

# Governança Democrática na Era da Informação

Autoria: Marco Aurélio Ruediger

## Resumo

Verificamos aqui como os mecanismos de governo eletrônico poderiam facilitar a reestruturação da administração pública, em termos de reforçar a eficiência governamental e transparência com o apoio da sociedade civil. Nós estamos particularmente interessados do impacto da tecnologia de informação sobre os custos de agregação de informação, em relação a remover incentivos negativos ao engajamento da sociedade civil na discussão da agenda pública, tal como o acesso aos dados e a esferas de decisão. Inicialmente, argumentamos que mecanismos de governo eletrônico poderiam, potencialmente, reforçar a participação cívica, a qual, por extensão, poderia dialeticamente facilitar a reestruturação do governo, influenciando na quebra de barreiras internas a mudanças organizacionais. Em seguida, é delineada uma estratégia bifronte para a análise empírica. Dessa forma, utiliza-se o caso brasileiro como *proxy*, uma vez que está entre aqueles países situados no grupo mais avançado do índice de governo eletrônico da UN/ASP<sup>1</sup>. Em seguida, apresenta-se a comparação de 40 importantes portais nacionais utilizando o critério da UN/ASP. Complementando essa análise, são exibidos alguns resultados advindos de entrevistas em profundidade e de grupos focais. Finalizamos delineando uma estratégia de planejamento estratégico para o governo eletrônico.

## 1. Uma Percepção Crítica do Governo Eletrônico

A proposta de construção de governo eletrônico, muito embora esteja marcada na sua fase atual mais avançada pelo desenvolvimento de sistemas relacionados ao provimento de serviços, aponta, ainda que de forma embrionária, para uma possibilidade de extensão da esfera do Estado conjugada a uma maior permeabilidade à cidadania, decorrente de uma possível diminuição do custo da informação. Nesse sentido, pode-se dizer que da mesma forma que não se deve incorrer em um otimismo exagerado sobre as suas possibilidades, seria igualmente uma simplificação considerar o governo eletrônico apenas como um mecanismo de oferta de serviços pontuais à “clientes”, sem considerar que o provimento de serviços pelo Estado é, inexoravelmente, um bem público, relativo ao cidadão, influenciado em seu desenho por percepções também políticas. Ressaltamos de início essa dimensão, justamente por que ela faz com que o governo eletrônico, em teoria, não se limite apenas a conformação de uma “mercadoria” reificada pelo mercado, mas, antes, que possa servir de arena cívica, dentro de uma conceituação mais ampla de *governance* onde o provimento interno e externo de informações é um elemento central. Esse é o eixo vertebrador do presente trabalho.

A aplicação do conceito de *e-governance* está restrito pelo custo, acesso e qualidade da informação, fatores críticos dos processos de escolhas públicas, sobre os quais economistas e cientistas políticos tem se debruçado, e que problematizam tanto a questão da eficiência econômica como das escolhas políticas. Anthony Downs (1999) em seu estudo clássico observa que quanto mais informação obtém aquele que toma decisões, mais confiante sobre a decisão tomada ele se sentirá e, portanto, menos terá de descontar dos ganhos provenientes de sua certeza na alocação geral de seus recursos. Outros autores clássicos também apontaram dentre as mesmas razões de imperfeição de mercado a assimetria de informações entre as partes envolvidas. Entretanto, essa constatação nunca foi categórica no sentido dessa falha de alguma forma não poder ser minorada. Arrow (1963), tal como observado por Amartya Sen

(2001), ao apontar para problemas como, por exemplo, o da chamada “falha do governo”, relativa aos custos de obtenção de informações, não demonstrou em seu teorema simplesmente a impossibilidade de escolha social racional, mas antes, e, sobretudo, apontou a impossibilidade de uma escolha social eficiente com uma base limitada de informações.

Nesse sentido, não se discute *stricto sensu* a possibilidade de escolha social, mas sim o uso e disponibilidade de uma base informacional adequada para os juízos e as decisões sociais (Sen: 2001). Essa dificuldade levaria a assimetrias que problematizariam a noção de equilíbrio geral tanto na escolha social, mas, também, na escolha racional, que igualmente tem como central a questão das informações e coordenação. Nesse caso, o acesso à informação, em ambas as chaves, é uma questão muito mais complexa do que as soluções dos modelos tradicionais de equilíbrio competitivo contemplam, e que, portanto, como observado por Stiglitz (2002), poderiam igualmente levar a escolhas sub ótimas, se considerarmos apenas as variáveis de oferta e demanda, desconsiderando outras variáveis exógenas. A lógica do mercado, portanto, não seria necessariamente um balizador melhor para o Estado, mas apenas um dos balizadores possíveis.

Queremos pontuar o ângulo de que nas sociedades contemporâneas a informação poderia ser inserida nas discussões sobre a oferta de bens públicos, e seu provimento facilitado pelas novas tecnologias aplicadas na alteração, e não na manutenção, do *status quo* informacional. Em outras palavras, a escassez de um provimento amplo desse bem perpetua a assimetria de informações, seja de eleitores ou de outros agentes, aumentando as possibilidades de resultados alocativos sub-ótimos, em especial para grupos menos articulados nas redes de poder. Trata-se, portanto, da inacessibilidade à informação para grupos majoritários de *outsiders* (Elias: 2002), que são excluídos da afluência às informações de forma sistêmica, sobre os quais, de certa forma, o Estado poderia, supostamente, estabelecer positivamente o “princípio da diferença rawlsiano” (Rawls: 1997).

Em resposta a isso, o governo eletrônico poderia ser considerado – e construído – dentro de uma perspectiva mais ampla, como vetor privilegiado para promoção de mecanismos de governança, tanto no incremento da capacidade cívica e de capital social, quanto na promoção do desenvolvimento econômico, eficiência governamental e de relações mais democráticas e transparentes entre governo e sociedade civil. Ou seja, tratar-se-ia de estender o acesso ao governo, e no governo, para além dos serviços comuns, alcançando uma outra esfera qualitativa em termos de interação republicana, onde houvesse uma efetiva capacidade de *accountability* e interlocução entre decisores e cidadãos, bem como de provimento de informações com real valor agregado para discussão da agenda pública. Dessa forma, considerando atores racionais, o provimento amplo de informações, outra componente fundamental na construção de um Estado virtual, poderia possibilitar a agregação de preferências coletivas e de uma conseqüente ação integrada mesmo que não necessariamente articulada, que viabilizasse a escolha social.

