

**Universidade de São Paulo  
Escola de Comunicações e Artes**

**Celso Toshito Matsuda**

**GOVERNO ELETRÔNICO, A REFORMA DEMOCRÁTICA DO  
ESTADO-NAÇÃO: A PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO**

**São Paulo**

**2006**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**Universidade de São Paulo**  
**Escola de Comunicações e Artes**

**Celso Toshito Matsuda**

**GOVERNO ELETRÔNICO, A REFORMA DEMOCRÁTICA DO  
ESTADO-NAÇÃO: A PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO**

Tese apresentada ao Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do Título de Doutor em Ciências da Comunicação, sob orientação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Heloiza Helena Gomes Matos.

**São Paulo**

**2006**

**Celso Toshito Matsuda**

**GOVERNO ELETRÔNICO, A REFORMA DEMOCRÁTICA DO  
ESTADO-NAÇÃO: A PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO**

**Banca Examinadora:**

---

---

---

---

---

**São Paulo, de 2006**

Aos meus filhos, Celso Eduardo e Danielle,  
sempre presentes em meu pensamento.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Corpo Docente da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo e, principalmente, à Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Heloiza Helena Gomes Matos.

Esperava-se que a Internet fosse um instrumento ideal para promover a democracia – e ainda se espera.... A interatividade torna possível aos cidadãos solicitar informação, expressar opiniões e pedir respostas pessoais a seus representantes. Em vez de o governo vigiar as pessoas, as pessoas poderiam estar vigiando o seu governo – o que é de fato um direito delas, já que teoricamente o povo é soberano.

(Manuel Castells. A galáxia da Internet, 2003).

## RESUMO

Esta tese tem como propósito analisar as transformações propiciadas pelas tecnologias de informação e comunicação, na relação entre o Estado e a sociedade. As últimas décadas do século XX, foram marcadas por um ciclo de evolução/revolução do conhecimento científico, baseado nas ciências da comunicação e informação, em que, não só os modos de produção foram modificados, como também a mentalidade e as práticas sociais. O novo cenário informatizado alterou a maneira como o cidadão pensa, conhece e apreende o mundo, desenhando uma nova cidadania, o que levou o governo a adaptar-se a essa realidade apresentando-se com uma outra face: o Governo Eletrônico. Na etapa atual, o governo tem utilizado, preferencialmente, essa tecnologia para disponibilizar serviços como compra e licitação eletrônica, emissão de documentos e pagamentos de tributos. No entanto, outras etapas ainda precisam ser cumpridas para permitir o aumento e a qualidade da interatividade entre governo e cidadão. A pesquisa analisou a trajetória das transformações tecnológicas e sociais do Brasil, concentrando-se nas estratégias de comunicação do Governo Eletrônico da Prefeitura de São Paulo, como referencial para o incremento da participação cidadã.

Palavras-chave: administração pública, cidadania, comunicação e marketing público, interatividade, governo eletrônico.



## **ABSTRACT**

This paper has the focus to analyze transformations promoted by information technologies and communication, about government and society. The last decades of twentieth century, reported by an evolution/revolution cycle of scientific knowledge, based on communication and information sciences, on that, even production ways were updated, as mental and social practices as well. A new scenario computerized changed the way our citizen think, know or learn the world, showing a new citizenship, which demanded the government to upgrade itself to this reality showing with another status: The Electronic Government.

On current step, the government has been using, mainly this technology to offer services as purchase and electronic licitation, documents release and tax payments. However, other steps are still need be accomplished to allow the increase and the quality of interaction between government and citizen. The survey analyzed the way of social and technological transformations in Brazil, focusing strategies of communication of Electronic Government of Sao Paulo City Hall, as reference to increase the citizenship participation.

Key words: public administration, citizenship, communication and public marketing, interaction, electronic government.

## LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 4.1 O desenvolvimento do <i>e-government</i>	153
Tabela 4.1 Serviços de Governo Eletrônico utilizados na Internet	107
Tabela 4.2 Situação do <i>e-gov</i> em capitais brasileiras	154

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1 O Ambiente Tecnológico.....	22
1.2 A Comunicação Mediada por Computadores CMC .....	27
<b>CAPÍTULO 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMA DO ESTADO .....</b>	<b>40</b>
2.1 Democracia e Burocracia.....	51
2.2 O Espaço Público e o conceito de Accountability .....	57
<b>CAPÍTULO 3 GOVERNO ELETRÔNICO E GOVERNANÇA: CONCEITOS.....</b>	<b>65</b>
3.1 As cidades interativas .....	75
3.2 Democracia e cidadania digital .....	82
3.3 Cliente ou cidadão? .....	103
<b>CAPÍTULO 4.....</b>	<b>106</b>
<b>AS EXPERIÊNCIAS COM A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	
4.1 O Orçamento Participativo em Porto Alegre .....	110
4.2 O Governo Eletrônico no Estado de São Paulo.....	115
4.2.1 Programa Poupatempo .....	117
4.2.2 Programa ACESSA São Paulo: Infocentros.....	120
4.3 A cidade de São Paulo .....	123
4.4 O Governo Eletrônico no Município de São Paulo.....	133
4.4.1 Programa E-Cidadania: Telecentros .....	136
4.5 Análise das pesquisas .....	145
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>157</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>163</b>

## INTRODUÇÃO

O comportamento gerencial das empresas privadas, seguindo as recentes tendências administrativas, incorporaram no seu dia-a-dia os recursos disponíveis pelas novas tecnologias da informação e comunicação, as quais estão também provocando mudanças significativas na administração pública. O governo, por sua vez, tem procurado se valer desses novos recursos para atender às expectativas da sociedade, a partir do acesso tecnológico, com o objetivo de facilitar e integrar a participação da comunidade na gestão pública.

Florência Ferrer (2004) historia que, em 1996, a expressão Governo Eletrônico passou a ser utilizada para divulgar os serviços eletrônicos disponíveis pelo governo federal brasileiro. Em 1998, já era possível, pela Internet, a entrega das declarações de imposto de renda, a divulgação de editais de compras do governo e informações institucionais sobre os benefícios da previdência social.

Ainda de acordo com dados de Ferrer (2004), em dezembro de 1999, o então presidente Fernando Henrique Cardoso aprovou a oferta, pela Internet, de todos os serviços prestados ao cidadão e, com isso, foi lançado o Programa Sociedade da Informação que reuniu as estratégias do Governo Eletrônico e os aspectos sociais de inclusão digital para as atividades relacionadas à tecnologia de informação do país.

Em outubro de 2000, o Governo Federal utilizou-se do projeto denominado Governo Eletrônico para planejar e coordenar um conjunto de medidas que consolidaram as primeiras orientações nessa área, com o objetivo de universalizar o acesso digital aos serviços públicos e valer-se dos recursos da

tecnologia da informação para promover, tanto a transparência das ações governamentais como a eficácia de tais recursos, por meio da integração de todas as redes e sistemas disponíveis no âmbito da administração pública federal.

A universalização dos serviços tem como meta estimular o acesso à Internet seja individual, público ou ainda coletivo e comunitário e seu objetivo é colocar o governo ao alcance de todos e ampliar a transparência das suas ações, incrementando a participação cidadã.

A utilização da Internet como ferramenta para agilizar os negócios e promover a transparência da atividade governamental introduz, a partir de 2002, uma nova forma de trabalho, sustentada pela tecnologia, imprimindo a agilidade necessária para a otimização dos processos da administração pública. É também em 2002, que surge a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual obriga a todos os níveis de governo a disponibilizar, através da Internet, suas contas públicas.

Para atender aos cidadãos, foram desenvolvidos portais na Internet que funcionam como balcões virtuais de informação e atendimento na prestação de serviços; já para a própria gestão pública, as ações concentraram-se no desenvolvimento e integração dos sistemas em rede interna (Intranet) e, para a integração com parceiros e fornecedores, foram fortalecidos os sistemas de informação do Governo Federal em uma Extranet.

A proposta do atual Governo Federal, dando continuidade às ações já efetivadas, é estabelecer um novo paradigma cultural concentrado na inclusão digital focada no cidadão / cliente, no sentido de reduzir custos unitários, melhorar a gestão e qualidade dos serviços públicos, bem como a transparência e simplificação de processos.

Portanto, neste setor, o Governo Lula, como já citado, tem como objetivo aumentar a inclusão digital, padronizar o *software* livre nos aplicativos do governo, estabelecer padrões de operabilidade entre os vários sistemas a ele ligados, integrar informações e serviços e modernizar o Estado brasileiro, por meio da colaboração dos sistemas de conhecimento de governo para governo.

Diante deste contexto, esta tese tem como objetivo verificar as práticas de comunicação a partir dos aspectos referentes às ofertas de serviços públicos, sistemas de acesso à informação e meios de comunicação interativos disponibilizados pelo Governo Eletrônico nos portais de algumas das principais cidades brasileiras, tendo como principal objeto de estudo o portal da Prefeitura de São Paulo.

As hipóteses que norteiam este estudo têm como base o sistema de Governo Eletrônico da administração pública municipal paulistana a fim de constatar se este pode ser considerado referência para apoiar e suportar um projeto de gestão participativa.

O quadro teórico de referência baseou-se em um cenário interdisciplinar formado pelas áreas de marketing, comunicação política e pública, sociologia, administração pública e tecnologia da informação.

A pesquisa focaliza, no Capítulo 1, o tratamento e a aplicação da informação e teve como base conceitual autores como Castells, Ferrer e Lèvy. Este capítulo apresenta o ambiente tecnológico e trata da comunicação mediada por computadores.

A verificação do conteúdo, da qualidade da informação e da comunicação, como fator para o fortalecimento da Administração Pública e a Reforma do Estado voltada para o cidadão, a partir da conquista dos direitos

políticos estabelecidos no século XX, são temas discutidos no Capítulo 2, bem como a importância do estabelecimento e integração entre Estado e sociedade para a eficiência na prestação de serviços públicos.

O Capítulo 3 apresenta a implementação dos programas de *e-government*, como condição para favorecer a liberação de recursos para a eficácia dos processos internos, diminuição dos custos de transação, eliminação de distorções, sonegação, corrupção e queda dos preços de compra. O Governo Eletrônico é tratado neste capítulo, ainda como uma alternativa para a administração pública e para o mundo dos negócios.

As diretrizes gerais para a implantação e operação do Governo Eletrônico, no âmbito dos Comitês Técnicos e de toda a Administração Pública Federal, foram analisadas com base nos estudos de José Carlos Vaz (2002) que adota como referência a estruturação das estratégias de intervenção que orientam todas as ações do Governo Eletrônico, Gestão do Conhecimento e Gestão da TI – Tecnologia da Informação.

É importante reafirmar a escolha do portal do Governo Eletrônico da Prefeitura de São Paulo (Capítulo 4) como alvo principal da pesquisa. São Paulo é cidade referência em diversos setores: econômico, financeiro e educacional e, pela sua dimensão geográfica, diversidade socioeconômica e problemas sociais, apresenta, nos seus bairros, características similares a muitas cidades brasileiras.

São Paulo é denominada, por exemplo, de “a maior cidade nordestina” fora do nordeste e as experiências do Governo Eletrônico de São Paulo poderão servir de parâmetro e balizamento para investimentos tecnológicos e conceituais em outras cidades.

O Capítulo 4 também apresenta pesquisas que tratam dos portais dos governos eletrônicos e relata os resultados obtidos na pesquisa coordenada pelo autor desta tese, em 2005, quando ocupava o cargo de Coordenador Geral do Portal Eletrônico e de Inclusão Digital da Prefeitura de São Paulo.

Procurou-se delinear um quadro da atual situação do governo eletrônico e da viabilidade de participação interativa do cidadão, assunto que será discutido ao longo do desenvolvimento desta tese, considerando as ações pertinentes ao tema.



## **CAPÍTULO 1 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO**

A sociedade atual está presenciando um processo de reestruturação global do modelo de desenvolvimento dominante, ou seja, de um modelo industrial para um modelo informacional, que conforma uma nova arquitetura tecnológica, econômica, política, organizacional e de gestão coletiva.

Neste contexto, a Internet não surge somente como uma nova tecnologia de informação, mas também como uma nova forma de organização da economia e da sociedade como um todo, num processo de desconstrução e reconstrução. A capacidade de produção do conhecimento, utilizando a informação cada vez mais disponível torna-se, portanto, mais importante do que nunca.

No setor empresarial, este novo modelo se desenvolve com aplicações no comércio eletrônico, na organização interna, nas relações externas, entre outros processos. Em um ambiente de competitividade crescente, mesmo com as grandes fusões de empresas que mantêm a competição entre segmentos de grandes oligopólios, verifica-se uma perspectiva de incremento na produtividade global.

Também são muitos os impactos na estruturação da própria sociedade no estabelecimento de novos padrões comportamentais, mudanças na comunicação simbólica e o surgimento de comunidades virtuais, sendo que tais modelos informacionais necessitam de regulamentações e codificações ainda não elaboradas. Neste contexto, a ética, a solidariedade e o humanismo serão vitais

para o avanço da nova economia que deve prever, em seus serviços, a segurança e proteção social.

O papel do Estado, num mundo em transformação, é fundamental como agente estratégico para o atendimento da demanda de maior participação dos cidadãos e, ao mesmo tempo, para a tomada de decisões centrais, estratégicas e rápidas, pois o aumento da produtividade poderá vir a financiar um novo Estado do bem-estar social no país

(...) quando as circunstâncias mudam, as estruturas de dominação e regulamentação devem acompanhá-las. Paralelamente a essa necessidade de transformação na esfera da regulação, a tecnologia da informação veio se desenvolvendo e com isso, pôde oferecer ferramentas adequadas aos processos de transformação em curso. (FERRER, 2004 Introdução p.XIV).

A revolução tecnológica - concentrada na informação - está remodelando a base material das sociedades; economias por todo o mundo passaram a manter interdependência global e apresentam uma nova forma de relação entre a economia, o Estado e a sociedade como um sistema variável.

O capitalismo, sistema dominante em grande parte das nações, acompanha e incorpora o processo de transformação tecnológica e passa por uma profunda reestruturação que, de acordo com Castells (1999), se caracteriza pela flexibilidade de gerenciamento, descentralização das empresas e de sua organização em redes internas, tanto quanto em suas relações com outras empresas, assim como o fortalecimento do papel do capital do trabalho e aumento da concorrência econômica global dentro de um contexto de progressiva diferenciação dos cenários geográficos e culturais para a gestão de capital.

As mudanças sociais, por sua vez, têm sido tão acentuadas quanto os processos de transformações tecnológicas e econômicas, segundo Castells

(1999), que atingiram os sistemas políticos atualmente mergulhados em uma crise estrutural de legitimidade, colocada em pauta pela mídia que divulga escândalos e injustiças, o que aumenta a falta de credibilidade dos cidadãos em seus governantes.

Pode-se citar que o final do século XX foi marcado por um intervalo histórico caracterizado pela transformação da cultura material advinda de um paradigma que se organiza em torno da tecnologia da informação.

As novas tecnologias digitais vão alterar a maneira como o governo coleta, processa e dissemina informações e vão dar autonomia aos indivíduos para que descubram novos meios de solucionar problemas... temos de começar agora a avaliar como as novas tecnologias digitais poderão e vão modificar a forma como nos governamos. (TAPSCOTT et all, 2000 p.317).

A abrangência da informação e as facilidades proporcionadas pela tecnologia fizeram com que o número de usuários da Internet aumentasse rapidamente, dando origem a uma relação muito próxima entre os processos sociais de criação e manipulação de símbolos representados pela cultura da sociedade e a capacidade de produzir e distribuir bens e serviços que são forças reprodutivas.

A rapidez, flexibilidade e a enorme capacidade de armazenamento e processamento, proporcionadas pela informática, fizeram dela um instrumento indispensável para a administração dos homens e dos bens. A circulação e o uso das informações estratégicas nas áreas ligadas à economia e ciências apóiam-se integralmente nas redes de teleinformática.

Sobre esta questão, Lévy (1998) explica que, para entender a evolução cultural ligada à informatização, deve-se renovar a análise tradicional em termos de impactos da inovação técnica sobre a sociedade, pois as formas culturais

produzidas por computadores, criam um tipo ainda desconhecido de conhecimento e divertimento instaurando novas relações entre códigos, matéria e ação.

A informática pertence a um complexo dispositivo de sensores, filtros, transformadores e reservatórios com os quais uma sociedade cria seu mundo, representa-se e define seus critérios de juízo e gera seus conflitos. (...) O computador está do lado dos agenciadores instauradores de espaço-tempo: novo ritmo dos psicosegundos, tempo real, além-mundos simulados, distâncias abolidas por enormes fluxos de informação no utópico espaço das redes. (LÉVY,1998 p.161).

Na interpretação de Castells (1999), a tecnologia é o uso de conhecimentos científicos que especificam as vias de se fazerem as coisas de uma maneira reproduzível, ou seja, converge tecnologias em microeletrônica, computação, telecomunicações e radiodifusão.

O que caracteriza a atual revolução tecnológica não é a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação desses conhecimentos e dessa informação para a geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e seu uso. (CASTELLS, 1999 p.48)

A tecnologia, hoje, é um dos pontos de articulação de uma cultura; há cinquenta anos atrás não seria possível prever que o intercâmbio entre homens e máquinas iria se tornar tão sofisticado e que envolveria tantas pessoas em sua vida profissional e particular. A informática, para Castells (1999), é portadora de um saber que se aplica, principalmente, à gestão racional dos conhecimentos: cerca de dois terços das informações armazenadas no mundo se referem a assuntos econômicos, comerciais ou financeiros, têm caráter estratégico e fornecem dados importantes para a tomada de decisões de homens de negócios e políticos.

Por quatro séculos a generalização das economias de mercado, o crescimento econômico e demográfico, a multiplicação dos meios de transporte e comunicação, o explosivo acoplamento da ciência com a técnica e a indústria têm acelerado o curso da história humana. A informática inscreve e mantém essa aceleração no plano propriamente cultural do processamento da informação. (LÉVY, 1998 p.36).

A partir da década de 90, com a difusão mais rápida e mais abrangente dos recursos da Internet, as empresas privadas, responsáveis por grande parte da geração de riquezas, se valeram dos dados então informatizados para agilizar seus negócios. Segundo Castells (2003), a Internet transforma a prática das empresas em suas relações com fornecedores e compradores, em sua administração, em seu processo de produção e em sua cooperação com outras empresas.

Os usos adequados da Internet tornaram-se uma fonte decisiva de produtividade e competitividade para negócios de todo o tipo. (...) Em 2001, cerca de 80% das transações feitas na *web* foram B2B (*business-to-business*), o que implica em uma profunda reorganização da maneira como os negócios operam (CASTELLS, 2003 p.56).

Diante desse quadro, a importância dos negócios eletrônicos tomou grandes proporções, no entanto para que haja uma efetiva reorganização, toda a organização do negócio precisa adequar-se à tecnologia baseada na Internet.

Por empresas eletrônicas entendo qualquer atividade de negócio cujas operações-chave de administração, financiamento, inovação, produção, distribuição, vendas, relações com empregados e relações com clientes tenham lugar predominantemente pela/na Internet ou outras redes de computadores, seja qual for o tipo de conexão entre as dimensões virtuais e físicas da firma. (CASTELLS, 2003 p.57).

Ao se valer dos recursos da Internet como principal meio de comunicação e processamento de informação, a empresa incorpora o sistema como forma organizacional. Essa transformação sociotécnica permeia a economia

e afeta todos os processos de criação, de troca e de distribuição de valores, uma vez que capital e trabalho são componentes chave de todos os processos de negócios, portanto modificados em suas características e em sua operação. Neste contexto, a produtividade também é um fator que deve ser considerado quando o contexto explorado é a Era da Informação, conforme observa Pinchot.

