigüidades do pensamento petista. São Paulo : Entrelinhas, 1995.
- BARBOSA, Alexandre F. **Governo Eletrônico: dimensões de avaliação de desempenho na perspectiva do cidadão**. São Paulo, 2008. Tese (Doutorado) – EAESP/FGV.
- BIMBER, Bruce. The Internet and Political Transformation: Populism, Community and Accelerated Puralism. **Polity**. XXXI (1) pp.133-160. 1998.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia** : uma defesa das regras do jogo. 5. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1992.
- BONILLA, Maria H., O Brasil e a alfabetização digital. In: **Jornal da Ciência**, Rio de Janeiro, 13 abr. 2001, p.7.
- CASTOR, B. V. J. **O Brasil não é para amadores: Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinho**. Curitiba: EBEL: IBQP-PR, 2000.

- CASTOR, B.V.J.; JOSÉ; H.A.A. Atualizando o Modelo Administrativo Brasileiro: as promessas e perspectivas do governo eletrônico. In: **XXV - ENANPAD** Anais em CD. Campinas: Anpad. Set. 2001.
- CGI Comitê Gestor da Internet no Brasil. **3ª Pesquisa TIC - Domicílios e Usuários 2007**. CGI.br. São Paulo. Disponível em < www.cetic.br >, acesso em 21 abr.2008.
- CHAHIN, A.; CUNHA, M.A.; KNIGHT P.T.; PINTO, S.L. **e-gov.br: a próxima revolução brasileira**: eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **i2010 – A European Information Society for growth and employment**. Brussels: Commission of the European Communities, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 01 jun. 2005.
- CRUZ, Maurício S. **Tecnologia de Informação no espaço público** : o caso Telecidadão no Paraná. São Paulo, 1999. Dissertação (Mestrado) – EAESP/FGV.
- CUNHA, M. A. V. C; ANNENBERG, D. ; AGUNE, R. M. Prestação de serviços públicos eletrônicos ao cidadão. In: Peter T. Knight, Ciro C. C. Fernandes; M.Alexandra Cunha. (Org.). **e-Desenvolvimento no Brasil e no mundo**: subsídios e programa e-Brasil. 1 ed. São Caetano do Sul: Yendis, 2007, v. 1, p. 559-584.
- CUNHA, M.A.; Cruz, M.S.; **Tecnologia de Informação no Setor Público: o Uso de Meios Eletrônicos no Relacionamento do Parlamentar com o Cidadão e com o Poder Executivo**. In: **XXVII ENANPAD**. Anais em CD. Atibaia: Anpad. Set. 2003.
- DERTOUZOS, Michael. **What Will Be: How the New Information Marketplace will Change Our Lives**. San Francisco: Harper, 1997.
- DORNELAS, J.; HOPPEN, N. Contradições inarredáveis de uma forma não usual de Gestão Pública In: **XXV ENANPAD**. Anais em CD. Campinas: Anpad. Set. 2001.
- EISENBERG, José. Internet popular e democracia nas cidades. **Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 1, p. 7-24, jun. 1999.
- FREY, K. Governança Urbana e Redes Sociais: o potencial das novas Tecnologias da Informação e Comunicação. In: **XXVII ENANPAD**. Anais em CD. Atibaia: Anpad. Set. 2003.
- GAETANI, F. Estratégia e gestão de mudanças nas políticas de gestão pública. in LEVY; DRAGO (org.), **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Edições FUNDAP, 2005.
- MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal** : origens e evolução. RJ : Zahar, 1978.
- MORAES, G.D.; ESCRIVÃO FILHO, E. A gestão da informação diante das especificidades das pequenas empresas. In: **Ciência da Informação**, V.35, nº 3 IBICT(2006). Disponível em < <http://www.ibict.br/cionline/viewarticle.php?id=869&layout=abstract> > acesso em 23 abr. 2008.
- MUNN, William G. **Constructing the problem of access to Information Technology: A discursive analysis of the claims of public interest groups**. California: Claremont University, 1999.
- NEGROPONTE, Nicholas. **Being Digital**. New York: Knopf, 1995.
- NORRIS, Pippa. Preaching to the Converted? Pluralism, Participation and Party Websites. In Porras, J.I.; Araya, R.(ed) **e-Democracia : Retos e Oportunidades para el Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y la Democracia em la Sociedad de la Información**. Santiago: Editorial Universidad Bolivariana, 2003. 357 p.