Há, entretanto, entraves para o gestor público na promoção de uma transição de uma estrutura institucional, por vezes marcada por processos e rotinas ineficientes, excessivamente burocratizados e avessos à integração, para outros que visem uma maior capacidade de coordenação e comunicação, que incluam padrões claros de eficiência e *accountability*, e que tenham repercussão não apenas nos serviços prestados, mas também na estrutura que suporta esses serviços, com níveis altos de qualidade na informação provida. Assim, ressalta-se dessa forma a potencialidade bifronte do uso do governo eletrônico, tanto na ação individual, atomizada, de cidadãos buscando serviços ou informações sobre o governo, bem como,

queremos sugerir, numa interação crítica de sujeitos coletivos com o Estado, em termos do que poderia ser considerado um mecanismo circular de *policy feedback*. A construção do Estado virtual requer essa mudança efetiva, que poderá produzir alterações que propiciem o fortalecimento de mecanismos de *governance*, tanto no plano real quanto no virtual. Assim, como observado por Fountain (2000):

[...] The structure of the state will change largely to the extent that changes in information infrastructure catalyze modifications in communication, coordination, and control. I use the language of the state to indicate that the Internet signals not simply more efficient, effective government structured largely according to present arrangements, but deeper institutional change. Building the virtual state is about the process and politics of institutional change rather than a set of predictions about the end result. And this process is partially about rethinking the role of the state in relation to the economy and society. (Fountain, 2000:203)

Queremos enfatizar que a constituição de um governo eletrônico deverá ser percebida como democratizante, em termos de uma perspectiva funcional do Estado e suas relações com a sociedade, se apresentar dados socialmente relevantes de forma a minimizar a questão da “falha de governo” como também, em consequência, haver se reestruturado para provê-los, em termos de suas rotinas e processos que inevitavelmente deverão ser revistos, suprimidos ou modificados. Deve-se, portanto, a perspectiva de que o Estado virtual, promotor de *e-governance*, careceria de uma efetiva integração de suas bases de dados e processos críticos, que suportam serviços e de decisões de governo. Isso requer, fundamentalmente, o resgate do equilíbrio do Estado real em seu tripé constitutivo em dialética com o Estado real nos termos apontados por Evans (2002).

Referimo-nos sobre esse ponto, mais especificamente a discussão feita por esse autor em relação às características híbridas da moderna estratégia administrativa e, queremos sugerir, seu reflexo na construção de um modelo virtual de governança. Segundo observado por Evans (2001), a moderna administração pública utilizou desde o início três modos básicos de controle para produzir efetividade no aparato de Estado democrático, que configuram um modelo híbrido de estratégia a ser recuperado. Seriam eles: 1) a imposição de normas weberianas de controle, hierarquia e meritocracia; 2) a implementação de mecanismos democráticos para permitir formas de participação no desenho e implementação de políticas públicas e, por fim, 3) a incorporação de elementos de mercado e em certa extensão parâmetros como eficiência e custo-benefício no balizamento de políticas. Essa estrutura equilibrada de Estado foi, segundo esse mesmo autor, afetada nas últimas décadas, principalmente pela ênfase na percepção do Estado como provedor de serviços à “clientes” sob a égide hipertrofiada de critérios de mercado.

Do desequilíbrio desse modelo adviriam diversas inadequações. Em termos gerais esse desequilíbrio, juntamente com o processo de desregulamentação e globalização assistidos nas últimas décadas, possibilitou aos mercados ampliarem sua capacidade de moldar estruturas administrativas e o desenho de políticas públicas, alterando a composição anteriormente equilibrada do referido tripé, provocando uma reestruturação conservadora do Estado, reduzindo em sua dimensão e abrangência, e também insulando-o das relações cívicas que ali

encontram seu *locus* preferencial, transformadas em relações de mercado. Assim, como por observado por Evans:

[...] effective public administration, especially when development is the goal, requires the synergistic integration of these three different modes of – what I am calling here “hibridity”. If this is true, then we must be worried by the extent that a confluence of disparate factors has upset the balance dramatically expanding the role of “market signals” at the expense of the other two factors. Searching for ways to recapture hibridity, within the market constraints imposed by the current global neo-liberal regime, becomes the next challenge of the state reform.(Evans, 2002:01)

Em seqüência, e como consequência, transplanta-se também ao Estado virtual o desequilíbrio do Estado real, fazendo do primeiro instrumento de cristalização da desestruturação do segundo. Isso, evidentemente, se reflete na utilização de mecanismos de tecnologia de informação como instrumento de gestão. Estes são, supomos, utilizados de forma limitada, e limitante, objetivando não apenas a reestruturação e eficiência do aparato público sob critérios de mercado, mas, sobretudo, seu insulamento seletivo do processo político, com a manutenção e cristalização justamente de rotinas, processos e oferta de serviços “*ad hoc*” de atendimento ao cidadão. Não por acaso, a OECD (1999) observou em seu relatório sobre governo eletrônico que o potencial das novas tecnologias eletrônicas aplicadas aos processos de governo devem acompanhar outras mudanças paralelas, tais como o advento de uma nova geração de líderes tecnicamente letrados; o aperfeiçoamento de tecnologias de interatividade e feedback e trabalho em grupo; maior prioridade dos tomadores de decisão em utilizar esses recursos extensamente; uma maior exigência da sociedade civil sobre transparência, participação e eficiência. Em conjunto, essas questões dependem mais de resoluções políticas do que de soluções tecnológicas *stricto sensu*. Verificaremos esses pontos empiricamente mais à frente.

Assim, como dissemos, ao explorarmos aqui o tema do governo eletrônico como estratégia de governança, abordando-o pelo ângulo da democratização e eficiência do Estado, incorporamos no presente esforço analítico, aspectos contraditórios nas possibilidades desse conceito, o que nos leva a partir desse ponto a um esforço no sentido de esboçar um “mapa” com foco do estado atual da questão e sua problemática, além de alicerçar um modelo para avaliação e difusão permanente de experiências bem sucedidas. Nesse sentido, utilizaremos mais extensivamente o *benchmark* sobre *e-government* da UN/ASPA (2001) como referência central para os estudos empíricos que se seguirão.

Em síntese, pela análise de portais escolhidos, acreditamos que não se verifique de forma extensa a existência de mecanismos participativos de governo eletrônico mais efetivos nas esferas de Estado, que não, em alguns casos, no nível federal, utilizado no referido estudo e, suspeitamos, com a ocorrência similar na maioria dos casos chamados “transacionais”. Portanto, o governo eletrônico como ferramenta de reestruturação de Estado nos parece ainda é uma possibilidade distante, muito embora promissora, de um vetor promotor de reestruturação republicana. Esses aspectos, conjugados com a dificuldade de acesso, por nós também analisado, problematizam a questão do custo de informações. Uma alternativa possível a essa problemática seria pela reestruturação do Estado. Entretanto, como veremos no decorrer desse trabalho, complementando a análise acima, também encontramos dificuldades nessa chave, oriundas de percepções culturais e barreiras internas à estrutura do