Segundo Pinchot (1998) os “trabalhadores do conhecimento” têm que lidar com o fato de que, para fazer seu trabalho, freqüentemente precisam cruzar as fronteiras da organização, mas deparam-se com a burocracia que cria barreiras territoriais e que impedem a cooperação e o livre fluxo de informações, elementos necessários para se conseguir produtividade na Era da Informação.

Os “trabalhadores do conhecimento” precisam abandonar a estrutura organizacional formal e deslocar-se para a organização informal. A economia industrial ocidental vê tais migrações como sendo uma troca de favores; a comunidade, por sua vez, encara tais comportamentos básicos da rede de informação com mais compreensão, denominada como manifestação da economia de doação. (PINCHOT, 1998 p.135)

Muitas empresas criam seus sistemas com foco em princípios ordenadores básicos: a cadeia de comando e a lealdade à comunidade. Por meio da liderança, da inspiração e do objetivo organizacional, procuram acrescentar um espírito de comunidade organizacional a um sistema de controle basicamente burocrático, o que funciona em organizações pequenas que tenham uma visão estreita, mas que ficam ineficientes à medida que o tamanho e a complexidade do trabalho aumenta.

A partir de um novo procedimento adotado pelas empresas quanto à maneira de dirigir seus negócios, compartilhar informações e realizar projetos comuns surgiu, como efeito incontestável, a inserção destas mesmas práticas dentro da sociedade. Inicialmente tais práticas foram se tornando familiares para

os cidadãos e, quando estes perceberam a eficiência dos serviços prestados pelas empresas privadas, passaram a cobrar do serviço público o mesmo patamar de colaboração, eficiência e transparência.

O crescimento da informação em rede, a promoção da transparência e a conseqüente diminuição da burocracia estatal irão aumentar o controle social sobre o Estado, o que contribuirá para a democratização do processo decisório e para uma maior efetividade da ação governamental. É necessário que a informação seja tratada como fator estratégico de construção da base cultural e comportamental de uma nova sociedade e de um novo modelo de gestão pública.

A cooperação, convergência e integração das redes e dos sistemas de informação do governo são fundamentais, assim como foram dentro das empresas privadas. Neste processo é importante que haja o compartilhamento de recursos que permitam uma integração das redes com independência, respeitando as peculiaridades setoriais.

O debate em torno de um novo papel para o Estado e, principalmente, sobre as formas de relação deste com os demais atores sociais que incidem diretamente sobre os aspectos políticos e econômicos que constituem as cidades, gira em torno dos temas da descentralização, autonomia local e das parcerias, aspectos que irão delinear e refletir nos ambientes tecnológicos, os quais serão discutidos no item 1.1.

## 1.1 O Ambiente Tecnológico

O ambiente tecnológico e econômico afeta a maneira como as empresas e a economia utilizam os recursos disponíveis; o ambiente econômico pode mudar rapidamente e seus efeitos podem ser duradouros, exigindo um estudo minucioso sobre estratégias de marketing.

O que caracteriza a atual revolução tecnológica não é a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação desses conhecimentos e dessa informação para a geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento / comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e seu uso. (CASTELLS, 1999 p.50).

No passado, segundo MacCarthy/Perreault (1997), os responsáveis pelo marketing das empresas focavam apenas os mercados internos mas, atualmente, as economias mundiais estão conectadas e as mudanças econômicas que ocorrem em um determinado país afetam as outras. “O comércio internacional está aumentando e é afetado por mudanças internas e também pelos sistemas econômicos externos”. (MACCARTHY/PERREAULT, 1997 p.85). O sistema econômico de um país pode mudar com as alterações da balança comercial e afetar empregos, renda do consumidor e produtividade nacional.

A base tecnológica é o pilar de sustentação de qualquer ambiente econômico, pois é nela que estão as habilidades técnicas e os equipamentos que afetam a forma com que os recursos de uma economia são convertidos em resultados. Assim, o desenvolvimento tecnológico, conforme MacCarthy/Perreault (1997), afeta o marketing em suas maneiras básicas com novos produtos e com novos processos, como é o caso da informação.



O avanço nas comunicações eletrônicas tornou possível que as pessoas, em diferentes partes do mundo, estabelecessem uma comunicação face a face, por videoconferências via satélite e através dos computadores que permitiram um planejamento e um controle mais sofisticado. As novas tecnologias têm criado mercados importantes até então inexistentes, pela transferência de tecnologia de uma parte do mundo para outra.

Essa troca de informações provocou grandes progressos, pois a agilidade com que elas acontecem e o aprimoramento dos diálogos por ela oportunizados tem contribuído para uma participação efetiva e global dos mercados econômicos e políticos.

Segundo Kotler (1995), toda tecnologia nova é uma força de “destruição criativa”. A taxa de crescimento da economia, por exemplo, é afetada pela forma como muitas das principais novas tecnologias são descobertas e exemplifica: “a indústria ferroviária criou muito investimento seguido de um vazio até a chegada da indústria automobilística; mais tarde o rádio investiu muito e houve um vácuo até aparecer a televisão” (KOTLER, 1995 p.188). Assim, no período entre as principais inovações, a economia tende a estagnar, pois cada tecnologia cria conseqüências importantes, a longo prazo, que nem sempre são previsíveis.

No que se refere às mudanças tecnológicas, é preciso considerar que muitos dos produtos e serviços de hoje não existiam há cem anos atrás. Alvin Toffler (citado por Kotler, 1995 p.188) previu uma aceleração da invenção, exploração e difusão das novas tecnologias. Muitas idéias surgiram e o espaço de tempo destas novas idéias e sua implementação bem-sucedida tem diminuído rapidamente; o tempo entre a introdução e o ápice da produção está também

diminuindo consideravelmente. O advento de processadores de texto, telecopiadoras, computadores pessoais, equipamentos de áudio e vídeo tornou possível que muitas pessoas fizessem seu trabalho em casa, minimizando o deslocamento e maximizando o rendimento.

A administração da informação e a sensibilidade organizacional fazem grande diferença, uma vez que empresas concorrentes irão se diferenciar umas das outras, pela qualidade dos produtos e serviços e pela eficácia na comercialização, quando todos os processos adotarem um procedimento informacional digital, ou seja, através dos equipamentos disponibilizados pela tecnologia.

Quanto ao real valor dessa abordagem, Gates (1999) afirma que um procedimento informacional digital fica mais evidente em cenários que lidam com o público, como os bancos, por exemplo, e as instituições governamentais. Em ambos os casos a base de dados é fundamental, pois os funcionários teriam acesso imediato às informações dos clientes e/ou cidadãos e os próprios clientes e/ou cidadãos poderiam resolver inúmeros assuntos via Internet.

Depois da introdução do primeiro computador de uso genérico, durante a Segunda Guerra Mundial, os computadores provaram que eram mais rápidos e precisos do que os seres humanos em muitas aplicações, no entanto é indispensável a interferência da inteligência humana para alimentar um computador de modo que possa ter qualidade de informação. (GATES,1999 p.30)

No caso das empresas e órgãos governamentais, este último, caso específico do escopo desta tese, há necessidade de se desenvolver um “trabalho de informação” para os cidadãos - informação ativa – que, de acordo com Gates, é a transformação da informação por cérebros humanos ou programas de computador.

Conforme Michael Dertouzos<sup>1</sup>: “As atividades de informação como verbo dominam o terreno da informação. Em um país industrializado o terreno da informação representa de 50 a 60% do PIB.” (apud GATES, 1999 p.30). O trabalho de informação aplicado no preenchimento de um formulário ou no pagamento de um tributo compreende a maior parte da informação real e a maior parte do trabalho realizado em economias desenvolvidas. A informação como ação é um conceito profundo e as empresas ganharam mais agilidade em sua produtividade quando passaram a utilizar os recursos do computador como ferramenta informacional.

Um sistema nervoso digital compreende os processos que ligam intimamente todos os aspectos de ações e pensamentos de uma empresa. Operações básicas como produção e administração financeira, e o feedback dos clientes, são eletronicamente acessíveis aos profissionais do conhecimento da empresa que usam ferramentas digitais para adaptar-se e reagir rapidamente. (GATES, 1999 p.31).

É assim que a disponibilidade imediata da informação aplicada ao pensamento estratégico, deixa de ser uma atividade isolada para se tornar um processo ativo e em constante evolução.

O manejo da informação é essencial para uma empresa e, com as mudanças tecnológicas dos últimos anos, tornou-se acessível para executivos e funcionários criando oportunidades para redirecionar vários procedimentos.

Para Gates (1999), o redirecionamento requer três ações. Primeiro, a empresa deve considerar a tecnologia da informação como um recurso estratégico que auxilia a empresa a obter mais do seu pessoal; segundo, um diretor executivo deve apreender os conceitos da tecnologia para poder “cobrar” do seu departamento de Tecnologia da Informação, a eficiência de suas

---

<sup>1</sup> Michael Dertouzos, Diretor do Laboratório de Ciência da Computação do MIT.

informações; terceiro, o responsável pela TI deve participar das decisões da empresa para alimentar o banco de dados, incluir as estratégias mercadológicas e de administração.

Tais aspectos discutidos por Gates também têm eficiente aplicabilidade nos computadores que servem ao Governo Eletrônico. Se nas empresas, há uma grande necessidade de circulação de informações, no caso do *e-government* é o cidadão que precisa delas para a solução de seus problemas e para o atendimento de suas necessidades. Para tanto é preciso que funcionários e coordenadores dos programas de *e-government* também sejam instruídos para promover uma circulação ativa de informações, sem o que, não há razão para que se desenvolva tal estratégia.

Tomando por base o raciocínio de Michael Dertouzos que defende que a informação deve ser ativa, pode-se chegar ao que Pierre Lèvy (1999) considera por interatividade. Segundo Lèvy, o termo interatividade ressalta a participação ativa do beneficiário de uma transação de informação, uma vez que ele não é um elemento passivo. O destinatário de uma informação decodifica, interpreta, participa e mobiliza seu sistema nervoso.

O telefone, como observa Lèvy, permite que haja diálogo, reciprocidade e comunicação efetiva, assim como nos jogos de videogame em que o jogador interage com as regras e tenta vencer. Os sistemas que permitem o acesso compartilhado com a Internet e seus recursos de *chats* e MSN, são também fontes de informação, espaços de trabalho, acesso a documentos, entre tantos outros recursos.

A comunicação através do mundo virtual, segundo Lèvy, é, de certa maneira, mais interativa do que a comunicação telefônica, pois permite que, junto

com a mensagem, sejam exibidas a imagem do interlocutor e o contexto ou situação na qual o diálogo acontece.

Tais recursos fizeram com que se desenvolvesse uma nova maneira de viver na sociedade, seja no contato entre as pessoas, seja na forma como se realizam os processos econômicos e políticos, tema que será explorado no item 1.2.

## **1.2 A Comunicação Mediada por Computadores CMC**

Segundo Castells (1999), na segunda metade da década de 90, um novo sistema de comunicação começou a ser formado a partir da fusão da mídia de massa personalizada globalizada com a comunicação mediada por computadores, cujo sistema é caracterizado pela integração de diferentes veículos de comunicação e seu potencial interativo. Tal sistema foi chamado de multimídia que estende o âmbito da comunicação eletrônica para todo o domínio da vida cotidiana, quando então, governos e empresas do mundo inteiro passaram a concentrar seus esforços para instalar e operar utilizando o novo sistema, considerado como ferramenta de poder, fonte potencial de lucro e símbolo de hipermodernidade, tal como ocorreu nos Estados Unidos, quando o então vice-presidente Al Gore, lançou o programa de Infra-Estrutura Nacional de Informação para renovar a liderança do país no século XXI.

Mas foram os negócios e não os governos que estavam dando forma ao novo sistema multimídia, pois a escala de investimentos em infra-estrutura impediu que os governos atuassem sozinhos. As empresas de todo o mundo

posicionavam-se para entrar em um mercado que, no século XXI, poderia se equiparar àquilo que o complexo industrial nos setores automobilístico e petrolífero, por exemplo, representaram na primeira metade do século XX.

Desta forma, como o formato tecnológico do sistema não é padronizado, aquele setor que dominasse os primeiros estágios poderia ter influência decisiva sobre sua evolução, conquistando vantagens estruturais competitivas.

Assim, a Era da Informação também introduziu uma nova forma urbana que é a cidade informacional. Castells (1999), defende que a natureza da nova sociedade baseada no conhecimento e organizada em torno de redes e a cidade informacional é um processo caracterizado pelo predomínio estrutural do espaço de fluxos que variam de acordo com a diversidade das formas emergentes neste novo período histórico, o que Rita Süßmuth (1998) qualifica como a Capacidade Futura da Sociedade, ou seja, qualquer tentativa de explorar a capacidade futura da sociedade deve ter início a partir da definição de termos. “A capacidade futura deve ser equacionada como a capacidade operacional que envolve a rejeição de tradições e procura soluções no que é novo e no que está em progresso”. (SÜSSMUTH,1998 p.39).

Tais aspectos são elementos do conceito de capacidade futura, que diz respeito, principalmente, à capacidade da sociedade e do indivíduo em lidar com as mudanças e se integrar nas condições estruturais futuras que originaram discussões, reflexões e contribuições sobre o estado da sociedade no final do século XX, quando ocorrem profundas transformações - que ainda estão em curso - no que se refere ao estilo de vida tradicional.

Alguns indivíduos vêem pouco mais do que as crises, como a erosão da sociedade, dos valores e de tudo que tem sido a base desta por décadas. Outros detectam uma esperança advinda dessas mudanças, sentem um novo estímulo e tentam desenvolver potenciais futuros como base para políticas sofisticadas e moralmente comprometidas. (SÜSSMUTH,1998 p.40)

Nos processos de democratização pelos quais passaram os países da Europa Central e Oriental, tornou-se necessário redesenhar o mapa político, sendo que o mundo dos negócios deparou-se com novos desafios da crescente globalização e da conexão com a rede mundial. Novas tecnologias e avanços científicos propõem novas perguntas sobre a acessibilidade da informação.

Complexas regras e regulamentações socioeconômicas e legais tornaram-se obstáculo para a inovação e o compromisso, o que sujeita a sociedade a uma desproporção: por um lado, há aqueles que provocam mudanças e se envolvem na comunidade; por outro, observa-se uma grande inércia, complacência, auto-satisfação e falta de vontade para mudar.

No entanto, a Terceira Revolução Industrial é o caminho da sociedade industrial para a sociedade da informação no que se refere à aquisição, armazenagem, processamento, transmissão, disseminação e uso da informação e do conhecimento. A Era da Informação irá redefinir os direitos, o trabalho e a natureza do relacionamento interpessoal dentro da sociedade. Assim é que as novas tecnologias e as novas formas organizacionais fizeram com que surgisse a perspectiva da aldeia global, o que provocou um profundo efeito na concepção de comunidade.

Marshal Goldsmith (1998), elege três características comuns nas comunidades do passado: seus membros podiam comunicar-se entre si, negociar entre si e compartilhar uma cultura comum. No futuro, a comunicação, o comércio

e a cultura os tornarão globais e o surgimento da comunidade global trará oportunidades e desafios sem paralelo que têm importantes implicações para a humanidade.

No que se refere à comunicação global, o advento dos meios de comunicação disponíveis maciçamente, proporcionou facilitadores para uma aprendizagem mais ampla, pois o potencial para a conectividade global significa a oportunidade de interagir para que se processe uma evolução rápida e positiva.

Ter acesso a mais informação, no entanto, não necessariamente leva a melhores decisões. (...) Os líderes do passado não podiam tomar decisões porque tinham poucas informações; os líderes do futuro serão incapazes de tomar decisões porque terão informações demais (GOLDSMITH, 1998 p.108).

Editar e acessar, de forma eficiente, informações verdadeiramente relevantes será um desafio-chave para o futuro. Há poucas evidências históricas para apoiar a hipótese de que a disponibilidade instantânea de informações levará a uma qualidade de longo prazo da comunicação.

Goldsmith comenta que, no início de sua história, a televisão foi considerada uma inovação revolucionária que tinha potencial para fornecer benefícios positivos de longo prazo para a humanidade, no entanto, a maioria dos programas de televisão fornece mais estímulos de curto prazo (por exemplo, novelas ou seriados) do que de longo prazo. O vício da televisão é hoje um dos problemas mais subestimados dos Estados Unidos (a criança média passa muitas horas vendo “lixo” pela TV). No futuro, o vício da Internet também pode ultrapassar o vício em drogas e em álcool combinados, como um problema social.

Por outro lado, se há uma conectividade global, também haverá vantagens do comércio global, pois a concorrência (em âmbito global) leva à



produção de produtos e serviços de maior qualidade e menor preço. Os consumidores terão acesso a uma grande diversidade de bens que podem ter sido produzidos em diversos países principalmente nos países pobres. Estes, com menor custo de mão-de-obra, têm chances reais de se igualar aos mais desenvolvidos ao receber trabalhos que dependem de mão-de-obra que custaria muito mais em países ricos.

A quebra de barreiras comerciais leva a um mercado cada vez mais eficiente, embora, em tese, o comércio global crie uma diversidade maior de produtos, o que na prática, cria uma maior homogeneidade.

É fato que a adoção de um novo procedimento produtivo irá refletir na vida dos indivíduos e na cultura agora globalizada, conseqüentemente na facilidade de acesso à informação, o que significa que haverá mais oportunidades culturais disponíveis ao alcance das massas. Historicamente, muitas oportunidades culturais eram restritas àqueles que podiam pagar para ir ao teatro, aos concertos e freqüentar livrarias e universidades, mas hoje em dia, os bens culturais podem ser adquiridos por uma maior parcela da população.

Conforme Castells (1999), a Comunicação Mediada por Computadores (CMC) é muito recente e foi utilizada de forma restrita até 1995. A partir daí, houve uma grande expansão da tecnologia interativa baseada no computador, que ainda não pode ser caracterizado como um meio de comunicação geral. Embora seu uso continue se expandindo em ritmo acelerado, a comunicação mediada por computadores ainda exclui a maior parte da humanidade, ao contrário da televisão e de outros meios de comunicação de massa.

Castells registra que, em 1994, mais de um terço das famílias norte-americanas estava equipada com computadores pessoais e os gastos com os

*personal computers* superaram as compras de aparelhos de TV, fato que também ocorreu na Europa na década de 90, apesar de representar um índice de apenas 20%; o Japão por sua vez faz uso de computadores no ambiente de trabalho em grande escala, mas não apresenta índices representativos no uso doméstico.

Mesmo apresentando tais índices, Castells afirma que grande parte da CMC ocorre no ambiente de trabalho ou em situações a ele relacionadas e, dentro do contexto dos impactos culturais, deve ser considerado metaforicamente como “isomorfismo simbólico” ou similaridade superficial entre indivíduos de diferentes espécies ou raças, aqui aplicado aos processos de trabalho, serviços feitos em casa e entretenimento na nova estrutura de comunicação. Os usuários de computadores tendem a ressentir-se da falta de uma separação distinta entre trabalho e lazer, família e negócios, personalidade e função.

Como exemplo, Goldsmith (1998) cita que, em regimes repressores, o alvo principal estava em restringir o fluxo da comunicação aberta através da queima de livros, censura aos meios de comunicação de massa e à liberdade de expressão, porém a capacidade de estabelecer uma comunicação com pessoas de diferentes formações, proporciona uma nova ótica sobre os estereótipos étnicos negativos que, conforme opinião otimista de Goldsmith, não são mais válidos.