- NORRIS, Pippa. **Digital Divide Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide**. New York: Cambridge University Press, 2001.
- OCS - Observatório para la CiberSociedad. El papel de las Ciudades Digitales en la Construcción de Sociedades del Conocimiento. **III Congreso OnLine – Observatório**

- para la CiberSociedad** – Conocimiento Abierto - Sociedad Libre, nov. 2006. Disponível em < www.cibersociedad.net > acesso em 02 mar.2007.
- PETIT, Djalma; JANSSEN, Robert F.; LEITÃO, Carlos A. **Exportação de software e serviços de Tecnologia da Informação**. Florianópolis: SEBRAE/SC, 2007. 144 p.
- PINHO, Jose G. de.; INGLESIAS, Diego M.; SOUZA, Ana P. de. Governo Eletrônico, Transparência, Accountability e Participação: o que Portais de Governos Estaduais no Brasil Mostram. In: **XXIX ENANPAD**. Anais em CD. Brasília: Anpad. Set. 2005.
- PORRAS, José I. De la democracia procedimental a la democracia como ideal. La contribución de Internet para estrechar la brecha. In: Porras, J.I.; Araya, R.(ed) **e-democracia: retos e oportunidades para el fortalecimiento de la participación ciudadana y la Democracia em la Sociedad de la Information**. Santiago: Editorial Universidad Bolivariana, 2003. p.357.
- PRADO, Eduardo. **Cidade Digital: um passeio pelo mundo**. RITLA. Disponível em < http://www.ritla.net/index.php?option=com_content&task=view&id=1558&Itemid=136 > acesso em 24 abr. 2008.
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS DE PORTUGAL. **Guia de Operacionalização – Cidades e Regiões Digitais**. Programa Operacional Sociedade da Informação. Governo de Portugal, set. 2003.
- RAMOS, R. E. B.; RAMOS, A. S. M.; As práticas internacionais de estratégia de governo eletrônico e inclusão digital e as perspectivas para estratégia de política pública no Brasil: os casos de Estados Unidos, Reino Unido e Canadá. In: **XXVII ENANPAD**. Anais em CD. Atibaia: Anpad. Set. 2003.
- RUEDIGER M. A; Governança Democrática na Era da Informação. In: **XXVII ENANPAD**. Anais em CD. Atibaia: Anpad. Set. 2003.
- RUEDIGER M. A; Governo Eletrônico e Democracia – Uma Análise Preliminar dos Impactos e Potencialidades na Gestão Pública. In **XVI ENANPAD**. Anais em CD. Salvador: Anpad. Set. 2002.
- SCARTEZINI, Vanda. Software e serviços no Brasil: Visão crítica e propostas. In: Knight, P.T.; Fernandes, C.C.; Cunha, M.A. (Org.). **e-Desenvolvimento no Brasil e no Mundo** – Subsídios e Programa e-Brasil. São Paulo: Yendis. 2007. p. 865-892.
- SCHMIDTKE, Oliver. Berlin in the Net: prospects for cyberdemocracy from above and from below. In : Tsagarousianou, Roza (ed.) **Cyberdemocracy : technology, cities and civic networks**. London : Routledge, 1998. 185p.
- SORJ, Bernardo; GUEDES, Luiz E. **Internet y Pobreza**. Montevideo, 2005. 171 p.
- TORRES, Norberto A. **Projeto de avaliação de sites de internet (websites) municipais do Estado de São Paulo**. Secretaria Estadual de Gestão Pública de São Paulo; FUNDAP, Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP-FGV. 2007. Disponível em <<http://www.municipiosnaweb.sp.gov.br/portal/conteudo/projeto.html>>. Acesso 26 abr. 2008.
- UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. **Defining e-Governance**. Disponível em <<http://www.unesco.org/>> acesso em 19 abr. 2008.
- WATSON, R.; Akselsen, S.; Evjmo, B.; Aarsaether, N. Teledemocracy in local government. **Communications of the ACM**, New York, v. 42, n. 12, p.58-63, dec. 1999.
- WEBSTER, Frank. **Theories of the informAtion society**. London : Routledge, 1997. p. 257.
- WEILL, P.; ROSS, J. W. **Governança de TI. Tecnologia de Informação**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda., 2006;
- WINNER, L. Myth informatio : romantic politics in the information age. In: Mitcham, C.; Huning, Alois (ed.). **Philosophy and technology II: Information technology and computers in theory and practice**. Holanda: D. Reidel Publishing Company, 1986.