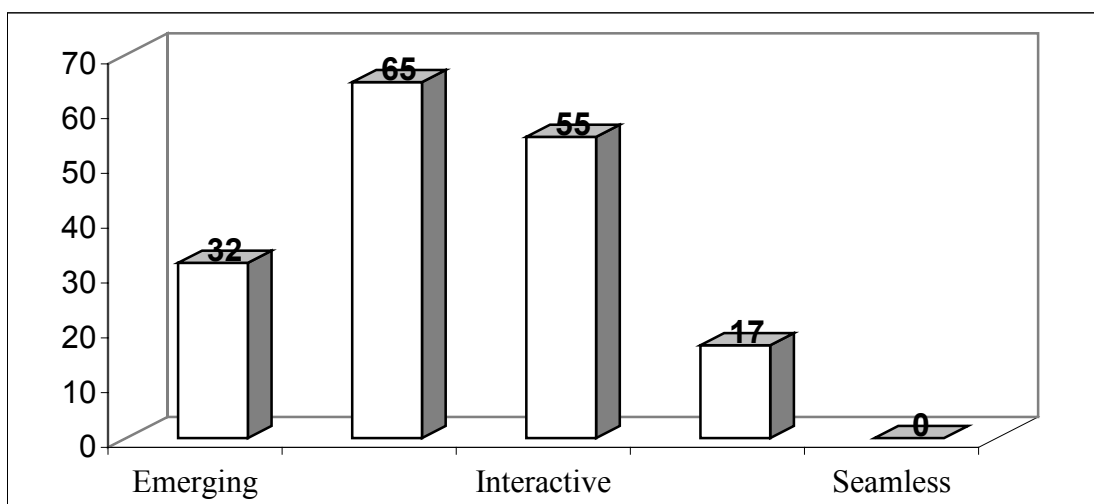
Estado no sentido de uma readequação de suas características híbridas. Estas se fossem efetivadas e transpostas do plano físico ao plano virtual, refletiriam ali também uma construção igualmente republicana, atuando em favor da dialética Estado e Sociedade, com a conseqüente diminuição de custos de informação. No entanto, ainda assim, não há evidências que sugiram uma consciência significativa para ação nesse sentido.

Nos próximos segmentos, trataremos dessas questões em um primeiro corte analítico, feito sobre o caso do Brasil, utilizado nesse trabalho como *proxy* de análise. Os resultados encontrados, como veremos, matizam àqueles apresentados pela UN/ASPA, certamente mais otimistas que os nossos. A seguir, discutimos a questão pela percepção dos gerentes responsáveis pela implementação de sistemas de governo eletrônico, apresentando extratos de percepções oriundas de entrevistas por meio de grupos focais. Finalmente, apontamos uma alternativa que visa instituir mecanismos de pactuação e planejamento estratégico desses sistemas dentro de um arcabouço onde a política e a sociedade civil tornam-se elementos privilegiados.

## 2. O Ângulo do Estado e o Benchmark UN/ASPA

Nesse segmento, apontaremos de forma mais concreta para as questões discutidas anteriormente pela observação empírica das potencialidades e dificuldades de implementação do governo eletrônico enquanto experimento democrático no campo do poder público. Assim, como posto acima, seguiremos essa discussão por uma análise crítica do relatório UN/ASPA aplicada prioritariamente a outras esferas que não somente a federal, comparando diversos portais de governo eletrônico em termos dos critérios do citado benchmark. Sobre a conceituação esboçada pelo referido relatório na análise dos portais de governo e suas funcionalidades, podemos resumidamente dizer que, no agregado, tal classificação posiciona um determinado país em um estágio de desenvolvimento de uso desses mecanismos virtuais de governança. O gráfico 1 abaixo, é referente a esses estágios e ao número de países incluídos em cada um deles. A descrição dos estágios é detalhada na tabela 1, em seqüência. Nela, o Brasil, juntamente com um grupo de outros 16 países inscrevem-se na categoria transacional em termos do estágio avançado de seus sistemas de governo eletrônico.

Gráfico 1



Fonte: UN/ASPA

Tabela 1: Estágios do serviço de e-government

Situação	Descrição
<b>Emergente (Emerging)</b>	Presença na web com informações básicas, limitadas e estáticas.
<b>Informacional avançado (Enhanced)</b>	Fornecimento dinâmico de informações, usando meios como georeferenciamento de dados, animação por meio de imagens, entre outros aspectos.
<b>Interativo (Interactive)</b>	Possibilidade de interação, mediante a qual os usuários podem obter formulários, certidões e outros instrumentos administrativos.
<b>Transacional (Transactional)</b>	Usuários podem pagar serviços e taxas, ou conduzir transações financeiras on-line, com interação com o sistema bancário.
<b>Virtual/Totalmente Integrado (Seamless)</b>	Total integração dos serviços de e-government por meio de uma “agência virtual”, sem fronteiras entre organismos governamentais.

Fonte: UN/ASPA

Duas questões particularmente mereceram aqui um detalhamento especial. A primeira refere-se aos subníveis nacionais, por exemplo, os portais estaduais e aqueles das metrópoles, incluindo alguns portais federais não observados no referido estado. Como estes se colocariam no esquema analítico de critérios da ONU/ASPA? Teriam um comportamento assemelhado aos portais nacionais analisados, ou difeririam destes? Uma negativa nesse sentido demonstraria problemas em posicionar um país por completo em um determinado nível de desenvolvimento de governo eletrônico. Em segundo lugar, o ponto importante a ser notado seria uma inadequação mais genérica ao estágio mais avançado atingido de desenvolvimento de e-government, chamado estágio “transacional”, pois, como veremos abaixo, indicaria que os processos que sustentam esse nível de sofisticação e interatividade esperados, por não se apresentarem, provavelmente não estariam efetivamente estruturados. Portanto, isso nos fornece indícios de que uma engenharia institucional de reestruturação do Estado nos moldes aqui propostos, e em concordância com os pressupostos dos autores citados acima, estaria longe de sua efetivação. Vejamos a seguir, pela ordem.