Ao inspirar os cidadão de hoje e educá-los nos valores da celebração da diversidade, da criação de valores de longo prazo e na busca do humanitarismo, podemos começar a criar uma comunidade global que será menos parecida com um pesadelo e mais com um sonho realizado.  
(GOLDSMITH,1998 p.114)

Sob esta concepção, mesmo com todos os aspectos positivos e negativos, as tentativas de interromper o fluxo da comunicação, do comércio ou

da cultura, podem produzir êxitos de curto prazo, mas são destinadas ao fracasso no longo prazo, ou seja, tais tentativas de censura podem produzir resultados de curto prazo, mas seu impacto de longo prazo será desprezível por duas razões:

1. A Internet é global e a informação que for censurada em um país será rápida e facilmente duplicada em outro.
2. Quase todas as pessoas que estão envolvidas no desenvolvimento de novas tecnologias acreditam no livre fluxo de informações, não se atêm à censura e não se intimidam com normas governamentais. (GOLDSMITH,1998 p.111).

A experiência mundial de interrupção do fluxo do comércio, a Guerra Fria, foi um grande fracasso. O fato de ter clientes fiéis e não ter que acompanhar os concorrentes globais levou à fabricação de produtos que, a cada ano, iam ficando cada vez mais aquém do padrão mundial.

Goldsmith (1998), cita como exemplo, que os carros produzidos na Alemanha Oriental tornaram-se obsoletos, a construção de muros para proteger setores ou trabalhadores não-competitivos produz um benefício de curto prazo, mas não interrompe o desenvolvimento de produtos melhores e mais baratos no resto do mundo. As tentativas norte-americanas de forçar restrições comerciais a parceiros relutantes e evitar que estes fizessem negócios com Cuba, gerou um conflito internacional e obrigou um recuo do governo dos EUA. Já na França, há um esforço de legisladores que tentam restringir o fluxo da cultura global para proteger a cultura histórica nacional, há estratégias para limitar a quantidade de programas de televisão norte-americanos e a tentativa de controlar a quantidade de estímulos em língua inglesa, fornecidos pela Internet, podem ser bem-intencionados, mas provocou uma reação negativa nos franceses que entenderam ser hostil tal atitude por sugerir que são incapazes de tomar suas

próprias decisões. A tentativa de restringir o acesso a qualquer produto, freqüentemente, torna mais desejável o que está sendo proibido.

Na política também se observa uma crescente utilização da CMC. O correio eletrônico está sendo usado como veículo para o exercício da democracia em países do primeiro mundo, com a participação eletrônica dos cidadãos que têm a chance de opinar sobre questões políticas e dispor de diversos serviços municipais e, existindo tal possibilidade, formaram-se comunidades virtuais que, de acordo com Castells (1999), é uma rede eletrônica de comunicação interativa, autodefinida e organizada em torno um interesse ou finalidade compartilhados, que tem se expandido cada vez mais em escala global.

O modo de comunicação eletrônica multipessoal representado pela CMC tem sido usado de diferentes formas e para diferentes finalidades com o objetivo de atender a variação social e contextual entre seus usuários, pois o acesso permite que haja interesses culturais, políticos, educacionais e econômicos, mas o impacto cultural mais importante é o reforço potencial das redes sociais culturalmente dominantes, assim como o aumento da interação globalizada.

Os fabricantes de computadores, em razão da convergência tecnológica (computadores, telecomunicações e a grande mídia em todas as modalidades), apressaram-se em oferecer dispositivos que iriam incorporar o potencial para conectar a “casa eletrônica a uma galáxia da comunicação”, usando as palavras de Castells (1999), ao mesmo tempo em que supriam as pessoas da capacidade de navegação auto-programável e de fácil utilização.

O controle empresarial, munido dos recursos de multimídia, terá conseqüências duradouras sobre as características da nova cultura eletrônica,

tendo em vista as diversas aplicações destes recursos comunicacionais nas áreas de educação, saúde e aperfeiçoamento cultural, cuja estratégia visa ao desenvolvimento de um grande sistema eletrônico de entretenimento, sendo este considerado um investimento seguro sob o ponto de vista empresarial.

No entanto, é preciso salientar que a opção pela multimídia ficará restrita àqueles que têm tempo e dinheiro para o acesso e aos países e regiões com o necessário potencial cultural; além deste fator, as diferenças culturais e educacionais serão decisivas para o uso proveitoso de cada usuário. A informação sobre o que procurar e o conhecimento sobre como usar a mensagem será essencial para se conhecer um sistema que difere da mídia de massa.

O mundo da multimídia será, portanto, habitado por duas populações essencialmente distintas: a interagente e a receptora da interação. Os indivíduos serão capazes de selecionar circuitos multidirecionais de comunicação e outros receberão um número restrito de opções "pré-empacotadas". (CASTELLS, 1999 p.382).

Sobre comunidades virtuais, Howard Rheingold (1998), cita que há muitos anos, grandes associações de pequenas comunidades se depararam com uma importante questão que se referia à nova abstração política, conhecida como país-Estado, e até que ponto essa nova forma de organização social humana representou um avanço em relação à vida de aldeia que as pessoas conheceram por séculos.

Hoje, com milhões de pessoas utilizando a Internet para participar de discussões contínuas sobre diversos assuntos, surge uma importante questão: que tipo de comunidade é a comunidade virtual?

Uma comunidade virtual é um grupo de pessoas que pode ou não se encontrar face a face e que troca idéias através de BBSs e redes e que chega a afetar as vidas dessas pessoas no mundo real. Como qualquer outra comunidade, uma comunidade virtual é também um conjunto de pessoas que aderem a certos contratos sociais e que compartilham certos interesses (eccléticos). (RHEINGOLD, 1998 p.121).

Uma comunidade virtual tem um foco geograficamente local e uma conexão com um domínio mais amplo. A existência de comunidades ligadas através de computadores foi prevista há 20 anos por J.C.R. Licklider, que colocou em movimento a pesquisa que resultou na criação da primeira comunidade desse tipo, a ARPAnet. Em artigo publicado em abril de 1968 na *International Science and Technology*, Licklider escreveu:

Como serão as comunidades interativas *on-line*? Elas consistirão em membros geograficamente separados, às vezes reunidos em pequenos agrupamentos e às vezes trabalhando individualmente. Serão comunidades não de localização comum, mas de interesse comum. (LICKLIDER, 1968 apud RHEINGOLD, 1998 p.120).

Hoje em dia, milhões de pessoas fazem parte do futuro com que Licklider sonhou e que podem atestar o acerto de sua previsão que corrobora com Goldsmith (1998): "A vida será mais feliz para o indivíduo *on-line* porque as pessoas com quem ele interagir serão selecionadas mais pelos interesses e metas em comum, do que por mera proximidade." (LICKLIDER, 1968 apud RHEINGOLD, 1998 p.109-110).

No entanto, deve-se reconhecer que este meio de comunicação tem conseqüências nem sempre positivas. As idéias e interesses podem se encontrar, mas os corpos são deixados para trás e as comunidades geográficas não são mais tão importantes. Porém, as comunidades virtuais têm várias vantagens, sendo uma delas a quebra de preconceitos, o que favorece a comunicação aberta

entre as pessoas, assim como seus relacionamentos, sejam eles pessoais ou profissionais.

Novamente, retomando as idéias de Goldsmith (1998), raça, sexo, idade, país de origem e aparência não são virtualmente aparentes, a menos que uma pessoa queira tornar pública suas características. As pessoas cujas deficiências físicas dificultam a criação de novas amizades descobrem que as comunidades virtuais as tratam como sempre quiseram ser tratadas - como seres transmissores de idéias e de sentimentos. Comunidades virtuais são instrumentos para conectar as pessoas de acordo com interesses mútuos compartilhados.

Nos tipos tradicionais de comunidades, conforme Rheingold (1998), é comum, primeiramente, encontrar as pessoas e depois conhecê-las. Em comunidades virtuais, primeiro há um contato *on-line* que dá ao usuário a liberdade de decidir se as quer conhecer ou não, além disso, as comunidades virtuais podem ajudar seus membros a lidar com a sobrecarga de informações.

Um problema criado pela Era da Informação, especialmente para estudantes e trabalhadores do conhecimento que ficam imersos no fluxo de informações, é a quantidade de informação disponível, sem filtros eficazes para peneirar os dados-chave úteis e interessantes e, para sanar ou minimizar este problema, os pesquisadores na comunidade de estudos da inteligência artificial estão tentando desenvolver “agentes de *software*” que iriam procurar e peneirar, filtrar e encontrar uma informação específica.

Assim, uma forma de criar a comunidade virtual e de utilizá-la com eficácia, segundo Rheingold (1998), é gastar tempo para ganhar tempo. No início, há comandos desconhecidos a serem aprendidos e novos procedimentos e costumes para absorver. Essa é a parte mais inclinada da curva de

aprendizagem, e muitas pessoas, simplesmente desistem, porque fazer conferências por computador não é tão simples quanto pegar um telefone ou endereçar uma carta, mas pode ser muito mais compensador quando outras pessoas estão querendo ajudar.

Especialistas têm discutido a respeito da natureza da comunidade, desde que os primeiros sociólogos passaram a estudar a transição pela qual estas passaram, desde o período da vida em aldeias, para a comunidade caracterizada pela vida urbana e nacional.

Benedict Anderson, citado por Rheingold (1998 p.123), destaca que as instituições representadas pelos países-Estados são abstrações. Grupos de pessoas aproximam-se através de crenças compartilhadas em constituições, mitos, lendas nacionais, além de outros símbolos, mas hoje podem se deslocar para uma esfera ainda mais abstrata em que a tecnologia é o meio, a que Jean Baudrillard denomina hiperrealidade.

Talvez a característica mais importante da comunicação por computador seja a de que este é um meio de muitos-para-muitos. Diferentemente da mídia de poucos-para-muitos, como jornais, livros, revistas, televisão e rádio, esse é um meio em que muitas pessoas têm acesso a muitas outras. “Cada nó da rede, mesmo cada computador ligado a um telefone por meio de um modem é potencialmente uma gráfica, uma estação de transmissão e um local de reuniões”. (RHEINGOLD, 1998 p.126).

No que se refere à esfera pública, Rheingold faz referência ao filósofo político alemão Jürgen Habermas (1984), que defendeu que a rede é uma parte da vida social que vem à luz quando os cidadãos permutam pontos de vista sobre questões de importância ao bem comum. É onde a opinião pública pode ser



formada. Quando as pessoas se reúnem para discutir questões de importância política, a esfera pública se torna a base da democracia. Habermas baseou seu trabalho no papel dos cafés, salões, sociedades públicas e comitês de correspondência durante os séculos XVII e XVIII, quando os debates entre cidadãos levaram a revoluções democráticas na França e nos Estados Unidos.

Assim, segundo Rheingold, o advento dos meios de comunicação de massa e da manipulação da opinião pública, através da propaganda, levou à acomodação e à deterioração da esfera pública.

As colocações levantadas neste item levam à reflexão que deu origem ao desenvolvimento desta tese, tendo em vista que a comunicação de muitos-para-muitos, usando a terminologia de Rheingold, tem se tornado uma ferramenta potencial para a esfera pública no século XXI, através das comunidades virtuais que podem ajudar as pessoas a se conectar entre si e a recriar uma sociedade civil essencial para o Estado democrático.

A questão da comunidade e da vida em sociedade, bem como suas relações, será tratada no Capítulo 2 que enfoca a Administração Pública em sistemas democráticos, a burocracia que envolve seus processos e, ainda no espaço público, a importante representação do conceito de *accountability*.

## CAPÍTULO 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMA DO ESTADO

A questão clássica da democracia está em assegurar, de modo justo, a participação dos membros da comunidade nos processos deliberativos. Frutuoso Pinto (2004), cita que, na Atenas do século V a.C., a democracia era praticada na forma de assembleias populares em que os homens adultos, cidadãos da *polis* podiam debater e votar nos assuntos pertinentes ao interesse geral. Nesta época, a população de Atenas tinha, aproximadamente, 440 mil habitantes – excetuando-se mulheres, escravos e estrangeiros que não possuíam direito à cidadania, restando, portanto, pelo menos 20 mil habitantes habilitados a participar das assembleias populares.

Mas, em democracias participativas, como as assembleias populares, havia a dependência de uma comunidade que fosse razoavelmente pequena, onde todos os seus membros pudessem estar próximos o suficiente para ter acesso ao local de deliberação, completa Frutuoso Pinto (2004), e, conseqüentemente, manifestarem seu interesse de participar, através da formação de uma identidade comum. Nas democracias da atualidade, uma assembleia nesses moldes seria inviável, devido às grandes distâncias a serem percorridas, gerando não apenas desinteresse por parte dos cidadãos, como também uma imensa dificuldade de operacionalizar tal instituição.

A solução para o dilema da participação nas modernas democracias foi o princípio da representatividade que, de acordo com Dahl (1997), através de procedimentos eleitorais, os cidadãos dos Estados nacionais selecionam representantes num corpo de candidatos que irão defender os interesses da

comunidade em instâncias especialmente projetadas para este fim. A Internet com seus recursos de comunicação e interatividade cria novas oportunidades para o governo e sociedade discutirem políticas públicas e prioridades sem intermediários.

Para Castells: "(...) a Internet poderia ser usada pelos cidadãos para vigiar seu governo. Ela poderia se tornar um instrumento de controle, informação, participação e até de tomada de decisão, de baixo para cima". (2003, p.152).

Assim, dois aspectos devem se observados:

Para fortalecer a democracia, são necessárias não apenas estruturas comunicacionais eficientes e instituições propícias à participação, mas, também, devem estar presentes a motivação correta, o interesse e a disponibilidade dos próprios cidadãos para se engajar em debates. (MAIA apud EISENBERG, 2002 p.48).

Maia comenta que:

(...) não obstante, o potencial da Internet para expandir os fóruns conversacionais faz emergir inevitavelmente o problema do acesso às tecnologias da comunicação. (...) o alto custo dessa tecnologia (e das ligações telefônicas) e o elevado índice de analfabetismo barram o acesso de muitos ao espaço cibernético.

Para evitar que as barreiras digitais ampliem as desigualdades sociais, reforçando ainda mais as vozes daqueles que já são privilegiados no sistema político, deve implementar políticas agressivas para democratização do acesso comunitário às tecnologias e de capacitação técnica e cognitiva para plena participação. (MAIA apud EISENBERG, 2002 p.51-52).

Desta forma, como a tecnologia pode ser um fator adicional de exclusão social, promover a cidadania também significa combater a exclusão digital, ou seja, promover a inclusão digital. Vaz define:

Por inclusão digital entende-se o esforço de oferecer acesso à tecnologia da informação a setores e indivíduos que, por suas condições sociais e econômicas, encontram barreiras para desenvolver habilidades e utilizá-las.

É portanto, uma política de combate a um aspecto específico de exclusão social. A privação de acesso a um conjunto de recursos decisivos para o acesso à cultura, ao trabalho, à educação, à informação e aos próprios direitos. (VAZ, 2002 p.20).

Segundo Vaz (2003), há duas grandes questões que sintetizam o grau dos desafios colocados para a formulação de políticas de Governo Eletrônico no Brasil. A primeira refere-se à dimensão operativa da disputa pela hegemonia no campo das transformações do Estado brasileiro, que aponta para a necessidade de se considerar a tecnologia da informação como peça importante para a chamada modernização administrativa.

Trata-se, portanto, de articular estratégias governamentais para utilizar a tecnologia da informação para promover um processo de modernização democrática da administração pública, afastando os riscos de uma modernização conservadora e autoritária como a que veio sendo praticada no Brasil. (VAZ, 2003 p.1).

A segunda questão corresponde às peculiaridades do contexto brasileiro que combina tecnologia, recursos e mão de obra qualificada com as desigualdades sociais.

Resolver essa contradição significa não somente evitar que a tecnologia da informação aprofunde o fosso da exclusão social que divide os brasileiros em dois mundos tão distantes, mas fazer com que se transforme em instrumento de promoção de oportunidades e de acesso a direitos. (VAZ, 2003 p.2).

Considerando tais aspectos, observa-se a necessidade de uma modernização da administração pública que transforme as relações entre Estado e sociedade, de modo a vincular a eficiência e a eficácia da ação das ações do governo à afirmação de direitos coletivos de cidadania.

Seguindo os ensinamentos de Bresser Pereira (1998), um dos objetivos clássicos da administração pública é proteger o patrimônio público e defender a *res publica* contra a sua captura por interesses privados.

Assim, a reforma burocrática brasileira teve como objetivo fundamental proteger o Estado contra a corrupção e o nepotismo, “mas jamais logrou êxito em sua missão, dado o autoritarismo político que geralmente a envolvia”. (BRESSER PEREIRA, 1998 p.81).

Já a reforma gerencial surge no regime democrático, no último quartel do século XX, no mesmo momento dos direitos republicanos, ou seja, o direito que cada cidadão tem de exigir que o patrimônio público seja usado para fins públicos, ao invés de ser capturado por interesses privados.

Cidadão, define Bresser Pereira, é o membro do Estado-Nação dotado de direitos e capaz de interferir na produção do direito e, sobre tal afirmação, cita que, nos termos da análise clássica de Marshall (1950), primeiro foram definidos os direitos civis, depois os direitos políticos e, finalmente, os direitos sociais.

No século XVIII, os contratualistas das cortes inglesas definiram os direitos civis, que serviriam de base para o liberalismo; no século XIX os democratas definiram os direitos políticos. Esses dois direitos estabeleceram as bases das democracias liberais do século XX. (MARSHALL, 1950 apud BRESSER PEREIRA, 1998 p.81).

A partir da conquista dos direitos civis, os cidadãos conquistaram o direito à liberdade e à propriedade em relação a um Estado antes opressor ou despótico; por meio dos direitos políticos, os cidadãos conquistaram o direito de votar e serem votados, de participar do poder político do Estado, contra um Estado antes oligárquico. Finalmente, na segunda metade do século XIX os socialistas definiram os direitos sociais que, no século XX foram inscritos nas constituições e nas leis dos países.

A convivência social nas democracias modernas é o resultado dos componentes necessários entre duas esferas – a do privado ou civil e a do

público ou cívico – e entre os quatro direitos básicos: civis, políticos, sociais e republicanos.

O cidadão tem a liberdade negativa de não sofrer restrições ou interferências em relação aos seus desejos legítimos; tem a liberdade positiva para participar do governo, partilhar a riqueza social e garantir que o que for decidido ser público de fato o seja. (BERLIN, 1958 apud BRESSER PEREIRA, 1998 p.83).<sup>2</sup>

A democracia é um regime político historicamente em construção, conforme Carlos Nelson Coutinho, que vai sendo aperfeiçoado à medida em que os quatro direitos da cidadania vão sendo afirmados e os políticos são responsabilizados perante os eleitores. “A democracia transformou-se em um valor universal, exigindo do cidadão uma crescente preocupação com os temas públicos. A democracia é uma realidade política histórica”. (COUTINHO apud BRESSER PEREIRA, 1998 p.83).

Deve-se considerar, para efeito desta tese, o funcionamento e a organização de corporações, tendo em vista que, por consequência deste modelo, surge um novo comportamento do cidadão e os governos precisarão se adaptar.

As pressões do meio ambiente e as forças que elas originam na organização obrigaram os administradores a procurar novas abordagens para melhorar o desempenho de seus funcionários, gerando mudanças administrativas que envolveram a necessidade de adquirir novos conhecimentos, habilidades e atitudes – e mudanças nos estilos de chefiar e nos procedimentos organizacionais. O Desenvolvimento Organizacional adapta a empresa trazendo-a para uma linha que segue novas exigências dos recursos humanos.

---

<sup>2</sup> Explica-se: liberdade negativa refere-se aos direitos civis do cidadão em que a sua liberdade e propriedade não sejam feridas; no caso dos direitos políticos e dos direitos sociais é necessária uma ação positiva do Estado. (BRESSER PEREIRA, 1998 p.83).

A mudança de uma estrutura é um processo complexo que envolve problemas com a ambiência organizacional. Não importa se for uma reengenharia, uma melhoria ou um redesenho. O relevante é conhecer o processo atual, o que ele faz, qual seu desempenho, seus pontos críticos, considerando os insumos e os produtos. (MAHLER, 1973 apud CURY, 2000 p.222).

Para que um administrador entenda o processo é indispensável o levantamento do que acontece em suas diversas atividades e tarefas. Esta análise deve ser feita pela equipe responsável junto aos usuários diretamente envolvidos com a realização no trabalho e no local em que é realizado. O processo é composto por cinco etapas, conforme elenca Cury (2000, p.223):

Fixação dos objetos estratégicos – Compreensão dos problemas como o crescimento, a expansão ou diversificação da empresa, ambientes internos e externos.

Identificação dos principais obstáculos – Alto escalão deve participar desta fase, analisando minuciosamente as dificuldades e os obstáculos da organização.

Elaboração de alternativas – Critérios de departamentalização com suas características, vantagens e desvantagens.

Teste quanto às vantagens – Comparação entre vantagens estruturais e seu reflexo no comportamento da força de trabalho da organização.

Opção de alternativa - Objetivos da empresa, incluindo as conseqüências da mudança, a saúde e a efetividade da empresa.

Numa organização, existe um resultado da integração da vida e atividade de indivíduos com a vida e atividade de outros sobre os quais existe influência, além de preparar para ser influenciado por elas. As pessoas, geralmente, só podem ser influenciadas se compartilharem valores e objetivos comuns, assim como ocorre na administração pública.

Conseqüentemente, o crescente interesse da sociedade e da organização, enfocam a integração, ou seja, o desenvolvimento da interdependência efetiva entre as pessoas.

O nascimento, o crescimento e a difusão das organizações não constituem um processo histórico universal. Já nas antigas culturas mediterrâneas apareceram organizações como exércitos permanentes, associações, administrações e hospitais que se situam mais próximas das formas modernas. Atualmente, as sociedades dos países em desenvolvimento importam, juntamente com a técnica moderna, também as formas modernas de organização: administração, empresas, escolas, partidos políticos, sindicatos, elementos convertidos como essenciais na estrutura de uma sociedade extremamente ligada à sua natureza e à administração moderna.

A administração deve procurar proporcionar o que seu funcionário precisa e criar um ambiente ou clima que possibilite a satisfação individual de necessidades e objetivos organizacionais, por extensão.

Para se compreender uma organização é preciso investigar a participação do indivíduo em diversas organizações, o grau de participação, suas motivações, seu comportamento e suas reações na intimidade da empresa. O instrumento mais poderoso que possui a administração é a organização, considerada como estrutura e dinâmica. É por meio dela que se pode fazer o melhor uso dos recursos disponíveis, conduzindo assim a empresa à realização de seus objetivos. (KWANISCKA, 1990 p.56-57).

No campo social, Cury (2000) alega que as organizações contemporâneas dão valor à nacionalidade, competência e eficácia, coordenando um grande número de ações humanas, criando um poderoso instrumento social que combina seu pessoal com seus recursos, unindo no mesmo processo dirigentes, especialistas, trabalhadores, máquinas e matérias-primas.

Uma organização eficaz é fruto do trabalho humano, pois a cultura organizacional depende de decisões racionais para solucionar problemas e



dificuldades. Sendo assim, o sucesso de uma empresa depende inteiramente da filosofia e do clima adotados por ela.

Uma das principais causas de preocupação dos administradores com as questões de organização é o fato de que as condições técnicas, econômicas e geográficas com que se defrontam suas empresas, assim como os governos, tornam-se cada vez mais diversas e estão se modificando constantemente. Lawrence e Lorsch (1973), demonstram que a necessidade de reduzir a confusão é vital e importante, pois o ritmo das transformações tecnológicas está se acelerando e as tecnologias de processos e produtos tornaram-se mais complexas.

De maneira crescente, as corporações tornaram-se multinacionais, operando em área geográficas mais amplas e em condições econômicas e culturais mais diversas. Estas tendências estão apenas no início e as projeções indicam que vão acelerar ainda mais.

Apesar de o cenário social vir em primeiro lugar como fator determinante numa organização, o meio ambiente físico desempenha um papel importante na socialização do ser humano. Delorenzo esclarece que “a forma da organização deve ser uma função conjunta das características de homens e instrumentos e a natureza do ambiente onde é realizada a tarefa” (1974, p.158). Isto significa que, quando um ou outro se altera de maneira significativa, pode-se esperar modificações simultâneas na estrutura da organização.

A Valorização Interna, para Hampton (1983), trata-se de “uma abordagem que compreende como as pessoas, a tecnologia, a administração e o ambiente da empresa dependem um do outro”. (apud Cury, 2000 p.53)

Para Chiavenato (1981 apud Cury, 2000), somente com a perspectiva contingencial é que se pode decolar visualmente de dentro para fora da organização, dando ênfase nos ambientes e nas demandas ambientais sobre a dinâmica organizacional. As características ambientais condicionam a organização.

Sob tal conceito deve-se fazer referência à Davenport (1998) que usa o termo Ecologia da Informação para definir os ambientes tecnológicos da informação dentro das organizações e que estão sendo adotados também pelos governos, desde a década de 80. Davenport (1998) explica que ecologia é a ciência que faz compreender e administrar todos os ambientes, é uma metáfora<sup>3</sup> que pode ser muito poderosa e as metáforas podem induzir a comportamentos e ajudarem a formar uma nova visão organizacional.

Ao invés de modelar um ambiente informacional em máquinas e edifícios, proponho uma abordagem mais harmoniosa com as coisas vivas. Ao pensar nas relações entre as pessoas, processos, estruturas de apoio e outros elementos que fazem parte do ambiente informacional de uma empresa, pode-se obter um padrão melhor para administrar a complexidade e a variedade do uso atual da informação. (DAVENPORT,1998 p.21).

Portanto, a ecologia da informação pode ser descrita como a administração holística da informação ou como administração informacional centrada no ser humano, ou seja, o ponto essencial é que essa abordagem desenvolve o homem para o centro do mundo da informação. Nas palavras de Davenport (1998), “a ênfase primária não está na geração e na distribuição de uma grande quantidade de informação, mas no uso eficiente destas”.

---

<sup>3</sup> A utilização da ecologia como metáfora foi introduzida pelo economista Henry Mintzberg na década de 50, quando descreveu a maneira pela qual os administradores públicos tomavam a maioria das decisões sem muita reflexão.

A ecologia da informação inclui uma gama de ferramentas mais ricas do que as empregadas por engenheiros e arquitetos informacionais. Os ecologistas da informação podem mobilizar estratégias, políticas e comportamentos que estão ligados à informação, além de dar suporte às equipes e processos de trabalho, cujo objetivo é produzir ambientes informacionais eficazes.

Partindo desse princípio, quando os administradores praticam o gerenciamento ecológico, consideram outros caminhos para alcançar seus objetivos.

A base está na sociologia, biologia, psicologia, economia, ciência política e estratégia de negócios e não apenas na engenharia e arquitetura e enxergam além do ambiente informacional imediato de uma empresa, considerando-o como um todo – prédios, escritórios e espaços físicos além do ambiente externo. (DAVENPORT, 1998 p.21).

As mudanças organizacionais, por sua vez, levam às mudanças em Tecnologia da Informação ou o que a TI pode tornar possível nas modificações organizacionais. Na melhor das hipóteses, o relacionamento entre a mudança organizacional e a advinda da informação e da tecnologia é fluída, com as modificações de um lado levando a outro, cuja dinâmica cria aperfeiçoamentos crescentes.

A organização hierárquica assegura a transmissão efetiva de informações, tanto de cima para baixo como vice-versa, sem a existência de grupos informais, mas de uma ordem cuja marca é o crescimento por integração horizontal que se diversifica em novas linhas de produtos e tornam-se conglomerados.

No entanto, apesar de a maioria das mudanças organizacionais serem aplicadas em nome da melhoria do desempenho empresarial, enquanto se busca

tal resultado, há reflexos também na criação de uma empresa ágil, capaz de suportar várias mudanças e que seja um bom local para se trabalhar. “A destreza e a agilidade devem ser seus principais critérios sempre visando o mercado daqui a cinco anos” (CHAMPY, 1994 p.32).

Mediante o impacto econômico exercido pela retenção do cliente na lucratividade e no crescimento, por meio do conceito de Valor Vitalício para os clientes, a qualidade e o valor do serviço sustenta justamente a retenção do cliente. O alto grau de satisfação e lealdade dos funcionários conduz à prestação de serviços de alta qualidade.

Na concepção de Duques e Caske (1997), a cadeia serviço/lucro é importante, sobretudo por chamar a atenção para fatores críticos necessários à sustentação do crescimento da receita, à lucratividade e à liderança do mercado, às grandes empresas, não importando o porte da organização, pois o importante é a adoção de procedimentos como uma pequena empresa, dar aspecto de urgência à inovação, criar uma função empresarial de valor agregado e enxuto e uma cultura energizante. Caso contrário, a organização do futuro repetirá os erros do passado.

Por muito tempo, a pirâmide foi o símbolo organizacional representativo da estrutura, do controle, da posição e da burocracia. Nas últimas décadas, os símbolos organizacionais passaram a ser redes e teias, com descritores como o alto desempenho ou equipes especializadas, os processo horizontais e os sistemas virtuais, sem fronteiras e caóticos. Todavia, Ulrick (1997, capítulo 13) coloca que a mudança da imagem da organização se dá menos na forma e mais no conceito de capacidade.

## 2.1 Democracia e Burocracia

A relação entre democracia, crescimento burocrático e administração pública envolve uma série de problemas teóricos e práticos, que nem sempre são claramente tratados, segundo Torres (2004).

Para Weber (apud Kwaniscka, 1990), “o profissionalismo na burocracia acreditava que o sistema não poderia funcionar eficientemente a menos que estivesse provido de pessoas competentes e especializadas”.

Sob este aspecto, Kwaniscka (1990, p.31) apresenta as seguintes características:

Atividades regulares – Requeridas de um modo estável sob a forma de deveres oficiais da organização se acham distribuídas aos propósitos;

Organização dos cargos – Princípio hierárquico, cada cargo submetido a um superior;

Atividade por sistema de regras abstratas – Aplicação aos casos particulares;

Funcionários ideais – Cumprem suas tarefas com um espírito de formalidade impessoal, sem inimizades nem paixão, sem afeto ou entusiasmo;

Cargos classificados atenciosamente – Proteção ao funcionário contra atos arbitrários.

Cada um dos elementos contribui à sua manutenção e funcionamento. Delorenzo (1974) vê essa administração como o exercício da dominação baseado no saber, traço que a torna especificamente racional.

A base do poder é constituída por três pontos essenciais que geram a capacidade de influenciar, de acordo com Weber (1946 apud Cury, 2000 p.112):

Leis tradicionais e tabus da sociedade;

Liderança individual – Profundamente emocional ou carismática;

Conjunto de servidores públicos – Organizados geram burocracia, atribui a execução das leis e objetivam políticas governamentais.

Para Hampton (1983 apud Cury, 2000, p.114), “é ideal às empresas eficazes de tarefas relativamente estáveis, certas, rotineiras”. Este não é um fenômeno novo, pois já existia em forma rudimentar no Egito e em Roma. Porém, nos últimos séculos, a tendência à burocratização aumentou enormemente e, na sociedade contemporânea, a burocracia converteu-se numa instituição dominante.

Segundo Torres (2004, p.15), há três acepções que são relacionadas com o conceito de burocracia: disfuncionalidade administrativa, caráter antidemocrático e uma técnica de administração pública.

A percepção pejorativa é a mais difundida, uma vez que o conceito de burocracia é automaticamente associado à hipertrofia de estruturas administrativas ou à superposição de uma série de etapas desnecessárias ao longo da execução de um processo ou procedimento administrativo. Por esse prisma, burocracia é entendida como sinônimo de uma estrutura essencialmente descartável, ineficiente e onerosa, pois absorve recursos financeiros e humanos que seriam mais bem empregados em áreas produtivas e finalísticas, tanto nas empresas quanto na administração pública.

Especialmente na ciência política, o conceito de burocracia também está ligado à noção de oligarquização e caráter antidemocrático. “Um dos estudos mais contundentes sobre a oligarquização das organizações políticas foi feito por Robert Michels, no princípio do século XX”, informa Torres (2004, p.16). Em seu trabalho, Michels analisa um longo processo de oligarquização e

profissionalização dos quadros dirigentes dos partidos políticos socialistas, que inevitavelmente, leva ao afastamento e ao distanciamento da cúpula em relação às bases dessas organizações, subsidiando a clássica formulação micheliana da Lei de Bronze das oligarquias.

Pela lenta, longa e constante operação dessa maneira de se estruturarem as organizações sociais, especialmente os partidos políticos e os sindicatos, uma elite de dirigentes profissionais vai-se apoderando das instituições e passa a controlar a estrutura, a dinâmica, o funcionamento e a diretriz política dessas organizações. (TORRES, 2004 p.16).

Assim, a formação de uma oligarquia dirigente descolada da base das instituições, com a ampla e diversa intensidade e as gradações que esse processo contempla, passa a ser percebida como uma consequência inevitável da evolução as organizações burocráticas. Por esse enfoque teórico que tem como referência o desenvolvimento dos partidos socialistas da Europa Ocidental do século XX, estabeleceu-se e difundiu-se a noção de que a organização burocrática consagra inevitavelmente um viés oligárquico e antidemocrático de engenharia institucional. Segundo Torres (2004), essa percepção pode ser resumida em uma famosa citação de Michels: Quem diz organização, diz oligarquização.

A noção weberiana para o termo é uma técnica de administração pública. Os trabalhos de Weber marcam o começo da teorização mais elaborada e contextualizada do fenômeno burocrático, tendo como modelo inicial as características organizacionais introduzidas pelo exército prussiano em meados do século XIX. A análise weberiana, que se tornou referência teórica, é bastante pragmática, percebendo os avanços organizacionais do modelo burocrático como

uma resposta moderna aos complexos e crescentes problemas administrativos, causados pelo crescimento vertiginoso das instituições públicas e privadas.

Ainda conforme Torres (2004), em parte, a profundidade e a originalidade dos trabalhos de Weber consistem na explicitação da rica relação estabelecida entre os fundamentos que legitimam o exercício do poder e o aparelho administrativo, especialmente entre a dominação racional-legal e o modelo burocrático.

Assim, há uma convergência entre as características universalistas e abstratas do modelo burocrático e a dominação racional-legal baseada em comportamentos sociais formais e processualísticos; como consequência dessas influências cruzadas, a relação entre política e burocracia é muito estreita significando sempre a busca de um equilíbrio necessariamente instável, na medida em que essas bases de legitimidade alimentam ou diminuem em determinados contextos históricos.

Para Weber, no que tange à tão criticada defesa do modelo burocrático e arrola as vantagens da organização burocrática, estabelece-se uma comparação com os modelos patrimonial e carismático. Em seu estudo clássico acerca dos tipos de dominação política, aponta três formas que são entendidas como legítimas: tradicional, carismática e racional-legal. Weber aponta os mecanismos pelos quais os governantes se legitimam diante dos governados.

Na estrutura de uma sociedade tradicional, o poder se legitima pela força do passado, pelos costumes arraigados na cultura política e pelo caráter sagrado das tradições. Nessa estrutura social, o poder se legitima pela própria reprodução infinita e automática de instituições tradicionais que definem claramente o papel de cada cidadão na sociedade. Por esse ângulo, o governante



baixa leis e dirige o Estado, conseguindo a aprovação da população, que acata e reconhece este poder, simplesmente pelo fato de que assim tem sido há séculos.

Pela dominação carismática, o poder se justifica pela virtude excepcional do chefe. Esse poder mítico geralmente está fora do cotidiano, acima das regras normais e corriqueiras da sociedade, sendo justificado pelo caráter sagrado ou pela força heróica de um líder ou de uma ordem por ele criada ou revelada.

Weber descreve a forma moderna de legitimação que estrutura nossas complexas sociedades: o poder racional-legal. Nessa estrutura social, o poder se fundamenta por um conjunto de regulamentos e leis que se aplicam universalmente à toda população. Essa estrutura abstrata, pautada por fatores meritocráticos e técnicos é sustentada por um conjunto que define, determina e regulamenta o comportamento do cidadão na vida em sociedade.

Essas três formas de legitimação do poder são analisadas como tipos ideais, pois na realidade não se apresentam ou se manifestam de forma pura e única. Em regra, sempre há uma combinação desses três elementos com a preponderância, em determinado contexto histórico específico, de algum deles.

Sob a perspectiva comparada que Weber faz à defesa do modelo racional-legal que, na sua avaliação é superior às formas de dominação carismática e tradicional, é preciso explorar uma relação estreita que se estabeleceu entre a implantação do modelo racional-legal e o desenvolvimento da burocracia.

Torres comenta que o surgimento de uma ordem racional-legal requer o estabelecimento de regras e instituições que implicam o desenvolvimento da burocracia, numa dinâmica de influências cruzadas que se alimentam

mutuamente. No contexto de intensa expansão do capitalismo, no princípio do século XX, o modelo burocrático desempenhou papel fundamental na medida em que criou condições que possibilitaram a enorme expansão qualitativa e quantitativa das funções administrativas nas esferas pública e privada.

É difícil imaginar a intensa evolução das relações capitalistas, com a hipertrofia e o gigantismo das corporações multinacionais, sem a criação de uma estrutura burocrática adequada para garantir condições mínimas de administração, controle e planejamento num ambiente econômico complexo e desenvolvido. Por esse prisma, o modelo burocrático deve ser entendido como consequência e condição do desenvolvimento de uma ordem racional-legal que o sistema capitalista requer.

O nível de burocratização faz diferença pelo fato de uma instituição atuar no setor público ou privado, uma vez que em uma instituição pública há uma forte tendência de ser muito mais burocrática, se comparada a uma empresa privada.

Torres (2004), justifica que, pelo interesse social, político, econômico e cultural que a administração pública contempla, é necessário criar uma estrutura diferenciada para garantir melhores e mais transparentes mecanismos de controle e interferência dos cidadãos sobre o processo de tomada de decisões, o que implicará na criação e desenvolvimento de diversos mecanismos, leis, departamentos e procedimentos que “inflam” a estrutura burocrática pública.

Criam-se, portanto, novos procedimentos internos que não são aplicados aos processos produtivos, mas também à conduta dos trabalhadores, assunto que será tratado no item 2.2.

## 2.2 O Espaço Público e o conceito de *Accountability*

O pensamento contemporâneo defende uma integração entre liberdade e autoridade que converte às noções abstratas e opostas em realidades concretas e complementares. Trata-se de retomar o espaço vazio com novas instituições que levem em conta as variações das condições econômicas e técnicas, de aplicar o mesmo espírito de busca sem prejuízo que tem proporcionado tantos êxitos para a iniciativa privada, para os problemas de coordenação e de equilíbrio entre as iniciativas próprias e de aprender a colocar as diversas opções no tempo e espaço oportunos para tirar o máximo da liberdade com o mínimo de dependência.

A economia industrial não poderia se concretizar sem o apoio de edifícios e novas instalações que foram construídos em curto espaço de tempo. Os edifícios e as instalações que servem à economia capitalista, alcançam um significado bastante distinto do que tinham no passado, pois por influência das teorias econômicas liberais e demais órgãos públicos, adotam como princípio a posse sobre o solo das cidades, sendo este comercializado e passado para as mãos de empresas privadas.