### 3.1 Ampliando o universo de análise dos portais

Para fins desse primeiro exercício empírico, selecionamos 40 sites ou portais governamentais escolhidos dentre uma amostra retirada do universo de 130 importantes instituições inscritas, em 2002, no concurso nacional sobre governo eletrônico, patrocinado pela ABEP - Associação Brasileira de Empresas de Informática Estadual<sup>2</sup>. Esses portais foram analisados de acordo com os critérios UN/ASPA, em termos do detalhamento que os mesmos possuem no referido relatório. Evidentemente, tratou-se ainda de um primeiro corte analítico, que será revisto de forma aprofundada na sequência dos trabalhos de pesquisa. Entretanto, apesar de seu estágio atual ter ainda um caráter exploratório, acreditamos que seus resultados estão bastante próximos do quadro real, pois além dos critérios acima, outros critérios específicos foram utilizados adicionalmente, tais como: **relevância** [presença no site de um ou mais dos seguintes setores críticos: educação, saúde, emprego trabalho, bem estar e serviços sociais, serviços financeiros e segurança]; **usabilidade e navegação** [facilidade cognitiva, organização e localização]; **conteúdo** [informações sobre a instituição, links etc] e **inovação**

[características de comunicação ou de serviços efetivamente pioneiras]. Por esses critérios, obtivemos a seguinte configuração:

### ▼ FATOR DE AVALIAÇÃO 1: Estágio Geral Observado

Observa-se pelos gráficos 2 e 3 um quadro diferente daquele apontado no relatório UN/ASPA para o Brasil que, no referido relatório, situa-se dentro do grupo transacional. Dos portais analisados, entre federais, estaduais e municipais, ou seja, 47% situam-se em um estágio imediatamente anterior ao estágio transacional, no qual o Brasil havia sido posicionado pelo estudo das Nações Unidas. Isso denota um problema no referido estudo, compreensível em termos metodológicos, mas de qualquer forma problemático para um correto entendimento tanto da extensão do desenvolvimento desses mecanismos, quanto, possivelmente, do nível de estruturação interna existente, relativo ao grau transacional de interação de serviços e organização interna de dados e processos. Some-se a isso que 33% encontram-se no estágio interativo, ainda mais precário, e, apenas, 20% estão efetivamente no estágio transacional conforme o referido relatório.

Gráfico 2

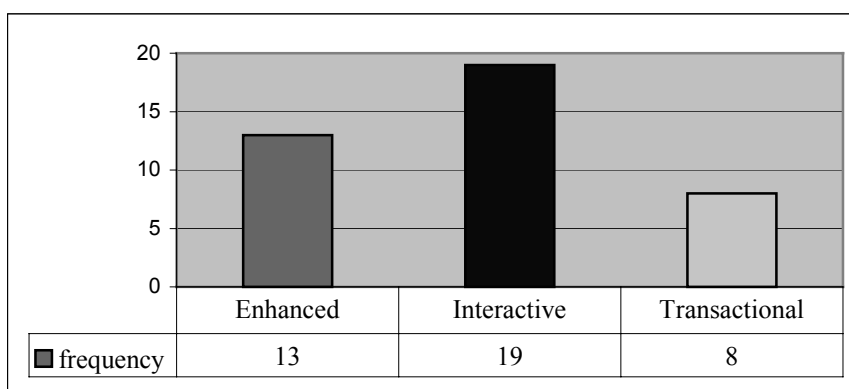
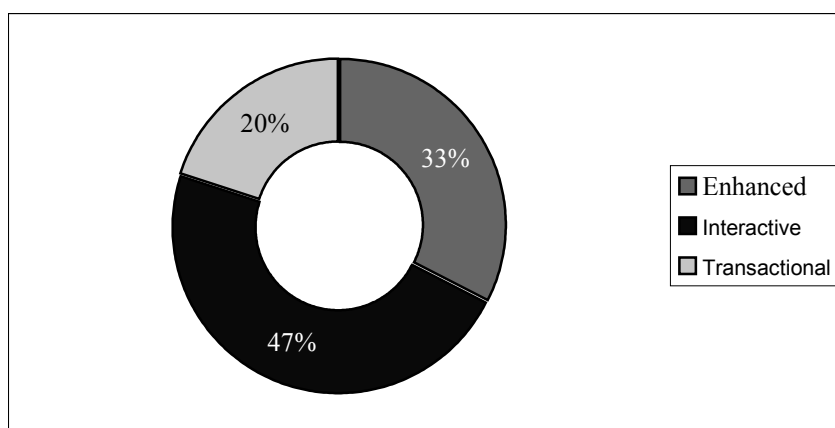


Gráfico 3

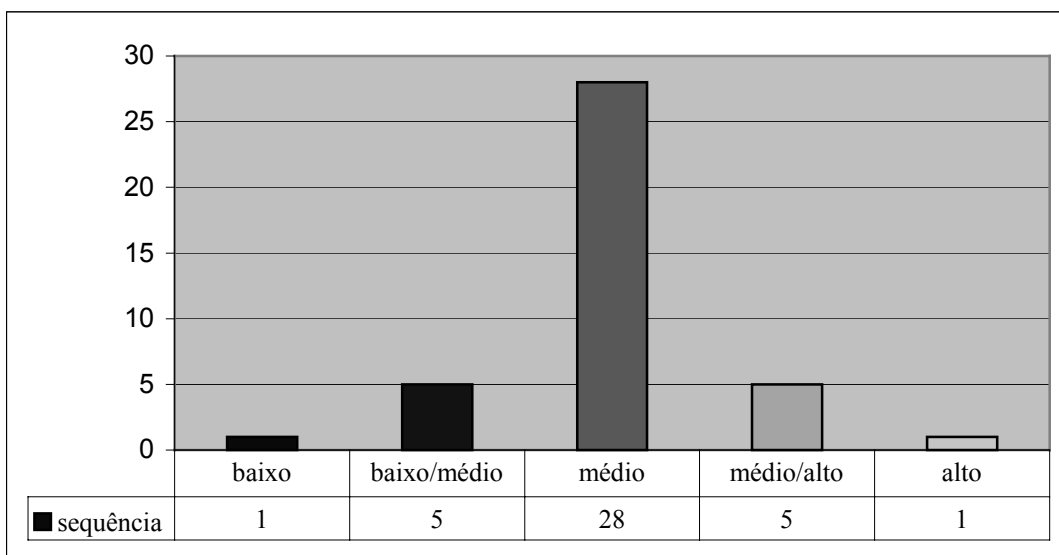


Adicionalmente, os outros critérios observados tiveram uma distribuição semelhante à disposição acima. Em termos gerais, pode-se dizer que a estrutura e grau de desenvolvimento alcançados nos sistemas federais observados no relatório da UN não se verificam no conjunto mais amplo das iniciativas de governo das esferas municipal, estadual, em diversos segmentos

do plano federal. Devemos supor ainda que esse quadro não seja exclusividade do Brasil, inclusive por que é o país que possui uma das maiores populações de usuários da internet<sup>3</sup>. Vemos esses resultados abaixo com uma descrição sumariada das variáveis observadas.