Le Corbusier, ao delimitar e separar as funções do homem "urbano" (habitação, trabalho e lazer), destruiu de um só golpe sua unidade vital e organizou a vida humana com a fria racionalidade de um empresário: oito horas de sono, oito horas de trabalho e oito horas de lazer. Dessa forma, o humanismo preconizado pelos grandes arquitetos do século XX é destruído pelo racionalismo prático, que se restringe a influenciar a organização da vida no trabalho.

Ao se considerar que a habitação nativa original possui, segundo Karl Marx (O Capital Volume I), um "valor de uso", esse valor é transformado pelas classes dominantes em "valor de troca", mercadoria adicional que se impõe ao cidadão, tanto em sua forma quanto em sua localização. Nessas condições, o ser humano não vive onde e como quer, mas onde e como pode, pois carece dos meios econômicos para ser livre e, por esta razão, precisa adaptar-se, conformar-se e responder às condições de trabalho, transporte, alimentação e descanso de modo rotineiro (modo facilitado pelos compartimentos "funcionais" de sua moradia) e se transforma num indivíduo "controlado" pelos centros de poder econômico e político.

Por meio do governo ou da livre empresa, as classes dominantes, ainda hoje, dividem a cidade em zonas e impõem valor à terra. Assim, estabelecem colônias populares e efetuam uma separação em função da capacidade econômica dos habitantes. Os centros de trabalho se dispõem de acordo com os interesses econômicos dos empresários e as possibilidades de uso "recreativo" da terra reduzem-se ao mínimo ou sequer são levadas em consideração.

A questão do poder visível, típica do Iluminismo, ainda permanece; há promessas não cumpridas pela democracia real que contrastam com a democracia ideal, mesmo nas sociedades constitucionais modernas.

Trata-se de maior intransparência do poder que diferencia a forma patrimonialista-burocrática do Estado brasileiro em comparação com as democracias dos países capitalistas centrais, organizadas tradicionalmente pelos princípios do Estado democrático de direito. (FEDOZZI, 2001 p.155).

Os dois sentidos do conceito de "público", na dimensão histórica e sociológica que acompanhou as transformações do Estado moderno, estão na formação de uma "esfera pública", como escreve Habermas:

A terceira arena societária, localizada entre a sociedade civil e a autoridade do Estado, decorre das transformações estruturais, políticas e culturais que surgiram como advento da modernidade. (HABERMAS, 1984 apud FEDOZZI, 2001 p.155).

Hannah Arendt (1974) contribuiu fundamentalmente para a noção de espaço público e de sua íntima vinculação com o próprio conceito de cidadania ao relacionar o conceito de espaço público com o mundo compartilhado que não é propriedade privada dos indivíduos e nem do poder estatal.

Dentro desse espaço, para se alcançar a democracia, deve prevalecer o princípio da igualdade resultante da organização da sociedade, através das instituições, em contraste com a diversidade humana do mundo privado.

Fedozzi (2001) comenta que Arendt, ao refletir sobre o fenômeno totalitário moderno, funda o conceito de cidadania como o "direito a ter direitos" para referir-se à dissolução do espaço público como base do mundo comum. Dentro desse conceito, perder o acesso à esfera do público significa perder o acesso à igualdade, pois a destituição da cidadania e a limitação à esfera privada significa privação dos direitos, uma vez que estes só existem em função da pluralidade dos homens. Para Arendt, a política institui a pluralidade humana e um mundo comum somente possível através do espaço público.

Habermas (1984) contribuiu para esclarecer os aspectos que fizeram surgir, na história do Ocidente, uma relevância pública da "esfera privada" da sociedade burguesa, através de um longo e gradual processo que partiu dos salões e círculos literários, os quais constituíram uma esfera pública crítica

através de uma nova racionalidade argumentativa entre indivíduos e que teria favorecido o rompimento com as hierarquias fundadas na tradição, criando condições para a ação política.

Tais mudanças trouxeram implicações significativas para as relações sociais, culturais e políticas na modernidade. Uma das mais importantes relaciona-se com o fato da discussão entre indivíduos privados e a autoridade estatal.

(...) realizados em uma esfera que não é privada - já que os interesses individuais estão suspensos - e nem é estatal no sentido em que o prestígio derivado da posição administrativo-estatal também está suspenso - é capaz de transformar as determinações da esfera pública em determinações reais e não apenas ilusórias como supôs Marx. (AVRITZER, 1996 apud FEDOZZI, 2001 p.157).

De acordo com Habermas, é na esfera pública política que estão presentes dois processos simultâneos e ambivalentes: o uso manipulativo do poder da mídia para obtenção de lealdade política das massas e influência das preferências de consumo frente a imperativos sistêmicos; a geração comunicativa de poder legítimo.

Trata-se, portanto, de investigar a origem dos *inputs* que atingem a esfera pública como geração de poder legítimo, o que obriga a reconhecer a força do mundo sistêmico (Estado e Mercado), mas também dos fluxos comunicativos do mundo da vida, caracterizado por ações orientadas para o entendimento.

Conforme Habermas, a sociedade civil como "base social de espaços públicos autônomos", abrange diferentes associações voluntárias.

Estas absorvem e condensam a ressonância que as situações problema emergentes na sociedade encontram nos domínios da vida privada, canalizando tal resposta de forma amplificada para a esfera pública política. (...) a ampliação da esfera pública, através de procedimentos argumentativos que orientam as decisões políticas, adquire um papel fundamental para a institucionalização da política democrática. (HABERMAS, 1995 p.48).

O tema do poder visível, na opinião de Fedozzi, como um dos sentidos do conceito de "público", é associado, freqüentemente, ao tema do governo local, "pois a transparência do poder pode ser facilitada pela proximidade entre governantes e governados". (2001, p.158). Nesse sentido, pode-se remeter a Castells (1985), quando este entende que os governos locais permanecem sendo "o nível mais descentralizado do Estado, o mais penetrável pela sociedade civil e o mais acessível aos cidadãos".

Entretanto, como atesta a história brasileira, essa proximidade não contém em si virtudes democráticas, uma vez que torna o poder local vulnerável ao exercício da barganha e da patronagem clientelista, quando essas tendências predominam no sistema sócio-político. Por isso, o estabelecimento dos processos institucionais de mediação democrática, em nível local, dependem, tanto da ação dos atores da sociedade civil, na esfera pública, como dos níveis de visibilidade e de acessibilidade proporcionados pelas estratégias governamentais e pelos arranjos institucionais locais.

Não é por acaso que, atualmente, há uma preocupação constante por parte dos governos com a *accountability* (prestação de contas) e a responsividade<sup>4</sup>, pois sua legitimidade depende cada vez mais do atendimento a demandas sociais. (DAHL, 1997 p.123).

---

<sup>4</sup> De acordo com o autor responsividade é a capacidade de resposta dos governos às necessidades e anseios de seus cidadãos considerados como politicamente iguais.

Conforme artigo de Campos (1990) foi Frederich Mosher que apresentou o conceito de *accountability* como sinônimo de responsabilidade objetiva ou a obrigação de responder por algo, como conceito oposto à responsabilidade subjetiva.

Enquanto a responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a *accountability*, sendo uma responsabilidade objetiva, acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização, perante uma outra pessoa, por alguma coisa ou algum motivo de desempenho. (...) Quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e está sujeito a penalidades. (CAMPOS, 1990 p.33)

A partir dessa premissa, Campos concluiu que *accountability* pode ser entendida como uma questão de democracia, ou seja, quanto mais avançado está o processo democrático, maior será o interesse pela *accountability*. No âmbito dos governos, tal conceito tende a acompanhar o avanço de valores democráticos que englobam a igualdade, dignidade humana, participação e representatividade.

Assim, na concepção de Mosher (apud Campos, 1990), na proporção em que as organizações aumentam em tamanho, complexidade e penetração na vida dos cidadãos, cresce também a necessidade de salvaguardar este último dos riscos de concentração de poder, a partir do momento e quando esses não são representantes ativos dos cidadãos.

Ainda citando o artigo de Campos (1990), a economia de recursos públicos, a eficiência e a honestidade requerem atenção especial, no entanto é preciso considerar a qualidade dos serviços que o governo presta à população, a maneira pela qual tais serviços são prestados, justiça na distribuição de benefícios e custos econômicos, políticos e sociais.

Portanto, o exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadãos, entre burocracia e clientela. “O



comportamento responsável ou não-responsável dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamentos da própria clientela.” (CAMPOS, 1990, p.43).

Ao avaliar o comportamento do brasileiro, observa-se que este está, de certa maneira, acostumado a ver seus direitos colocados em segundo plano pelo governo. O que dizer da saúde e, principalmente, da educação - deveres do Estado que têm sido negligenciados - não apenas para os usuários, mas principalmente pelos profissionais que trabalham nesses setores.

Daí se aplica o conceito de *accountability*, de acordo com Mosher, pois a responsabilidade interna de cada um é invadida por questões burocráticas que impedem o atendimento e o uso dos serviços que são, constitucionalmente, de obrigação do Estado democrático e o perfil do serviço público brasileiro que reflete o contexto da administração pública em suas dimensões culturais, políticas e socioeconômicas.

O serviço público é uma profissão altamente valorizada, não pelas compensações materiais e oportunidades de carreira, mas pela estabilidade e pensões, que independem do desempenho profissional. (...) pelo fato de a clientela não ter qualquer participação no processo de avaliação de desempenho de um serviço público, a deferência demonstrada por um empregado ante os superiores (...) determina a recompensa recebida. (CAMPOS, 1990 p.43).

O conceito de *accountability* é empregado no sentido de controle formal que, por sua vez, é gerado no interior da burocracia. O grau de *accountability* de uma determinada burocracia é explicado a partir da eficiência do serviço público, a partir da “textura política e institucional da sociedade, dos valores e costumes tradicionais partilhados na cultura”, conforme explica Campos.

Quanto ao funcionamento da administração pública, uma alteração de procedimentos demandaria na ampliação de controles burocráticos que

abrangeriam a redefinição conceptual de controle e avaliação, para que possam ser incluídas outras dimensões de desempenho como eficácia, efetividade e justiça social e política. Além dessas, a expansão do número de controladores e sua representatividade, reforçaria a própria legitimidade do controle.

Sendo assim, para que ocorra um processo eficiente de Governo Eletrônico é importante que a máquina burocrática que detém o poder das decisões dos serviços prestados à população, sofra um processo interno de consciência ou, melhor, de *accountability* de modo a atender com eficiência e velocidade o público que necessita de seus serviços.

A partir dos recursos tecnológicos disponíveis é possível projetar um ambiente de interação simbólica regido pela lógica da comunicação em rede e descentralizada, permitindo uma expressão mais efetiva da cidadania no contexto das democracias em larga escala.

No caso da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, tema que será tratado no Capítulo 4, um dos aspectos que enseja a constituição de uma esfera pública de mediação institucional está no fato de que “as regras universais do jogo participatório” pressupõem uma regularidade e, portanto, uma previsibilidade do processo, no qual a *accountability* é parte integrante, previsível e obrigatória da própria estrutura de legitimação da gestão do orçamento.

O Capítulo 3 enfoca a apresentação dos conceitos sobre Governo e Governança Eletrônica, e retoma, sob a ótica virtual, à democracia e à cidadania, bem como o novo posicionamento do indivíduo – cliente ou cidadão.

### CAPÍTULO 3 GOVERNO ELETRÔNICO E GOVERNANÇA: CONCEITOS

Para discorrer sobre as questões que envolvem o Governo Eletrônico e Governança Eletrônica é importante, primeiramente, justificar a necessidade surgida a partir das transformações tecnológicas e da modernização da máquina governamental, no sentido de acompanhar as transformações na sociedade. O Governo Eletrônico, assim como a Governança Eletrônica são sistemas que se tornaram imprescindíveis no que tange à concentração urbana<sup>5</sup>, de acordo com os princípios de mundo urbanizado, defendidos por Castells (2003).

(...) nosso planeta azul estará provavelmente ultrapassando o limiar em que 50% da população do mundo vive em cidades (a partir de 37% em 1970), e, segundo projeções, cerca de dois terços da população estará urbanizada em 2025. (...) Ao que tudo indica, o século XXI verá um planeta amplamente urbanizado, com a população cada vez mais concentrada em imensas regiões metropolitanas, ficando a maior parte da massa da terra do planeta esparsamente habitada. (CASTELLS, 2003 p.185)

Na virada do milênio, nos países ricos, a proporção de pessoas que viviam em áreas com mais de um milhão de habitantes era de 30%, sendo que um terço dos latino-americanos vive em área metropolitanas.

No entanto, as categorias estatísticas são enganosas, diz Castells, porque as unidades espaciais funcionais em que as pessoas vivem, abrangem populações muito maiores, uma vez que são ligadas por meios de transporte que “encolhem as distâncias” e dão às pessoas a opção de viverem num importante

---

<sup>5</sup> A taxa de crescimento urbano: na China (30% em 1996) e Índia (28% em 1998), continuavam sendo países rurais e sua população representa mais de um terço da humanidade. Segundo projeções, a população da Índia vai quase dobrar entre 1996 e 2020, saltando de 256 milhões para 499 milhões e a população urbana da China crescerá ainda mais depressa, passando de 377 milhões em 1996 para 712 milhões em 2020, representando mais da metade da população total projetada na China. (CASTELLS, 2003 p.185).

“nó econômico e social” sem estar nas proximidades de um de seus centros. “O planeta inteiro está sendo reorganizado em torno de gigantescos nós metropolitanos que absorvem uma proporção crescente da população urbana” (CASTELLS, 2003 p.185). A economia integrada em rede pela Internet é uma economia constituída por regiões muito grandes que estão conectadas.

Enquanto a economia e a sociedade são construídas em torno de redes descentralizadas de interação, o padrão espacial de assentamentos humanos caracteriza-se por uma concentração territorial da população e de suas atividades e as áreas urbanas e metropolitanas continuam a crescer, em tamanho e complexidade, apesar de haver uma crescente capacidade tecnológica para trabalhar à distância. Castells explica que a razão fundamental para ainda haver esta tendência é a concentração de empregos e atividades geradoras de renda, serviços e oportunidades de desenvolvimento humano nas maiores áreas metropolitanas.

O atual sistema de produção e administração da Era da Informação favorece a concentração metropolitana, pois a geração de conhecimento e processamento de informação são fontes de valor e poder na Era da Informação. “Valor e poder dependem de inovações e da capacidade de difusão destes em redes que induzem à sinergia quando compartilham informação e conhecimento”. (CASTELLS, 2003 p.186). Portanto, a metrópole é um ambiente de inovação, é o centro da capacidade que as cidades grandes têm de se tornar uma fonte de riquezas na Era da Informação, como é o caso do Vale do Silício e da área da Bacia de São Francisco.

Castells, juntamente com Peter Hall, chamam esses centros de tecnopólos que podem ser estendidos para diversas regiões.

Nos grandes centros de inovações tecnológicas emergem grandes áreas metropolitanas e a partir delas, como é o caso de Tóquio-Yokohama, Londres, Paris, Munique, São Paulo-Campinas, a área da Baía de São Francisco, Los Angeles/Tecnopólo do Sul da Califórnia e, recentemente Seattle, dentre outros. (CASTELLS, 2003 p.188).

Peter Hall (apud Castells, 2003 p.189) ampliou a tese da relação entre cidades e inovação à toda história ocidental da criatividade cultural e da inovação empresarial: a Era da Informação e a criatividade cultural tornaram-se uma força produtiva e as grandes cidades puderam desfrutar de vantagens competitivas como fonte de riqueza; no entanto, o potencial inovador das cidades não se restringe às indústrias de informação e tecnologia, mas estende-se a toda uma série de atividades que envolvem informação e comunicação, baseando-se na interconexão e na Internet.

A inovação é essencial em serviços comerciais avançados, os quais formam o principal setor lucrativo da economia do século XXI, que estão concentrados em grandes áreas metropolitanas, como New York/New Jersey e Los Angeles/Orange Country nos Estados Unidos. Os serviços avançados estão desigualmente distribuídos entre o distrito comercial central e os novos centros suburbanos, dependendo da história e da dinâmica espacial de cada área.

O decisivo é que os centros de serviços avançados são territorialmente concentrados, erguem-se sobre redes interpessoais de processos de tomada de decisão, estão organizados em torno de uma rede territorial de fornecedores e clientes e comunicam-se entre si cada vez mais pela Internet.(CASTELLS, 2003 p.187).

Outro conjunto de atividades geradoras de valor que está concentrado em áreas metropolitanas é o das indústrias culturais: mídia, sob todas as formas; entretenimento; arte; moda; atividade editorial; museus; indústria da criação

cultural em geral. Estas atividades estão entre as geradoras de maior valor e de crescimento mais rápido em todas as sociedades avançadas.

(...) também dependem da lógica espacial de ambientes de inovação territorialmente concentrados e de interações face a face no cerne do processo de inovação - para serem complementadas, não contrariadas, por interação *on-line*. (CASTELLS, 2003 p.187).

Em todo o âmbito das atividades associadas com a emergência da nova economia, trabalhadores e empresários, com elevado nível de educação, são fatores-chave para a inovação e criação de valor. São denominados por Castells de “criadores de conhecimento” e atraídos para áreas urbanas vibrantes onde constroem suas redes e ambientes que atraem talento adicional.

Na lógica de Zook (2000), como a Internet processa informação, seus centros situam-se nos principais sistemas de informação, base da economia e das instituições das regiões metropolitanas, mas isso não significa que a Internet seja apenas um fenômeno metropolitano.

E precisamente por causa da existência de redes de telecomunicação e de computadores que esses ambientes de inovação, essas redes de tomada de decisão de alto nível, podem existir num pequeno número de nós no país, ou no planeta, estendendo-se no mundo inteiro a partir de um punhado de quarteirões em Manhattan, no Wilshire Boulevard, no Santa Clara Country, no South of Market de São Francisco, na City de Londres, no Quartier de L'Opera de Paris, no Shibuya de Tóquio, na Nova Faria Lima de São Paulo. (ZOOK, 2000 apud CASTELLS, 2003 p.189).

Embora concentrem grande parte da capacidade de produção e consumo, esses complexos territoriais de geração de conhecimento e processamento de informação conectam-se uns aos outros, originando uma nova geografia global feita de nós e redes que se expandem e geram uma nova forma espacial.

A região metropolitana não é apenas uma área urbana muito grande, é também uma forma espacial característica, próxima do que o jornalista Garreau (1991, apud Castells, 2003 p.188) rotulou de *Edge City* (Cidade Limite), após descrever novos desenvolvimentos espaciais em algumas das maiores áreas metropolitanas dos Estados Unidos, caso semelhante a outras áreas localizadas na Europa, Ásia e América Latina.

A caracterização da área metropolitana e os serviços que ela agrega foram apresentados resumidamente, com o objetivo de justificar a razão pela qual os serviços prestados pelo Governo Eletrônico são tão importantes para a população que vive nestas áreas.

Segundo Nye Jr. (2002), o efeito da terceira revolução industrial sobre os governos centrais ainda está num primeiro estágio. Nye Jr. cita Peter Drucker, Heidi Toffler e Alvin Toffler que argumentam que a tecnologia da informação está acabando com as organizações burocráticas hierárquicas que tipificaram a era das duas primeiras revoluções industriais. “Conforme vão se desenvolvendo nas sociedades civis, as organizações descentralizadas e as comunicações virtuais na Internet afetam as jurisdições territoriais e criam padrões próprios de governança”. (NYE JR., 2002 p.101-102)

Segundo Nye Jr., se esses “profetas” tiverem razão, o resultado seria um novo “ciberfeudalismo”, com uma sobreposição de comunidades e jurisdições a reclamarem dos cidadãos múltiplas camadas de identidade e lealdade. Essas transformações sugerem a revogação do Estado centralizado moderno que, há três séculos e meio, domina a política mundial.

Embora o sistema de Estado soberano continue sendo o padrão dominante nas relações internacionais, conforme Nye Jr. já é possível discernir

um modelo de comunidades e governanças entrelaçado que apresenta semelhança com a situação anterior à Paz de Vestfália, que formalizou o sistema estatal em 1648. “Os contatos transnacionais independentes das fronteiras políticas eram típicos do período feudal, mas foram se restringindo gradualmente com a ascensão dos Estados-Nações centralizados”. (NYE JR., 2002 p.102).

No entanto, a soberania está mudando, uma vez que hoje, pelo baixo custo, a Internet possibilita comunicações transnacionais a milhões de pessoas. Desde os *hackers* até os grandes conglomerados, estão, hoje, desenvolvendo códigos e normas da Internet, parcialmente fora do controle das instituições políticas formais. O desenvolvimento de Intranets transnacionais associadas, por trás de *firewalls* e codificações, representa a apropriação privada de um espaço público. Os sistemas particulares, como as Intranets associadas ou os *newsgroups* de todo o mundo dedicados a diversos temas, não desafiam frontalmente os governos dos Estados soberanos; acrescentam uma camada de relações que esses não controlam efetivamente. Mesmo na era da Internet, o processo de mudança das instituições políticas provavelmente será gradual.

Atualmente, a Internet apóia-se em servidores localizados em nações específicas e diversas leis governamentais afetam os provedores de acesso. A verdadeira questão não é a existência continuada do Estado soberano, e sim como estão sendo alteradas sua centralidade e suas funções.

O alcance do Estado aumentou em certas áreas, mas se contraiu em outras. Os governantes reconheceram que seu controle efetivo pode aumentar ao se afastarem de certas questões que eles não têm condições de resolver. (NYE JR., 2002 p.105).

Para Nye Jr., o Estado nacional é uma importantíssima fonte de identidade política. As pessoas são capazes de múltiplas identidades - a família, a



aldeia, o grupo étnico, a religião, a nacionalidade, o cosmopolitismo e a identidade predominante geralmente dependem do contexto. Em muitos países pré-industriais, prevalecem as identidades infranacionais (a tribo ou o clã). Em algumas nações pós-industriais, como os Estados Unidos, começam a surgir identidades cosmopolitas como "cidadão global" ou "guardião do planeta Terra", mas como não são vividas diretamente, as identidades mais amplas (como o nacionalismo) não passam de "comunidades imaginárias" e dependem muito do efeito da comunicação.

As conseqüências do uso da Internet não podem ser previstas, no entanto a formação das identidades possa vir a ter diversos rumos contraditórios. Tudo indica que as características de "muitos para muitos" e de "um para muitos" na Internet levará a um caráter irreverente, igualitário e libertário da cibercultura. Uma de suas conseqüências são os movimentos instantâneos: repentinas ondas de protesto desencadeadas por problemas ou fatos políticos voltadas para públicos globais. (NYE JR., 2002 p.105).

Cita Nye Jr. que o cientista político James Rosenau tentou sintetizar essa tendência no neologismo fragmentação, que expressa a idéia de que, tanto a integração como identidades mais amplas (como a fragmentação em comunidades menores) podem ocorrer ao mesmo tempo, sem que haja necessidade de alterar o idioma para perceber que movimentos contraditórios podem surgir simultaneamente. Estes não chegam a decretar o fim do Estado soberano, mas tornam sua política bem mais volátil e bem menos circunscrita às fronteiras nacionais.

A revolução da informação ainda facilitou o surgimento e crescimento das Organizações Não-Governamentais – ONGs, conforme registra Nye Jr. (2002). Antes da Primeira Guerra Mundial existiam 176 organizações não-governamentais; em 1956, chegavam a quase mil; em 1970, quase dois mil.

Recentemente, houve uma verdadeira explosão de ONGs, que cresceram de cinco mil para, aproximadamente, vinte mil só nos anos 90 (contadas apenas aquelas que são formalmente constituídas).

Muitas afirmam agir com consciência global, representando amplos interesses públicos fora do alcance dos Estados ou que estes se inclinam a desenvolverem normas próprias, pressionando diretamente os governos ou as lideranças empresariais para que mudem de atitude e, indiretamente, alterando a percepção pública de qual deve ser o comportamento dos governos com as empresas. (NYE JR., 2002 p.111)

Tal registro comprova que o uso da informação tem amplas aplicações que podem atuar em diversos segmentos da sociedade, assim como nas ações dos governos, uma vez que, durante muito tempo, as comunidades geográficas e os Estados soberanos continuarão desempenhando o papel principal na política mundial, mas serão menos independentes e mais permeáveis e obrigados a dividir o palco com atores capazes de lançar mão da informação, a fim de aumentar o seu próprio poder e de pressionar, direta ou indiretamente, os governos, mobilizando a opinião pública.

Uma das entidades que mais se destacam no Brasil, na área de inclusão digital, é o Comitê para a Democratização da Informática CDI, fundado no Rio de Janeiro, em 1993, por Rodrigo Baggio, então empresário e professor de Informática em escolas particulares. O CDI está presente em 139 municípios, 20 Estados, 11 países e já capacitou mais de 350 mil pessoas de baixa renda, para as quais distribuiu mais de 4 mil computadores alocados nas suas 833 escolas de informática e cidadania.

O Comitê para Democratização da Informática é uma organização não-governamental sem fins lucrativos que, desde 1995, desenvolve o trabalho pioneiro de promover a inclusão social, utilizando a tecnologia da informação

como um instrumento para a construção e o exercício da cidadania. Através de suas Escolas de Informática e Cidadania, o CDI implementa programas educacionais no Brasil e no exterior, com o objetivo de mobilizar os segmentos excluídos da sociedade para a transformação de sua realidade.

Além de atuar em comunidades de baixa renda, a organização desenvolve projetos voltados para públicos específicos, como portadores de necessidades especiais (deficiência visual, distúrbios psiquiátricos, etc.), jovens em situação de rua, populações carcerárias, aldeias indígenas, entre outros.

O CDI acredita que o domínio das novas tecnologias não apenas abre oportunidades de trabalho e de geração de renda, mas possibilita o acesso a fontes de informação e a espaços de sociabilidade que propiciam a busca coletiva de soluções para os problemas enfrentados pelas comunidades; o fundamental é promover a apropriação social da tecnologia por diversos tipos de públicos, estimulando o pensamento crítico e favorecendo a participação de todos os segmentos da sociedade no desenvolvimento político, social e econômico do país. Baseado nesta proposta, o CDI incentiva a liberdade de escolha e trabalha tanto com *software* proprietário quanto livre, procurando oferecer, aos alunos, a possibilidade de optar pelo uso das ferramentas que mais se adequem às suas necessidades.

A ação do CDI as utiliza como agente motivador e como instrumento para incentivar a mobilização e a ação popular nas comunidades onde estão presentes as Escolas de Informática e Cidadania (EICs) e desenvolve seu trabalho em parceria com entidades comunitárias, provendo os equipamentos, *softwares* e a implementação do modelo educacional, através do treinamento e acompanhamento contínuo de coordenadores e educadores.

O CDI investe na capacidade das próprias comunidades e/ou organizações nelas constituídas de realizar suas iniciativas sócio-educacionais, capacitando-as e assessorando-as ao longo de sua trajetória, aplicando em sua metodologia, conceitos e valores fortemente fundamentados na pedagogia de Paulo Freire - educação para conscientização e transformação social.

A Rede CDI pode ser entendida como um sistema em contínuo aprendizado, crescimento e aperfeiçoamento. O CDI Matriz desenvolveu um modelo de “franquia social”, no qual definiu as principais diretrizes a serem seguidas na replicação do modelo CDI pelos escritórios regionais. A Matriz possui um papel vital na manutenção da Rede CDI, onde, além de formar e acompanhar os CDI’s regionais, capta recursos, atualiza constantemente o modelo educacional, valida e estimula a troca das melhores práticas. No Brasil, o CDI está representado em 30 cidades, de 19 estados brasileiros. Internacionalmente, já são 11 Comitês Regionais, em oito países. Há um total de 965 Escolas de Informática e Cidadania (EICs), contando com 1.768 educadores, 5.851 computadores instalados e 1.154 voluntários.

Para o desenvolvimento de seu projeto, o CDI capta constantemente recursos através de convênios e parcerias com empresas, organizações filantrópicas e o poder público. Atualmente, a rede CDI tem como seus parceiros e mantenedores a Philips, FVRD, Accenture, USAID, BID, Fundação W. K. Kellogg, Fundação Avina, Banco Mundial / Infodev, Microsoft, Fundação Telefônica, Fundação EDS, Unibanco, Esso e Politec.

Para Nye Jr. os Estados que pensarem ter um desenvolvimento rápido constatarão que é preciso abrir mão de certas barreiras históricas contra o fluxo de informação que sempre conservaram as autoridades “a salvo do escrutínio

público”. Os que quiserem altos níveis de desenvolvimento já não poderão se dar ao luxo de manter a situação política e financeira escondida numa caixa-preta. Mesmo os grandes países dotados de poder bruto, como os Estados Unidos, são obrigados a dividir o palco com novos atores. “O ciberespaço não substituirá o espaço geográfico nem abolirá a soberania dos países, porém coexistirá como eles e tornará muito mais complexo o significado de um Estado soberano ou de uma potência”. (NYE JR., 2002 p.113)

### **3.1 As cidades interativas**

Para Lévy (1999) os urbanistas, os arquitetos e, de forma geral, todas as pessoas envolvidas na gestão e animação das coletividades locais são confrontados, há alguns anos, com o problema de considerar, dentro de suas profissões, os novos sistemas de comunicação interativa *on-line*.

A esse respeito, é preciso observar que o movimento atual em direção à constituição e ao adensamento de metrópoles gigantes dificilmente será invertido de forma duradoura.

O efeito espontâneo da expansão do ciberespaço é de aumentar as capacidades de controle estratégico dos centros de poder tradicionais sobre as redes tecnológicas, econômicas e humanas cada vez mais vastas e dispersas. Ainda assim, uma política voluntarista da parte dos poderes públicos, de coletividades locais, de associações de cidadãos e de grupos de empresários pode colocar o ciberespaço a serviço do desenvolvimento de regiões desfavorecidas explorando ao máximo seu potencial de inteligência coletiva: valorização das competências locais, organização das complementaridades entre recursos e projetos, trocas de saberes e de experiências, redes de ajuda mútua, maior participação da população nas decisões políticas, abertura planetária para diversas formas de especialidades e de parceria etc. (LÉVY, 1999 p.185).

O uso do ciberespaço não deve basear-se apenas no uso de equipamentos; exige também que haja uma adequação nas mentalidades, nos modos de organização e hábitos políticos.

Lévy afirma:

Uma nova orientação das políticas de planejamento do território nas grandes metrópoles poderia apoiar-se nas potencialidades do ciberespaço a fim de encorajar as dinâmicas de reconstituição do laço social, desburocratizar as administrações, otimizar em tempo real os recursos e equipamentos da cidade e experimentar novas práticas democráticas. (LÉVY, 1999 p.185).

No que se refere à prática democrática Lévy esclarece que a verdadeira democracia eletrônica consiste em encorajar, tanto quanto possível - graças às possibilidades de comunicação interativa e coletiva oferecidas pelo ciberespaço - a expressão e a elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos, a auto-organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, a transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos. Assim,

(...) o estudo das estatísticas mostra que as maiores densidades de acesso ao ciberespaço e de uso das tecnologias digitais coincidem com os principais núcleos mundiais de pesquisa científica, de atividade econômica e de transações financeiras. (LÉVY, 1999 p.185).

Quanto à questão das relações entre cidade e ciberespaço, há ações que já estão sendo adotadas por diferentes atores sociais, tanto teóricos como práticos. Lévy (1999, p.185) as reagrupa em quatro grandes categorias:

A enunciação das analogias entre as comunidades territoriais e as comunidades virtuais;

O raciocínio em termos de substituição ou troca das funções da cidade clássica pelos serviços e recursos técnicos do ciberespaço;

A assimilação do ciberespaço a um equipamento urbano ou territorial clássico,

A exploração dos diferentes tipos de articulação entre o funcionamento urbano e as novas formas de inteligência coletiva que se desenvolvem no ciberespaço.

Seguindo a explicação de Lévy (1999), a concepção de comunidades virtuais no mesmo modelo da cidade, tem como exemplo a cidade digital de Amsterdã, serviço gratuito disponível na Internet em língua holandesa. Nessa cidade digital encontra-se uma espécie de duplicação dos equipamentos e instituições da cidade clássica: informações administrativas, horários de abertura dos serviços municipais, catálogo das bibliotecas, entre outros. As associações de moradores também têm o direito de ocupar um local na cidade digital para poderem difundir informações e organizar conferências eletrônicas; fórum de discussões originais e alguns tipos de jornais eletrônicos, através dos quais as questões de política local não deixam de estar presentes. A cidade digital de Amsterdã está aberta para todos os outros serviços da Internet: *World Wide Web*, correio eletrônico, grupos de discussão internacionais, etc.

A cidade digital de Amsterdã tem tido, desde sua abertura, um crescimento ininterrupto e um incrível sucesso popular devido a seu caráter gratuito (com exceção do tempo de conexão telefônica), ao fato de ser em holandês (e não em inglês) e ao caráter livre da comunicação. Dezenas e provavelmente em breve centenas de cidades ou de regiões do mundo irão realizar experiências similares. (LÉVY, 1999 p.187).

Amsterdã foi usada como exemplo pelo seu caráter inédito. Para Lévy a motivação dos criadores tem dois aspectos principais: sensibilizar os dirigentes econômicos e políticos para as novas possibilidades abertas pela comunicação digital em grande escala e o acesso para todos, ou seja, a luta contra a exclusão e a compensação dos desequilíbrios entre os info-ricos e os info-pobres. “Contudo, não posso deixar de lado um certo mal-estar diante da duplicação

sistemática do território institucional no virtual, que por sinal podemos observar em quase toda parte”. (LÉVY, 1999 p.187)

A duplicação das formas institucionais habituais no ciberespaço e o acesso de todos a esse reflexo, não podem se tornar uma política geral das relações entre o ciberespaço e o território.

Experiências como a cidade digital de Amsterdã devem ser apenas uma etapa transitória em direção a um questionamento das formas institucionais clássicas da administração municipal, dos jornais locais, dos museus, das escolas.

Em cada caso particular, os instrumentos do ciberespaço permitem rumar para formas que atenuem a separação entre administradores e administrados, professores e alunos, organizadores e visitantes, autores e leitores. (LÉVY, 1999 p.188)

Sobre esta questão, Lévy faz uma observação muito importante e que é de extremo valor para as metrópoles. Os novos instrumentos de trabalho cooperativo *on-line* permitem a participação na vida econômica internacional a partir da própria casa do cidadão ou de centros locais de onde, para grande número de atividades, não é mais necessário deslocar-se fisicamente. Os benefícios são muitos: desafogamento dos centros urbanos, melhoria da circulação de automóveis, redução da poluição, melhor distribuição das populações nos territórios, esperança de revalorização das zonas afetadas pela desertificação e pelo desemprego em massa, melhoria da qualidade de vida.

Um cálculo econômico elementar mostra que o custo social global da teleconferência é inferior ao da viagem efetiva, que um posto de teletrabalho é menos dispendioso que alguns metros quadrados de escritório na cidade etc. O raciocínio desenvolvido a respeito do trabalho pode também ser aplicado, em termos quase idênticos, à educação superior e à formação profissional. (LÉVY, 1999 p.189).



Lévy (1999) defende o desenvolvimento de teleuniversidades e de sistemas de aprendizagem interativos e cooperativos, acessíveis de qualquer ponto do território e cita que o desenvolvimento das telecomunicações é paralelo ao do transporte físico: “a relação entre os dois é direta e não inversa; quanto mais nos comunicamos, mais nos deslocamos” (LÉVY, 1999 p.189). Além disso, há uma dinâmica de crescimento global das interações e relações de todos os tipos: viaja-se cada vez mais e a distância média dos deslocamentos aumenta.

Ainda sob a concepção de Lévy, os profissionais teletrabalhadores são hoje os comerciantes, executivos, cientistas e intelectuais independentes que contam com os serviços do ciberespaço e dos terminais de comunicação e de tratamento nômade dos quais dispõem, portanto:

(...) viajam ainda mais do que no passado permanecendo, ao mesmo tempo, em contato constante com seus escritórios, laboratórios, clientes ou empregadores. (...) O ciberespaço é efetivamente um potente fator de desconcentração e de deslocalização, mas nem por isso elimina os "centros"; seu principal efeito seria antes o de tornar os intermediários obsoletos e de aumentar as capacidades de controle e de mobilização direta dos nós de poder sobre os recursos, as competências e os mercados, onde quer que se encontrem. (LÉVY, 1999 p.189-190).

Se por um lado os instrumentos do ciberespaço reforçam o poder dos centros aos quais conferem a faculdade da ubiqüidade, podem também suportar estratégias sutis para constituir grupos regionais como atores auto-organizados.

Dispositivos informatizados de escuta mútua, de exposição dos recursos, cooperação e avaliação em tempo real das decisões podem ser um reforço aos mecanismos democráticos e às iniciativas econômicas, em regiões desfavorecidas. (idem)

Quanto aos problemas contemporâneos do urbano, as políticas de habitações populares, de organização dos transportes, de limitação à circulação automobilística, o apoio aos veículos elétricos, a luta contra as desigualdades

sociais, a miséria e os guetos permanecem indispensáveis, independentemente de qualquer apelo aos instrumentos do ciberespaço. As redes de comunicação deveriam servir, prioritariamente, à reconstituição da sociabilidade urbana, à autogestão da cidade por seus habitantes e o controle, em tempo real, dos equipamentos coletivos em vez de substituir a diversidade concentrada, as aproximações físicas e os encontros humanos diretos que constituem, mais do que nunca, a principal atração das cidades.

Os estudos realizados por Nye Jr. deram-lhe base para afirmar que “no século XXI todos os governos irão perceber que a tecnologia da informação se espalha gradualmente na parte majoritária do mundo que, apesar disso, ainda apresenta carência de telefones, computadores e eletricidade”. (2002, p.92).

Apointa ainda que há outras tendências que estão intimamente ligadas à revolução da informação e que reforçam a perspectiva de que haverá mudanças nas atividades coletivas que se distanciarão dos governos centrais.

A globalização precedeu a revolução da informação, mas avançou muito com ela, criando oportunidades para os agentes transnacionais privados, como as empresas e as instituições sem fins lucrativos, estabelecerem padrões e estratégias que afetam sensivelmente as políticas públicas, antes dominadas pelos governos centrais. (NYE JR., 2002 p.97).

O mundo ainda está no estágio inicial da revolução da informação e seus efeitos sobre a economia e a política ainda são desiguais, pois o aumento da produtividade será retardado até que a sociedade aprenda a empregar plenamente as novas tecnologias.

É interessante observar que o efeito da comunicação e radiodifusão de massa, favorecido pelo barateamento da eletricidade, foi uma tendência à centralização política. À medida que a informação aumentava, seu campo de abrangência passou a ser mais centralmente influenciado também nos países

democráticos, caso similar ao que aconteceu na metade do século XX quando receava-se que os computadores e a comunicação da tecnologia da informação gerassem um controle pelo governo central. “Tudo indicava que a função dos computadores *mainframe* não era senão a de aprimorar o planejamento centralizado e aumentar o poder de vigilância daqueles que detinham o controle.” (NYE JR., 2002 p.99).