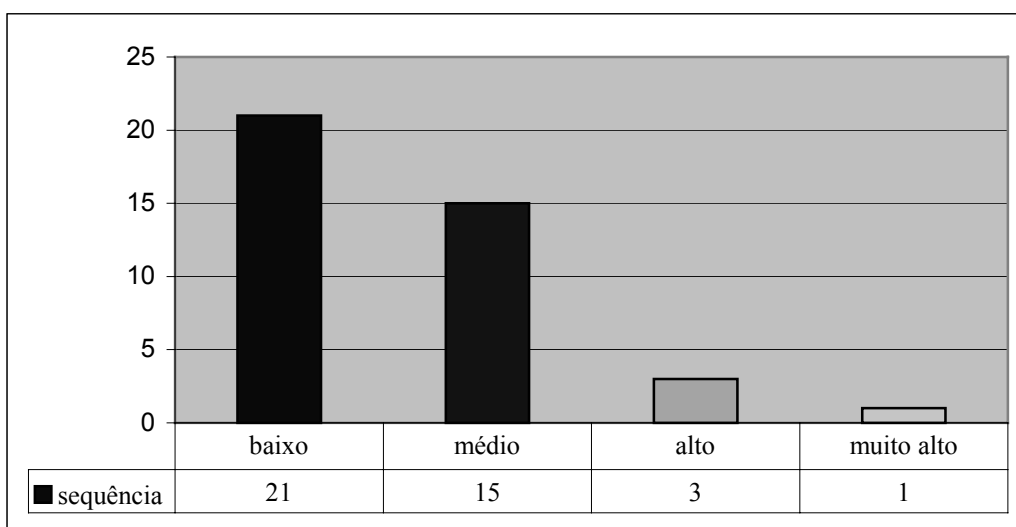
#### ▼ FATOR DE AVALIAÇÃO 2: Relevância

Presença no site de um ou mais dos seguintes setores críticos: **educação, saúde, emprego / trabalho, bem estar e serviços sociais, serviços financeiros e segurança.**



#### ▼ FATOR DE AVALIAÇÃO 3: Usabilidade e Navegação

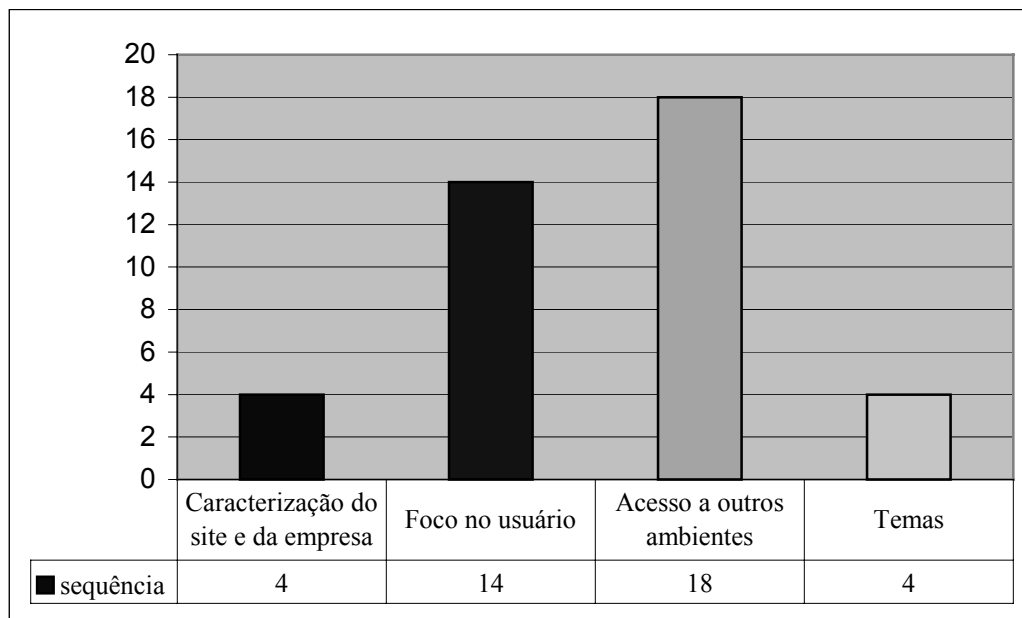
Presença no site de um ou mais dos seguintes setores críticos: **Uso de linguagem do usuário e minimização de carga cognitiva; Agrupamento, organização e detalhamento das informações; Navegação e localização no site; Consistência informacional, ergonomia e estética.**



#### ▼ FATOR DE AVALIAÇÃO 4: Conteúdo

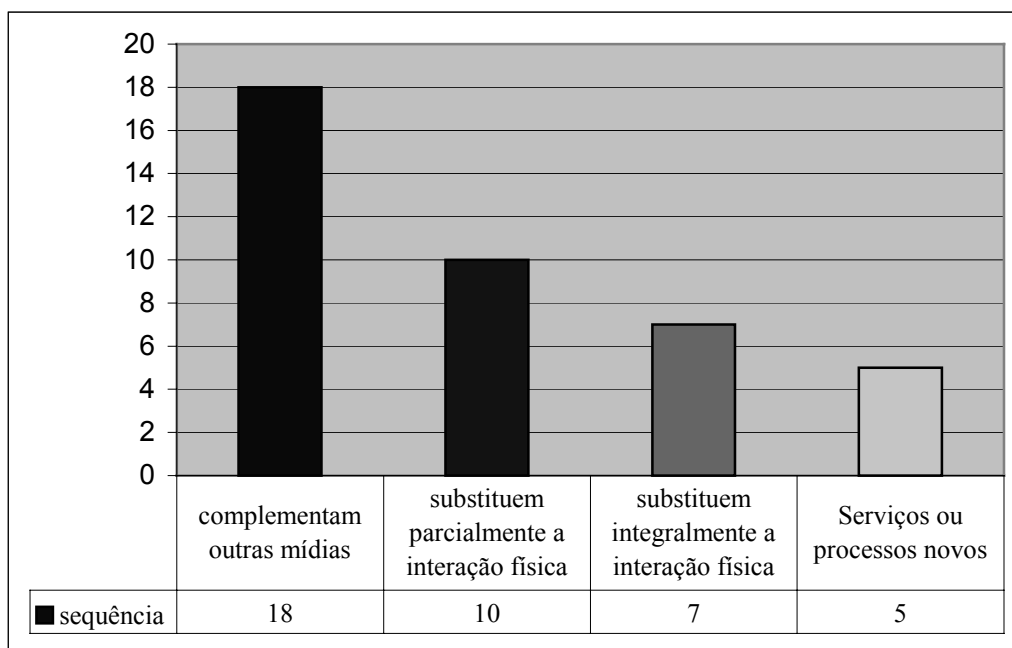


Presença no site de um ou mais dos seguintes setores críticos: **Caracterização do site e da empresa; Foco no usuário; Acesso a outros ambientes; Temas abordados.**



#### ▼ FATOR DE AVALIAÇÃO 5: Inovação

Presença no site de um ou mais dos seguintes setores críticos: **complementam outras mídias; substituem parcialmente a interação física; substituem integralmente a interação física; Serviços ou processos novos.**



Em suma, acreditamos que a discrepância de resultados observados e o referido estado da UN/ASPA se deve, sobretudo, a uma dicotomia de “vontades políticas” que atuam na gestão desses diferentes órgãos, onde a percepção da impotência da TI como ferramenta de reforma do Estado no âmbito federal, no compromisso dos agentes chave da administração com o aprofundamento do processo e, finalmente, nas iniciativas normatizadoras e de reestruturação que foram realizadas, em grande parte foram respaldadas na casa civil da presidência da República, como apurado em nossas entrevistas. Nesse aspecto, o governo eletrônico alcançou resultados notáveis, em especial na área de *e-procurement* (Fernandes: 2003), principalmente porque foi construído dentro uma estratégia vinculada à reforma do Estado, a qual, obviamente, teve suas limitações, dentre as quais destacamos a incapacidade de estender essa estratégia como modelo estruturado as outras esferas, e mesmo a áreas significativas em seu próprio plano. Entretanto, mesmo essa iniciativa federal exitosa, esbarrou em problemas críticos de expansão e reestruturação de processos e rotinas, talvez, pelo próprio desenho da reforma de Estado implementada, que poderia certamente inserir-se na crítica elaborada por Evans (2002).