A tecnologia da codificação continua evoluindo e programas foram desenvolvidos para garantir, aos usuários, a troca anônima de informação digital, o que garante aos indivíduos mais espaço do que era previsto; para os governos, ficou difícil controlar a Internet (mais do que controlar a tecnologia da segunda revolução da informação), o que fez com que Ithiel de Sola Pool, citado por Nye Jr., teórico da comunicação, a caracterizasse como tecnologia da liberdade.

Segundo Nye Jr. (2002), a Internet cria um sistema em que o poder de informação se distribui largamente e, se comparada ao rádio, à televisão e aos jornais, controlados pelos proprietários e editores, a Internet oportuniza a criação de uma comunidade ilimitada, através das mensagens eletrônicas, *home pages*, imprensa eletrônica e as salas de bate-papo *on-line*. “As novas tecnologias de informação tendem a promover organizações em rede, novos tipos de comunidade, assim como a demanda de diferentes papéis para o governo”. (NYE JR., 2002 p.101).

A disseminação da informação levará a uma distribuição mais ampla do poder e as redes informais destruirão o monopólio da burocracia tradicional. Isto significa que a velocidade do tempo na Internet fará com que todos os governos tenham menor controle sobre suas agendas; os líderes políticos desfrutarão de menor grau de liberdade ao reagir aos fatos e terão que dividir suas decisões com

outros atores sociais; as privatizações e as parcerias público-privadas aumentarão. “As antigas imagens de Estados soberanos equilibrando-se mutuamente e chocando-se como bolas de bilhar nos cegará para a nova complexidade da política mundial”. (NYE JR., 2002 p.101).

### **3.2 Democracia e cidadania digital**

Sem essa participação (cidadã) não haverá legitimidade e, por conseguinte, qualquer forma de intervenção estratégica do Estado terá o perigo de não ser entendida por seus cidadãos. (Castells, 1999).

Para Silveira (2002) o Estado é uma organização vital da sociedade moderna e pode ser observado como uma construção social permanente; é o centro do poder político e tem sido formatado pelas demandas sociais, econômicas e pelas correntes ideológicas ou culturais de cada período e região. Sua história vincula-se às mudanças tecnológicas como indutor e receptor dos avanços técnico-científicos.

Na visão de Lemos (2004), as cibercidades ou cidades digitais, são projetos que visam integrar as TICs ao espaço urbano, tanto através das redes telemáticas e dos aparatos tecnológicos, quanto através de um espaço virtual onde os cidadãos dispõem de informações, serviços e formas de interação.

Segundo Silveira (2002), os temas da democracia e da participação cidadã permitem alargar a noção de Governo Eletrônico e, desta maneira, podem ser instrumentos democráticos à serviço da cidadania e da participação política, quando os cidadãos podem votar em plebiscitos e referendos organizados pela rede.

Processos públicos como o Orçamento Participativo ganham espaço de envolvimento, comunicação, recolhimento de opiniões e propostas, bem como podem articular consultas eletrônicas a partir de senhas e da certificação digital. (SILVEIRA, 2002 p.69).

Segundo Lemos (2004), o objetivo dos portais do Governo Eletrônico é auxiliar na regeneração do espaço público, na otimização dos serviços prestados aos cidadãos (que poderão ter acesso a uma central de informações da cidade) e à promoção, interação e discussão de problemas locais.

Os Governos Eletrônicos, de acordo com Silveira, podem ser conceituados como governos em rede, cuja expressão pública se articula em um portal na Internet, através do qual os cidadãos podem se relacionar com governos, pagar e negociar tributos e oferecer serviços e produtos à população.

Governos Eletrônicos serão causa ou conseqüência de processos de modernização administrativa. (...) Os cidadãos por sua vez, podem ter governos melhores se estes assumirem o ciberespaço, passando a estar presente permanentemente na Internet. (SILVEIRA, 2002 p.73).

A partir desta afirmação, Silveira levanta a questão sobre a situação brasileira, um país em que a maioria da população está desconectada, não possui computador, nem linha telefônica: os governos eletrônicos estariam privilegiando os já privilegiados. Acrescenta que, em 2001, menos de 10% da população brasileira tinha acesso à Internet, considerando a conexão em casa, na escola ou no trabalho, dado este que representa que a construção dos Governos Eletrônicos depende da construção de canais destinados à população excluída, portanto é imprescindível que seja atrelada à noção de Governo Eletrônico a inclusão digital ou universalização do acesso às redes informacionais.

O Censo de 2000, realizado pelo IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, constatou que as linhas telefônicas estavam presentes em 40% dos

domicílios; a iluminação elétrica em 93% das residências e os microcomputadores se restringem a 10,6% das casas. Das nove regiões mais desenvolvidas do país, o acesso à Internet está presente em pouco mais de 20% dos lares. As elites, os segmentos A e B da população, estão conectados<sup>6</sup>.

Silveira define que as tecnologias da informação são tecnologias que ampliam a inteligência humana e quem as domina consegue processar com rapidez as informações, armazená-las e transformá-las em conhecimento, o que levanta um ponto extremamente preocupante que é a exclusão econômica e social da maioria da sociedade, fato que influencia negativamente, pois se torna uma exclusão material para uma exclusiva cognitiva.

Melo (2005) enfatiza que há uma concepção de Governo Eletrônico que cria oportunidades através das novas tecnologias da informação e uma outra que reconhece que o Governo Eletrônico tem um relevante papel desempenhado pelas tecnologias da informação que, no entanto, coloca seu foco na questão da participação social e no controle democrático das atividades do governo.

Se na primeira perspectiva o governo eletrônico é um facilitador, na segunda ele depende da existência de estratégias políticas e gerenciais capazes de dar substância às potencialidades oferecidas pela Internet e outros elementos do mundo digital. (MELO, 2005 p.179)

Para Sampaio (2004), a implementação do Governo Eletrônico no nível central, regional e local envolve, em cada um deles, problemas bastante diferentes. A implementação no nível local é crítica e estratégica e determina decisivamente o sucesso conjunto de toda a iniciativa. “Até julho de 2003, a implementação do Governo Eletrônico no nível local, no Brasil, desenvolveu-se

---

<sup>6</sup> Fonte: SILVEIRA (2002, p.73-74)

sem uma estratégia de âmbito nacional clara e objetivamente definida”. (SAMPAIO, 2004 p.316).

Nas primeiras iniciativas de estabelecimento de governos eletrônicos, o *broadcasting* de informação governamental, as transações entre governo e agentes econômicos e entre governo e cidadãos para a arrecadação de impostos e tributos foram ações prioritárias; mais recentemente, diversas experiências de Governo Eletrônico começaram a reorientar, com sucesso, seu foco para o atendimento das necessidades individuais, quase cotidianas, dos cidadãos.

Segundo Sampaio há duas razões para essa reorientação. Em primeiro lugar, parte significativa dos cidadãos se acostumou a um nível de serviços prestados pelas empresas privadas que contrasta favoravelmente com o prestado pelos governos - o que os leva a pressionar o governo para que diversifiquem e elevem a qualidade dos seus serviços. A orientação do foco deve ser estendida e assegurada a todos, inclusive aos excluídos sociais e econômicos, colocados à parte por razões geográficas e a outros por terem necessidades especiais, apesar de o Governo Lula ser compromissado com a universalização da cidadania.

A segunda razão é axiomática para o atual governo brasileiro: não é possível considerar com seriedade um esforço de universalização da cidadania sem tratar adequadamente a questão da universalização do acesso aos serviços governamentais.

Há, portanto, pouca probabilidade de que a busca da universalização do acesso aos serviços governamentais não exerça forte influência sobre os novos caminhos que o Governo Eletrônico brasileiro percorrerá, forçando a reorientação em direção ao foco no cidadão. (SAMPAIO, 2004 p.317).

O direcionamento do foco do Governo Eletrônico para o atendimento do cidadão influencia a forma com que o primeiro toma no nível federal e regional,

mas é neste último que há uma influência mais forte. Correntemente, mais de 80% dos serviços prestados pelo governo aos cidadãos como indivíduos, estão no nível municipal e a tarefa de interagir diretamente com a população - com todas as suas dificuldades e também com todas as possibilidades que essa posição cria - está no nível municipal.

Na interação do governo com os cidadãos no nível local, as peculiaridades das comunidades e das condições de vida concretas que elas apresentam se manifestam com intensidade, a capilaridade do atendimento necessária para lidar com os cidadãos individuais é grande e a frequência da interação com os cidadãos é alta. (SAMPAIO, 2004 p.317).

Esta interação faz com que se estabeleça entre o governo local e o cidadão, uma relação de proximidade que provoca neste último a impressão de que ele é o “governo” que se confunde com a percepção que ele tem do governo municipal.

Melo (2005) afirma que o ponto de partida para uma “cidadania substantiva” na era da sociedade da informação deveria ser a de um cidadão ativo, sintonizado com sua época, em condições de igualdade com os demais e disposto a participar politicamente.

Sampaio (2004) considera que, sem prejudicar o conceito de *one government* como forma de organizar e simplificar a relação concreta e cognitiva entre o cidadão e o governo, fica bastante evidente que, em países com o tamanho e a diversidade cultural, social e econômica do Brasil, deverá ter como face visível o governo local. “Um governo comprometido com a equidade e que opta por implementar uma estrutura de Governo Eletrônico precisa investir na criação de condições de acesso a esses serviços para todos os cidadãos”. (SAMPAIO, 2004 p.317).



Sob este aspecto, Melo opina que:

A maioria das discussões sobre o Governo Eletrônico se ocupa de problemas concretos, operacionais, dentro de uma perspectiva que oscila entre a aposta no papel modernizador do setor público e a suposição de colocar à disposição informações que geram um interesse e mobilização dos cidadãos, usuários ou clientes. (2005, p.181)

Se o direito ao acesso aos serviços governamentais for tratado como uma questão relativa ao direito de cidadania, o dever de assegurá-lo não poderá ser algo deixado apenas para as iniciativas progressistas e solidárias da sociedade civil. A garantia desse direito precisa ser objeto de uma política pública.

Na opinião de Sampaio (2004), em um contexto de comprometimento com a universalização da cidadania e com a equidade, há um vínculo indissociável entre a implementação da estrutura de Governo Eletrônico e a inclusão digital.

Assim, sem inclusão digital, o investimento em Governo Eletrônico será um fator importante de concentração de privilégios para a maioria da população, mais especificamente para aqueles que têm acesso à Internet, o que faz com que o conceito de inclusão digital seja ampliado. Na forma como é usado normalmente, tem uma conotação que remete excessivamente à aquisição de habilidades pessoais para empregar os recursos de informática e de comunicação disponíveis.

Embora bem-intencionada, essa visão é insuficiente para dar conta da realidade de vastos segmentos da população brasileira - aqueles que, por uma razão ou outra, conscientemente ou não e deliberadamente ou não, são refratários a novas aprendizagens. (SAMPAIO, 2004 p.318).

Sobre a mesma questão, Silveira (2003) registra que *acessar* é um dos termos mais usados na sociedade em rede, o que significa dizer que o acesso à comunicação mediada por computadores tornou-se sinônimo de direito à comunicação e cita que, já na Revolução Francesa (1789), a liberdade de expressão só poderia existir se estivesse assegurada a liberdade de uso do suporte que transmitia a informação.

Na concepção de Lemos (2004), as novas tecnologias da cibercultura estão cada vez mais integradas às cidades, principalmente as relacionadas à comunicação e informação, pois modificam tanto a maneira de ocupar e planejar o espaço físico, quanto as formas de articulações sociais e suas relações com os centros de poder.

Nas sociedades modernas, o acesso às tecnologias de reprodução de informações em larga escala era uma condição democrática; na sociedade da informação a defesa da inclusão digital é fundamental, não somente por motivos econômicos ou de empregabilidade, mas por razões político-sociais, principalmente para assegurar o direito inalienável à comunicação.

Comunicar na sociedade pós-moderna é poder interagir nas redes de informação. (...) A maioria da população, ao ser privada do acesso à comunicação mediada por computadores, está sendo simplesmente impedida de se comunicar pelo meio mais ágil, completo e abrangente. O *apartheid* digital arrebenta uma liberdade formal básica do universo liberal-democrático. Passam a existir dois tipos de cidadão: aquele que pode acessar instantaneamente o que os outros falam, podendo interagir e aqueles que estão privados da velocidade da comunicação. (SILVEIRA, 2003 p.30).

Trata-se de pessoas em situação radical de exclusão social ou econômica, cidadãos de idade muito avançada, analfabetos adultos e outros. Se a inclusão digital eleger, como alvo, dotar os cidadãos de habilidades pessoais para utilizar diretamente os recursos de informática e de comunicação disponíveis,

esses importantes segmentos da população, incapazes de fazê-lo, estarão alienados.

É necessário redefinir o que vem a ser capacitação para utilizar os serviços e as facilidades disponibilizados pelo governo, por meio do Governo Eletrônico.

Sampaio (2004, p.318) defende que é preciso desvincular “capacitação” de “aprendizagem” o que requer que o esforço de inclusão digital passe a englobar também a constituição de mecanismos de intermediação e ajuda – através de cidadãos chamados *proxy users*<sup>7</sup> - que suprem as dificuldades daqueles que não podem se tornar proficientes no uso de informática eles próprios, mas que têm direito a utilizar os serviços e as facilidades oferecidas pelos governos eletrônicos. A importância desses grupos já é reconhecida em outros países.

Na concepção de Chahin et al (2004, p.50), o fenômeno denominado “divisão” ou “exclusão digital” tem sido estudado com foco na análise dos impactos dessa divisão nos aspectos sociais, econômicos e políticos; há no mundo grupos expressivos de pessoas sem nenhuma possibilidade de acesso aos recursos da tecnologia, que vão desde a Internet até outros meios como o telefone ou a televisão.

A própria evolução do uso da Internet poderia ser a força capaz de diminuir o espaço daqueles que têm acesso e os que não têm; outros estudiosos defendem que a proliferação do uso da Internet tende a aumentar ainda mais tal distância. Chahin et al (2004), afirmam que a exclusão digital congela a condição de miséria, dificulta o desenvolvimento e torna-se fator de grande distanciamento

---

<sup>7</sup> Usuários por procuração

em relação às sociedades ricas. Por isso, a defesa da inclusão digital como política pública.

O Estado deve destinar a maior parte dos recursos, mas a formulação, a execução e a avaliação necessariamente devem envolver as comunidades locais, os movimentos sociais e as organizações não-governamentais.

No Brasil há muito que ser feito quanto à inclusão digital (o número de pessoas digitalmente excluídas ultrapassa os 100 milhões para uma população de 180 milhões), o que significa dizer que a inclusão digital pode representar um acesso para unir regiões e pessoas. (CHAHIN et all, 2004 p.51)

Em um país com alto contingente de pessoas em situação radical de exclusão social ou econômica, cidadãos de idade muito avançada e analfabetos adultos - como o Brasil - seria equivocado adotar, como cenário de curto prazo, o da totalidade dos indivíduos utilizando pessoalmente os serviços e as facilidades do Governo Eletrônico a partir de terminais domésticos ou de telecentros.

Na opinião de Silveira (2002) a dependência informacional dos países periféricos pode ser muito mais difícil de romper do que a dependência econômica-produtiva. Também adota a posição de que, no interior de cada país, as desigualdades podem ser ampliadas exponencialmente, caso a questão do combate à exclusão digital não se transforme em política pública.

A temática social atingiu a dimensão tecnológica. O acesso às redes informacionais, a possibilidade de se comunicar velozmente e o domínio das tecnologias digitais devem tornar-se novos direitos sociais. (SILVEIRA, 2002 p.75)

Mesmo nos países em que a situação socioeconômica é mais favorável que a brasileira, instituições que auxiliam àqueles que têm dificuldades de utilizar, eles próprios, os serviços e facilidades do Governo Eletrônico, existem em grande número e outras estão sendo criadas, medidas estas que deveriam ser também

adotadas no Brasil, mesmo que para isso exigisse um esforço, não só de instituições mediadoras como também a disseminação de telecentros em locais isolados, colocados em pontos estratégicos, até mesmo em domicílios, para uso coletivo, mediado por atendentes com alguma qualificação.

O que se coloca de imediato é que a possibilidade de integrar grandes segmentos da CIDADANIA nos diálogos argumentativos que dão substância à governança democrática é concreta e evidente e, em muitos casos, mecanismos de participação direta estão sendo criados quase da noite para o dia, gerando de forma extraordinariamente rápida as provas de que o conceito está correto e é logisticamente viável.

Na opinião de Eisenberg (2003), a disponibilização de serviços públicos por meios eletrônicos pode incorrer no risco de produção e reprodução da exclusão digital, pois o acesso à Internet ainda é privilégio dos mais ricos, mas mesmo assim, a iniciativa de um Governo Eletrônico contribui para produzir mecanismos de melhor controle e transparência das atividades governamentais.

No entendimento de Grau (1998), a invocação do cidadão como participante administrativo, põe às claras a desnaturalização da participação cidadã, que se pode produzir quando são misturadas as funções de instâncias de representação social com funções de administração de serviços públicos; no entanto retomar a participação cidadã como participação política é uma questão que gera dificuldades.

Ainda de acordo com Grau (1998), a participação cidadã precisa se pautar na conceituação e condições democráticas necessárias para a participação política: igualdade, pluralismo político e deliberação pública. A participação cidadã se estabelece em uma relação constitutiva da política, sendo

que, sua expressão mais depurada e seus efeitos mais fortes são evidentes no modelo de pluralismo interativo, (termo usado por Grau), que tem dominado a prática a respeito.

Cria-se assim uma delegação de responsabilidades estatais e também uma perda de soberania política das instâncias de representação social, que compromete as possibilidades de que a participação cidadã realize seu potencial democratizador sobre a esfera pública estatal. (GRAU, 1998 p.153)

Em síntese, ao promover uma relação constitutiva e não-reguladora da política, conforme Grau (1998), a construção dos sujeitos, a partir do Estado, abre oportunidades não só para um favorecimento expresso de categorias de interesses particulares, como também para a despolitização dos temas, na medida em que a dinâmica e a direcionalidade da participação cidadã são determinadas a partir de um único eixo da relação.

A constituição de uma institucionalidade de representação social requer os reconhecimentos por parte do Estado, da autonomia política das associações que atuam como mediadoras entre Estado e sociedade, tanto quanto a não-formalização de sua função de representação social através de organizações inseridas na própria institucionalidade estatal. (GRAU, 1998 p.154)

Ao estabelecer que a implementação de mecanismos de participação direta da cidadania na governança não constitui mais um problema logístico insolúvel, implementá-los ou não passou à esfera da decisão política, afirma Sampaio (2004). Portanto, a tecnologia pode ser um fator adicional de exclusão social e promover a cidadania, também significa combater a exclusão digital, ou seja, promover a inclusão digital.

Vaz define:

Por inclusão digital entende-se o esforço de oferecer acesso à tecnologia da informação a setores e indivíduos que, por suas condições sociais e econômicas, encontram barreiras para desenvolver habilidades e utilizá-las. (...) É portanto, uma política de combate a um aspecto específico de exclusão social. A privação de acesso a um conjunto de recursos decisivos para o acesso à cultura, ao trabalho, à educação, à informação e aos próprios direitos. (VAZ, 2002 p.20).

Para Vaz, além das possibilidades de aplicação do Governo Eletrônico no atendimento aos cidadãos-usuários dos serviços públicos e na racionalização de processos de trabalho no interior dos órgãos públicos, é possível explorar as possibilidades de utilização das ferramentas e práticas do Governo Eletrônico para a promoção da transparência dos governos. Para realizar esta operação, é primordial ampliar o horizonte de análise, indo além da busca de ações eficientes de governo para incorporar a preocupação com a promoção da cidadania e do fortalecimento da governança.