Essa discussão reforça a premência de agendas públicas nacionais e multilaterais, incluírem a questão de políticas que visem à democratização do acesso aos mecanismos do Estado, pelas TICs, como um patamar de ação pública efetiva, de forma a propiciar um incremento nas possibilidades de participação cívica na agenda Estado e nas relações internas deste. Tal processo estaria intrinsecamente vinculado a possibilidade de construção de mecanismos de governança virtual. Esse ponto conceitual é, repetidas vezes, mencionado no referido relatório, mas não observado na sua efetiva complexidade para implementação na análise dos portais escolhidos, pois o contexto social geral é relativamente pouco relevado para determinação do posicionamento dos países *vis-à-vis* os estágios propostos, uma vez que se consideram apenas alguns referenciais como número de linhas telefônicas etc. Assim, se considerarmos que a participação cívica é um fator efetivo de eficiência administrativa na esfera pública estatal há, obviamente, um problema a mais nesse caso.

Sobre esse ponto, referimo-nos a Putnam (1996), que em seu célebre livro sobre comunidade e democracia na Itália, demonstra que quanto mais cívica uma região mais eficaz o seu governo. Ou seja, as regiões economicamente mais adiantadas têm governos regionais mais eficientes porque nelas há maior participação cívica. Enfatizamos esse ponto pois poder-se-ia argumentar que desenvolver políticas públicas que observem a oportunidade digital é um elemento fundamental de desenvolvimento com justiça, mas também um vetor de eficiência, se, e somente se, sua construção observar a estruturação dialética dessa relação sociedade-governo e governo-governo.

Perguntamo-nos, portanto, em qual extensão essas novas tecnologias poderiam na prática, pragmaticamente aplicadas de forma a auferir uma melhor performance para o setor público, seja nos processos de reestruturação da administração, seja no provimento democrático de informações, sistemas de *accountability* e eficiência da gestão? Quais dificuldades podem estar obstruindo esse processo? Haverá condições culturais entre gestores para produzir de fato mudanças estruturais? Faz-se necessário, portanto, um esforço investigativo final a partir desse ponto, buscando as percepções dos gestores.

### 3.2. A Percepção dos Gestores

A descrição que se segue trata de um curto segmento extraído de um longo processo de análise qualitativa com grupos focais realizadas nos dias 10 e 11 de junho de 2002. Tratam-se de percepções de gestores de tecnologia da informação pertencentes às classes sociais A e B [critério Brasil], os quais foram selecionados dentre gestores do sistema de governo eletrônico em empresas-chave da esfera pública, ou prestadoras de serviços públicos recentemente privatizados no Brasil como os de água, luz e telefonia. Como referência, observe-se que todos no grupo tinham nível superior, com uma formação bastante heterogênea, incluindo engenheiros, economistas administradores e profissionais de comunicação. Em geral, esse grupo encontra-se em uma faixa etária de 35 a 55 anos. Um fato importante a ser notado é que destes, nenhum era originário estritamente de uma carreira de gestor governamental, tendo, portanto, uma trajetória alternada tanto na esfera pública quanto na esfera privada. Complementarmente, foram feitas em Brasília, uma série de entrevistas em profundidade, cujas percepções são sintetizadas no quadro resumo ao final desse segmento ao lado das externadas pelos membros do grupo focal em questão. O objetivo nesse caso é de mitigar determinadas percepções do grupo focal, pelo prisma federal, este último estritamente composto de gestores de carreira estritamente da esfera pública. As discussões foram realizadas com máximo rigor técnico, incluindo um profissional de moderação que utilizou um roteiro semi-estruturado previamente definido. A discussão foi assistida pela equipe de pesquisa, isolada em uma sala espelhada ao lado, e que, eventualmente, promoveu interferências em tempo real, através de perguntas endereçadas por escrito ao moderador, com o objetivo de elucidar e aprofundar os rumos da investigação, em uma dialética com o curso das respostas. A seguir, descrevemos de forma comentada os principais pontos dessa fase analítica.

Inicialmente, as respostas obtidas versam sobre perguntas relativas a percepção do governo eletrônico enquanto serviço provido pelo Estado. Assim:

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

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

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

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

*“O caso do Detran [Departamento de Trânsito do estado], talvez seja o melhor exemplo no estado em que um processo virtuoso, iniciado quando a Internet foi*

*implantada, alterou um processo anterior vicioso. Tem órgãos no estado em que a resistência ainda é muito grande[...]”.*

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

Tais barreiras foram muito destacadas na entrevista em profundidade, abaixo transcrevemos um outro trecho dos depoimentos, onde percebe-se um aprendizado das limitações impostas por um modelo que não tenha como perspectiva repensar as rotinas de *back-office* em função do provimento de serviços, em especial daqueles vinculados efetivamente a funções de governo. Ou seja, a reestruturação de rotinas, teria um impacto justamente na percepção cultural da extensão possível da implementação de modelos de *e-governance* e reestruturação do Estado, enquanto fundamento de qualquer iniciativa nesse sentido. Entretanto isso não ocorre. Dessa forma:

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

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

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

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

Em suma, revendo sobre os pontos acima referente a construção dos sistemas de governo eletrônico, consideramos por duas chaves distintas nas discussões que se seguiram a percepção que os gestores teriam sobre as possibilidades do governo eletrônico. A primeira, vinculada a questão do provimento de serviços mais eficientes a “clientes”. A segunda, mais politizada, que envolve referenciais mais intensos de construção de mecanismos de participação na agenda governamental. Note-se, que uma parte significativa dos entrevistados, promoveram o desenvolvimento desses referidos sistemas no âmbito de uma administração vinculada a partidos de esquerda. Nesse sentido, é interessante notar que a percepção mais conservadora da reforma do estado, muito embora difusa e mitigada com uma percepção populista de atendimento ao cidadão, foi recursivamente utilizada por esses entrevistados, que operaram em administrações que se opuseram [no discurso] a princípios da *New Public Management*. De certa forma, isso sugere uma incorporação no campo da cultura desses gestores de uma percepção mais conservadora da reforma do Estado, sem que suscitasse uma revisão crítica desse discurso. Ou seja, há uma reprodução discursiva da versão mais estreita da reforma do Estado, reforçando os argumentos acima expostos sobre a falta de politização do processo de governo eletrônico, onde aplicaram-se, nos exemplos citados, vertentes diretamente vinculadas a uma percepção cidadão-cliente, sem uma tradução crítica da questão como componente fundamental da percepção desses gestores.

Finalmente, devemos ressaltar que um problema de fundo quanto ao papel dos responsáveis pelo governo eletrônico em incorporar como central apenas a produção de serviços *ad hoc*, e, sobretudo, pela ausência entre eles de uma reflexão mais clara sobre incentivos à participação cívica e promoção de capital social, que se daria além do conceito de direito do consumidor, buscando atingir a esfera política, seja pela construção de redes críticas de possibilidade de ação coletiva, ou pela reestruturação do Estado para esse fim. No caso específico dos gestores federais, as entrevistas em profundidade indicaram um padrão significativamente diferente dos gestores entrevistados das esferas estadual e municipal. Nota-se, sobretudo, no plano federal, uma percepção mais clara das dificuldades intrínsecas de reformas estruturais e, ressalte-se, a construção de um planejamento interno com o propósito de integrar elementos sistêmicos críticos e dar maior transparência à gestão. Evidentemente, há percebe-se uma hipertrofia em favor de uma abordagem de mercado, mas, sem dúvida, o quadro geral está muito à frente das outras esferas, indo realmente na direção de um patamar transacional, ainda que apenas em determinados segmentos. A tabela 3 sumariza essas percepções, representando aspectos importantes do conjunto das entrevistas realizadas.

Tabela 3: Resumo das percepções

Questionamentos	Grupo II – Gestores Estaduais e Municipais	Entrevista em Profundidade
<b>Digital divide</b>	O acesso está (supostamente) cada vez mais democrático	Não se considera esse problema se percebido no tempo, que o atenuará.
<b>Razões para a exclusão</b>	Controversas: ausência de ações educativas e falta de conhecer das demandas vis-à-vis a falta de equipamento	Falta equipamento fundamentalmente, e, em segundo plano, assimetrias sociais ainda presentes na sociedade.
<b>Cidadão</b>	Cada vez mais participativo, os sites são muito acessados. Contribuições são efetivadas	Cada vez mais participativo, os sites são muito acessados. Busca-se uma integração de processos
<b>Participação</b>	Resume-se à reclamação sobre os serviços	Ainda em fase de experimentação. Porém, observaram-se alguns debates on-line sobre legislação com cidadãos.
<b>Credibilidade do governo</b>	O e-gov aumentou a credibilidade da esfera estatal	O e-gov aumentou a transparência dos processos [leilões, agenda da reforma etc] de forma objetiva
<b>Dicotomia E-gov e governo real</b>	Um só governo (não percebe dicotomias entre os serviços providos entre o real e virtual)	Dois governos: o virtual novo, sem vícios x o real, antigo e com vícios (percebe dicotomias, mas de forma facciosa)
<b>Planejamento Estratégico</b>	Não há um planejamento efetivamente, apenas ações “ad doc”, a partir de demandas da população e interesse dos gestores	Existe um planejamento, incitativas de estabelecimento de diretrizes importantes (tempo de resposta, <i>accountability</i> de processos críticos de compra, utilização extensiva de e-mail pelo primeiro escalão). Entretanto, é ainda limitado à percepção do serviço “ad-hoc” ao “cidadão-cliente”
<b>Divulgação</b>	idem	idem

#### 4. Conclusão

Objetivamos ao longo desse artigo, explorar de forma crítica os elementos que nos parecem centrais a uma reestruturação do Estado, em termos de sua eficiência vinculada a uma promoção da percepção republicana de suas relações com a sociedade civil. Esse ponto, conforme discutimos acima, nos parece central para restabelecermos um equilíbrio nas

funções clássicas do Estado, e, amparado nas novas tecnologias de informação, atingir níveis de eficiência e interatividade com a sociedade civil, que possibilitem uma administração pública capaz de enfrentar os desafios postos por um contexto complexo e, crescentemente, interpenetrado por processos simultaneamente globais e locais.

Nesse sentido, utilizando-nos como referencial analítico do relatório *Benchmarking E-government* da UN/ASPA, procuramos verificar em profundidade os parâmetros e resultados analíticos ali apontados. Verificamos que muito embora nosso referencial analítico tenha muitas virtudes, carece em alguns aspectos de aprofundamentos. Dessa forma, tratamos aqui de utilizar como *proxy* um determinado país, o Brasil, enquadrado no grupo mais elevado no desenvolvimento de governo eletrônico. Essa exploração se deu em termos da abrangência dos experimentos de governo eletrônico estudados, com especial atenção àqueles relativos às esferas estadual e municipal. Finalmente, buscou-se verificar as percepções de gestores envolvidos com esses desenvolvimentos, e compará-los a dos responsáveis pelo desenvolvimento das experiências estudadas no referido relatório, considerados exemplares naquele estudo.

Em termos gerais, podemos concluir, observa-se efetivamente um esforço para aumentar a eficiência do estado pela utilização do governo eletrônico, mas, e de forma condicionada pelo desenho utilizado, há um componente cultural importante, com reflexos tanto no desenho de sistemas, quanto nas possibilidades percebidas pelos gestores de reestruturação do Estado, que fundamenta-se em uma racionalidade típica de mercado por onde consolida-se uma veiculação fundada na subsidiariedade e na especialização de funções, refletida na oferta de serviços “ad hoc”, sem preocupações políticas intensas em termos de uma cidadania engajada, ou uma inter-relação cívica com a sociedade. Assim, fortalecem-se alguns grupos de interesse, e não outros, e, em especial, aqueles dentro do governo que carecem de uma vontade maior para uma reestruturação democrática e para um amplo provimento de informações. Com isso, inviabiliza-se a concretização de uma reforma do Estado mais de fundo, tendo o governo eletrônico como um indutor de um processo republicano de reconstrução da administração. Os impedimentos são, portanto, internos e externos.

Esse problema, com efeito, parece-nos central para a efetivação de reformas que busquem uma maior eficiência da esfera estatal, estando, como mencionamos, também diretamente vinculado a questão cívica. O que, completamos, dificulta a possibilidade dessa participação nos assuntos do estado, de forma, como observou Tocqueville (1987), que as esferas mais imediatas da vida pública<sup>4</sup>, servissem de escolas de civismo para as grandes questões de Estado. Entretanto, os sistemas de governo ao estarem dissociados em sua concepção e nos processos que o sustentam, dos aspectos cívicos fundamentais, onde a racionalidade utilitária cedesse à ação coletiva, tal qual a saída ao chamado “dilema dos prisioneiros”, tornam-se limitadores para o uso dessas tecnologias como instrumento de uma reestruturação democratizadora do estado, cuja questão central seria a rearticulação entre Estado e sociedade.

Essa rearticulação seria vital no estabelecimento de uma estratégia que sobrepujasse as dificuldades levantadas para reestruturação do Estado, estendido à sua versão virtual. Ou seja, as barreiras internas ao Estado poderiam ser tencionadas e, eventualmente, mitigadas, pela pressão da sociedade civil em um processo dialético de demanda crescente por serviços e informações advindas do Estado. Dessa forma, os gestores poderiam buscar iniciativas que maximizassem essa possibilidade, por meio de mecanismos voltados ao provimento de meios de acesso, como também outros, vinculados a oferta de programas e políticas que digam respeito diretamente a questões de cidadania. Evidentemente, esse ciclo virtuoso requer um

ponto de partida que precisa ser construído. Sugerimos que esse ponto de partida seja consensuado pelos principais atores estratégicos e representantes da sociedade civil organizada, em torno de um plano estratégico do Estado virtual, onde fossem definidos objetivos e estratégias complementares de reestruturação e integração de processos e funções além de provimento de informações e acesso. Assim, em concordância Fountain (2000):

[...] As networked computing becomes a bigger part of the government infrastructure, more and more policy entrepreneurs will take its growing acceptance as an invitation to increase their agencies' resources, capacity, or responsiveness. As institutional, technological, social, and political logics collide and are negotiated, so the virtual state will be built.(Fountain, 2000:103)

O incentivo racional para essa iniciativa, seria a constatação do Estado de sua incapacidade em lidar com a presente problemática, ou seja, em regular e atender a múltiplas demandas em um contexto de globalização. Dessa forma, a necessidade de legitimação aponta uma racionalidade na aceitação de um papel com mais ênfase na articulação privilegiada de redes, mitigando sua presença decisória como ator hegemônico em termos das políticas desenhadas. A estruturação desse consenso requer uma ordenação e coordenação de diversos atores e empreendedores de políticas. Para isso, queremos crer que esse fórum de consenso poderia tomar do urbanismo as idéias basilares do plano estratégico de cidades, que a exemplo de Barcelona, possibilitou a reestruturação do seu desenvolvimento urbano de forma pactuada, aumentando a velocidade com que o governo promoveu reformas estruturais e, recursivamente, verificou e corrigiu rumos dessa implementação, em conjunto com os atores representados na estrutura do plano. A tabela 4 abaixo sumariza seus pontos principais e os transpõem à questão do Estado virtual.

Tabela 4

Plano Estratégico de Barcelona	Plano Estratégico de Governo Eletrônico
1. Territorizar a visão global de futuro em termos de grandes tendências. Como envelhecimento da população, migração, transportes, telecomunicações, atratividade produtiva.	1. Resgatar o equilíbrio da composição híbrida do Estado em termos da integração sinérgica de suas agências, bases de dados e processos, com foco na percepção estratégica do Estado aos desafios contemporâneos e da globalização impostos a sociedade.
2. Antecipar-se as mudanças tidas como inevitáveis, dominando os acontecimentos para um melhor posicionamento da cidade no território.	2. Antecipar-se as mudanças, prospectando em tempo real, um melhor posicionamento do governo em consonância com os mecanismos de <i>policy feedback</i> estendidos à avaliação integrada de performance das agências do governo e de demandas da sociedade civil.
3. Buscar a cumplicidade dos agentes econômicos e sociais na cidade para reduzir, dentro do possível as divergências que derivam entre as lógicas da cidade e do mercado.	3. Buscar a cumplicidade dos agentes econômicos e sociais na cidade para reduzir, dentro do possível as divergências que derivam entre as lógicas do Estado e do mercado.

Finalmente, voltando ao campo das tecnologias de informação, ao menos tecnicamente, um provimento melhor e mais democrático de informações seria assim possível, potencialmente diminuindo a ineficiência de escolhas políticas e aumentando a eficiência da burocracia

estatal. O plano estratégico teria o papel de não apenas redirecionar o Estado em seus fatores fundamentais, mas também sobrepujar os bloqueios a essas mudanças. Provavelmente, e esse é o ponto central dessa discussão, entendemos que há uma necessidade de promover uma abertura para outros atores da sociedade participarem da discussão sobre o governo eletrônico, ao mesmo tempo em que se utiliza o governo eletrônico como uma janela de oportunidade para reestruturação da administração pública. Nesses termos, a transparência e a interação entre a sociedade civil e a sociedade política, torna-se o elemento central desse processo, pois ambos são, efetivamente, o eixo vertebrador de possibilidades de reestruturação do Estado em que a dimensão republicana retome sua centralidade política, apontando necessariamente para uma construção social pactuada do mesmo.

## Referências Bibliográficas

- \_\_\_\_\_, *Report on Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality*, OCDE, (1999)
- \_\_\_\_\_, *Benchmarking E-Government: A Global Perspective*. UN/ASP, (2002)
- Arrow, K. (1963): *Social Choice and Individual Values*, Ed. Rev., Yale University Press
- Dows, A. (1999): *Uma Teoria Econômica da Democracia*, Ed. EDUSP.
- Elias, N. (2001): *Norbert Elias por ele mesmo*, Jorge Zahar.
- Evans, P. (2002): *Hybridity as administrative strategy: combining bureaucratic capacity with Market signals and deliberate democracy*, VII International Congress of CLAD on State Reform and Administrative Development. Lisbon, Portugal.
- Fernandes, Ciro C. (2003): *Sistemas de Compras Eletrônicas e sua Aplicação à Administração Pública – O caso do SIASG/ComprasNet*. FGV.
- Fountain, Jane E., (2001): *Building the Virtual State*, Brookings.
- Putnam, R. (1996): *Comunidade e Democracia – A Experiência na Itália Moderna*, FGV
- Rawls, J. (1997): *Uma Teoria de Justiça*, Martins Fontes.
- Sen, A. (2000): *Desenvolvimento como liberdade*, Companhia das Letras.
- Stiglitz, J. E., *Information Economics and Paradigm Change*. In: *The American Economic Review*, Vol. 92, No 3, June 2002, pp. 460-501.
- Toqueville A. (1987): *A Democracia na América*, Itatiaia Limitada.

## Notas:

<sup>1</sup> Nações Unidas e American Society for Public Administration

<sup>2</sup> Ver o universo da amostra em: [www.premio-e.gov.br/](http://www.premio-e.gov.br/)

<sup>3</sup> Ver lista completa em: [www.nua.ie](http://www.nua.ie)

<sup>4</sup> Aqui poderíamos atualizar essa observação, referindo-nos ao acesso aos serviços mais críticos ao cidadão, se desenhados com uma maior radicalidade para interferência na agenda pública, supondo a net como um *township*, ou melhor, uma ágora pós-moderna.