Nos últimos anos, houve um acentuado crescimento no número de aplicações da tecnologia da informação na administração pública para o atendimento direto ao cidadão, dentre as quais Vaz (2002, p.16), cita:

A utilização de recursos de ganho de tempo na operação de processos como leitura óptica, cadastro único, cartões magnéticos, equipamentos em rede, centrais de atendimento eletrônico;

Praças ou centrais de atendimento informatizadas e em rede;

Desconcentração de prestação de serviços, como pontos de atendimento regionalizado operando em rede com sistemas centrais; prestação de serviços via Internet; quiosques informatizados para auto-atendimento.

Para Vaz (2002), o atendimento de usuários através do Governo Eletrônico, quando bem estruturado, cria condições para outras aplicações e pode ultrapassar a prestação de serviços. Os recursos tecnológicos disponíveis

permitem inovações no campo da relação entre a sociedade civil e os governos, por meio da interposição de mediações de base tecnológica.

Há diversos trabalhos teóricos e experiências piloto mostrando que, tecnicamente, várias soluções (fóruns, listas de e-mail, intranets virtuais e outras) podem ser facilmente implementadas para criar, na Internet, um canal bidirecional de razoável capacidade que permite o diálogo argumentativo entre o governo e os cidadãos e entre os cidadãos entre si. O fato relevante é que o sucesso dessas iniciativas não parece ser essencialmente dependente da forma técnica específica de implementação adotada, desde que seja funcional.

Várias experiências têm evidenciado que é na capacidade argumentativa dos agentes envolvidos no diálogo mediado tecnologicamente (pela Internet), que devem ser procurados os fatores de sucesso das experiências bem-sucedidas, conclusão importante para orientar a atuação de um Governo Eletrônico porque indica que viabilizar a interação entre governo e agentes externos a ele e desses agentes entre si compreende bem mais que implantar os meios técnicos que a suportam.

O que parece já estar claro é que a viabilização da interação governo-cidadania mediada pelas tecnologias de informação e comunicação tem seu sucesso determinado, em última instância, pela competência com que os agentes conseguem instrumentalizar a infra-estrutura disponível.

Portanto, estabelecer uma real integração dos cidadãos a um diálogo argumentativo entre si e com o governo, mediado tecnologicamente, requer a atuação simultânea sobre a disseminação de competências na operação de recursos computacionais e de telecomunicação e a disseminação de



competências comunicativas - um tema que deve necessariamente fazer parte de uma agenda ampliada da inclusão digital.

Vaz (2003), toma por pressuposto a noção de Governo Eletrônico como a articulação de recursos da tecnologia da informação aos processos de trabalho dos governos e define:

Governo Eletrônico não se resume a implantar o provimento de serviços através de um portal nas mesmas bases em que são oferecidos presencialmente. Não é uma mera informatização do que existe, mas liga-se diretamente à implantação de práticas de trabalho determinadas pela utilização intensiva de recursos integrados de tecnologia da informação. (VAZ, 2003 p.3).

Sob o conceito de Governo Eletrônico, Ferrer (2004) define como o conjunto de serviços e do acesso à informação que o governo oferece aos diferentes atores da sociedade civil por meio eletrônico.

O conceito de e-government é uma das iniciativas de transformação de uma sociedade industrial para a sociedade da informação. E a informação é um fator estratégico para a construção de um novo modelo de gestão pública. (FERRER, 2004 p.XVII).

O Governo Eletrônico tem como primeira iniciativa, os processos de colaboração entre os diferentes departamentos do governo federal, estadual e municipal e compreende a administração pública para administração pública. Ferrer (2004) comenta que, com a implementação de programas de *e-government*, mais recursos podem ser liberados com a redução de custos. Tal redução se dá por diversas vias como a eficiência dos processos internos, a diminuição dos custos de transação, a eliminação de distorções, sonegação, corrupção e a queda dos preços de compra.

O Governo Eletrônico ainda compreende a administração pública para o mundo dos negócios como a transferência para a Internet de grande parte dos processos de compra dos governos, nos portais que concentram suas transações.

Retomando o histórico elaborado por Ferrer (2004 Introdução p.XIII), apresentado na Introdução desta tese, foi em 1996 que a expressão Governo Eletrônico passou a ser utilizada para divulgar os serviços eletrônicos disponíveis pelo governo federal brasileiro. Em 1998, já eram oferecidas pela Internet, a entrega das declarações do imposto de renda e a divulgação de editais de compras do governo e de informações institucionais sobre benefícios da previdência social. Em dezembro de 1999, o então presidente Fernando Henrique Cardoso aprovou a oferta da Internet de todos os serviços prestados ao cidadão e com isso, foi lançado o Programa Sociedade da Informação, que reuniu as estratégias de Governo Eletrônico e os aspectos sociais de inclusão digital para as atividades relacionadas à tecnologia de informação do país.

Sobre tal questão, Ferrer (2004) afirma que, quando as circunstâncias mudam, as estruturas de dominação e regulamentação devem acompanhá-las. Paralelamente a essa necessidade de transformação na esfera da regulação, a tecnologia da informação veio se desenvolvendo e, com isso, pôde oferecer ferramentas adequadas aos processos de transformação em curso. “O Governo Eletrônico tem sido o resultado desses dois processos: a articulação entre as transformações na esfera governamental e a incorporação de ferramentas tecnológicas a elas”. (FERRER, 2004 Introdução p.XIV).

A partir de 2000 surge a Lei de Responsabilidade Fiscal que obriga todos os municípios a disponibilizar na Internet suas contas públicas (parte do texto da Lei, comentado, consta no Capítulo 4).

A utilização da Internet como ferramenta para os negócios e para a transparência da atividade governamental chega em 2002 e introduz uma nova forma de trabalho, sustentada pela tecnologia e imprime a agilidade necessária para a otimização dos processos da administração pública.

No Governo Lula os principais temas propostos para sua gestão enfocam o aumento da inclusão digital, a padronização do *software* livre nos aplicativos de governo, o estabelecimento de padrões de interoperabilidade entre os vários sistemas legados do governo, a integração de informações e serviços governamentais e a modernização do Estado brasileiro por meio da colaboração dos sistemas de conhecimento de governo para governo. (FERRER, 2004 p.XVI).

As principais linhas de ação do Poder Executivo Federal em Tecnologia da Informação e Comunicação estão estruturadas e caminham em direção a um Governo Eletrônico, promovendo a universalização do acesso aos serviços, a transparência das suas ações, a integração de redes e o alto desempenho dos seus sistemas.

A universalização dos serviços tem como diretriz estimular o acesso à Internet seja individual, público ou ainda coletivo e comunitário, cuja meta é colocar o governo ao alcance de todos, ampliando a transparência das suas ações, e incrementando a participação cidadã. Neste sentido, explica Ferrer, o governo vem atuando em três frentes fundamentais: a interação com o cidadão, a melhoria da sua própria gestão interna e a integração com parceiros e fornecedores.

Em relação ao cidadão, são desenvolvidos portais na Internet que funcionam como verdadeiros balcões virtuais de informação e atendimento para a prestação de serviços; já para a gestão interna são desenvolvidos e integrados sistemas em rede interna (intranet); e para a integração com parceiros e

fornecedores, fortalecidos os sistemas de informação do Governo Federal em uma extranet.

Um dos principais objetivos é estabelecer um novo paradigma cultural de inclusão digital, focado no cidadão / cliente, com a redução de custos unitários, a melhoria na gestão e qualidade dos serviços públicos, a transparência e a simplificação de processos. Para tanto é necessária a conscientização de ter a informação como fator estratégico de construção da base cultural e comportamental de uma nova sociedade e de um novo modelo de gestão pública.

Também a cooperação, convergência e integração das redes e dos sistemas de informações do governo são fundamentais. Neste processo é importante o compartilhamento de recursos do governo, a unicidade e a troca de informações entre aplicações e a responsabilização e credenciamento de gestores da informação, de modo que permita uma integração das redes de governo, com independência, respeitando as peculiaridades setoriais dos órgãos.

Pode-se constatar que a inovação tecnológica trazida pela Internet modificou o modo de relacionamento entre público e instituições governamentais. O público esclarecido tem exercido uma pressão cada vez mais importante sobre a máquina do Estado, fazendo uso da rede mundial de computadores para difundir críticas, denunciar a má conduta de políticos e obrigar o governo a agir de um modo mais transparente perante a sociedade, como já citado no item 2.2.

Não é por acaso que, atualmente, há uma preocupação constante por parte dos governos com a *accountability* (prestação de contas) e a responsividade, pois sua legitimidade depende cada vez mais do atendimento a demandas sociais. (DAHL, 1997 apud FRUCTUOSO PINTO, 2004 p.4).

Na conceituação de Chahin et all (2004) *accountability* é usado na língua inglesa para indicar o significado da obrigação que tem aquele que administra os recursos públicos de prestação de contas da sua gestão e da possibilidade de ser responsabilizado por seus atos.

Ainda há baixo nível de *accountability* nos estados da federação e dos municípios (...) Nos portais de estados e municípios despontam novas formas de comunicação com a sociedade tendo a Internet como canal de comunicação com as autoridades. (CHAHIN et all, 2004 p.50).

Desta forma, a partir dos recursos tecnológicos disponíveis é possível projetar um ambiente de interação simbólica regido pela lógica da comunicação em rede e descentralizada, permitindo uma expressão mais efetiva da cidadania no contexto de democracias em larga escala. “A Internet possibilita a realização de ágoras públicas onde as pessoas podem exprimir suas inquietações e partilhar de uma agenda coletiva de interesses”. (CASTELLS, 2003 apud FRUCTUOSO PINTO, 2004 p.4).

Atualmente vive-se numa época na qual princípios democráticos encontram recursos tecnológicos relevantes para a ampliação da participação política. É bastante provável que as mídias digitais de caráter bidirecional, como a Internet, auxiliem no alargamento da participação política vencendo algumas das limitações que as distâncias geográficas impunham.

Talvez a forma ideal da democracia – o governo do povo – não venha a se consumir em toda sua magnitude, porém é perfeitamente possível promover sociedades mais inclusivas, em que a competição política permita um aumento das chances de influenciar e intervir na agenda governamental. Para a consecução deste objetivo a utilização das recentes tecnologias de comunicação e informação é de suma importância, pois possibilitam a expressão de

descontentamentos, desejos e aspirações de cidadãos abastecidos, permanentemente, com informações vindas de diversas fontes independentes, auxiliando na formação de uma opinião pública ampliada e de uma cultura política ativa.

Assim, discorrer sobre a eficácia de um Governo Eletrônico requer, primeiramente, que este esteja munido de equipamentos tecnológicos que possam ser utilizados pelos cidadãos, disponibilizar seus serviços, providências, ações e acesso.

De acordo com Eisenberg (2003) a maioria dos usuários da Internet no mundo ainda é composta por homens, jovens e universitários, sendo que, os 20% mais ricos representam 93,3% do total de usuários.

É preciso pesquisar e formular propostas voltadas especificamente para democratizar o acesso às tecnologias de informação, propostas que se concentrem nos difíceis problemas de expansão da infraestrutura computacional e de telecomunicações, do provimento de conteúdos relevantes através de interfaces adequadas, da educação para o uso dos novos recursos, da legitimação das novas tecnologias como bens públicos e do financiamento de projetos para a circulação de informações públicas através desses meios de comunicação. (EISENBERG, 2003 p.3).

No que tange o cenário internacional, há fortes indícios de que existe uma pressão da sociedade que é traduzida pela expectativa pública no que se refere a uma possível legitimidade democrática.

Para Ferguson (2002, p.103):

Paradoxalmente, as demandas coincidem com a disponibilidade cada vez maior de uma variedade de ferramentas que os governos podem utilizar para atender aos cidadãos e consumidores de serviços. A difusão da nova tecnologia no cotidiano do cidadão moderno está forçando os governos a utilizá-la em todos os aspectos possíveis de atendimento e administração pública.

Ao referir-se à expectativa pública, Ferguson (2002) explica que estas vão além dos serviços automatizados e das compras feitas pelo governo, através da Internet; as expectativas representam uma grande transformação fundamental no governo.

Na opinião de Eisenberg (2003), o Brasil, em particular, tem ainda a tarefa de combinar o processo de amadurecimento de seu sistema nacional de inovação com a construção da infra-estrutura informacional, sendo este pré-requisito para o sistema de inovação.

As decisões que envolvem as cidades não podem ser controladas rigidamente, mas podem ter programas administrativos que controlem suas atividades específicas. Para gerenciar o conjunto da cidade, seus administradores precisam ser flexíveis e adequar, até certo ponto, seus programas, considerando as prioridades e as necessidades iminentes. Para isso, seria importante conhecer a opinião dos munícipes.

Chahin et al (2004), informam que o Governo Eletrônico, como movimento mundial, realmente começou depois do lançamento do Mosaic, o primeiro *browser* que permitiu uma navegação fácil pela Web, em 1993 nos Estados Unidos. A formalização do movimento deu-se em 1999 quando o então vice-presidente norte-americano Al Gore abriu o 1º Fórum Global sobre Reinvenção do Governo, em Washington, com a presença de representantes de 45 países.

Em 2000, o Brasil recebeu o 2º Fórum Global “O estado democrático e governança no século XXI”, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. O Brasil vem exercendo, desde então, um papel de liderança no movimento global de intercâmbio de experiências de e-gov.

Ainda conforme Chahin et all (2004), o desenvolvimento do Governo Eletrônico passa por várias fases de desenvolvimento, sendo que a tipologia mais usada foi apresentada pelo *Gartner Group* e pela Unidade de Missão, Inovação e Conhecimento de Portugal (apud Chahin et all, 2004 p.16), e tem quatro etapas.

Fase 1: Presença na Internet/Informação

*Sites* que disponibilizam informações básicas ao público;

Fase 2: Interação

Disponibilização em linha de informação crítica e formulários, em que é possível aos interessados contatarem a entidade por meio do correio eletrônico; mas é preciso evitar a colocação de informações redundantes e burocráticas na Internet;

Fase 3 Transação/Interação bidirecional

*Sites* com aplicações informatizadas que os usuários operam sem assistência, completando uma transação em linha. A partir deste ponto, ao passar a complementar os canais de prestação de serviços tradicionais, a Internet proporciona serviços alargados e a partilha de serviços entre entidades;

Fase 4 Transformação

A prestação de serviços públicos e as operadoras do próprio Estado são redefinidas. Os serviços disponibilizados são cada vez mais integrados, sobrepondo-se à lógica de fronteiras entre entidades públicas. A identidade do organismo que presta o serviço se torna irrelevante para o usuário, visto que a informação está organizada de acordo com suas necessidades.<sup>8</sup>

Para tanto é necessária a conscientização de que a informação é um fator estratégico de construção da base cultural e comportamental de uma nova sociedade e de um novo modelo de gestão pública.

Também a cooperação, convergência e integração das redes e dos sistemas de informações do governo são fundamentais para o compartilhamento dos recursos do governo, a unicidade e troca de informações entre aplicações e a responsabilização e credenciamento de gestores da informação, que permita uma

---

<sup>8</sup> Fonte: Unidade de Missão, Inovação e Conhecimento. Tabela 5, 2003 p.17 (apud Chahin et all, 2004 p.16)



integração das redes de governo, com independência, respeitando as peculiaridades setoriais dos órgãos.

Outro objetivo é o uso do "peso institucional do governo" no mercado, integrando ações de compra e contratação de tecnologias da informação que possam reduzir custos unitários.

A inclusão social e a ampliação do uso da tecnologia da informação pelo cidadão brasileiro é outro aspecto fundamental que deve possibilitar a universalização e a democratização do acesso aos serviços com quiosques públicos ou comunitários, além da interiorização dos serviços do governo.

### **3.3 Cliente ou cidadão?**

Para que se possa pensar em Gestão Participativa no Governo é importante que, em primeiro lugar, este veja os munícipes como clientes.

Sobre esta questão Osborne e Gaebler (1998) escrevem que a maioria das organizações públicas não usa o termo *cliente* e tampouco sabem quem eles são. Governos democráticos existem para servir aos cidadãos, pois vem deles os recursos financeiros. "O que mais irrita as pessoas no trato com o governo é a arrogância da burocracia. As pessoas hoje em dia, querem ser valorizadas como clientes. Mesmo por parte do governo". (OSBORNE e GAEBLER, 1998 p.181).

A tese que os autores defendem baseia-se que, em uma sociedade, existem diversos tipos de pessoas que precisam, obviamente, de serviços diferentes. No entanto as instituições públicas insistem em oferecer serviços em série e padronizados para servir a todos e o acesso a elas é dificultado por

atendentes eletrônicos que enumeram os serviços disponíveis, os quais, nem sempre, são os desejados.

Osborne e Gaebler (1998) fazem referência aos especialistas em administração “de Peters a Waterman, de Drucker a Deming” os quais conhecem a importância de se ouvir o cliente.

Não há razão para que as organizações públicas não ajam como as corporações, ou seja, perguntar aos clientes quais suas necessidades para adequar serviços e produtos que atendem ao público-alvo. Este procedimento tem por base a Administração de Qualidade Total (*Total Quality Management – TQM*).

A TQM coloca os conceitos tradicionais de administração de cabeça para baixo: os clientes são as pessoas mais importantes para a organização: em seguida vêm aqueles que servem aos clientes: a administração vem depois, com a função de servir àqueles que servem. (OSBORNE e GAEBLER, 1998 p.188).

Ferguson (2002), diz que no final da década de 80 / início da década 90 surgiu uma agenda para a reengenharia do setor público e a “reinvenção do governo” conforme pensamento de Osborne e Gaebler (1998), que foi batizada de “reforma”, “reinvenção” nos Estados Unidos e “modernização” na Inglaterra. Esta agenda, conforme Ferguson (2002, p.107) tem os seguintes componentes:

Maior eficiência: crescimento do quociente *input/output* das atividades do setor público;

Descentralização: transferência da tomada de decisões para mais perto do cidadão e do consumidor, tornando-a mais flexível e responsiva;

Maior prestação de contas: possibilitar que os servidores públicos tenham de prestar contas sobre suas decisões;

Melhor administração de recursos: maior eficácia na utilização de recursos humanos, financeiros e outros.

“Marketização”: utilização da experiência e capacidade do setor privado para desenvolver relações dentro dos governos e entre eles, como também entre governos, cidadãos, consumidores, empresas e outros interessados.

Ferguson (2002) acentua que os consumidores de serviços do governo, motivados pelos serviços do setor privado, esperam que estes sejam cada vez mais eficientes e que ofereçam respostas mais imediatas, no entanto a relação do cliente com o setor privado não é igual, mas existe uma necessidade que deve ser atendida.

Pelo exposto neste capítulo, pode-se constatar que a necessidade de implementação de um governo para o povo que contemple sua participação, controle da prestação de contas e das ações realizadas pelos governantes é uma questão que não deve mais ser adiada.

O Capítulo 4 apresenta as experiências brasileiras com o uso do Governo Eletrônico, particularmente no Estado de São Paulo e sua capital, bem como as pesquisas e respectivas análises, que englobam também a América Latina.

## **CAPÍTULO 4**

### **AS EXPERIÊNCIAS COM A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Este capítulo se ocupa em relatar as experiências da administração pública que contribuem para o desenvolvimento do tema desta tese. A seguir relatamos experiências, tais como o Orçamento Participativo em Porto Alegre e o Programa Poupatempo que contribuíram para justificar a preocupação com relação às práticas do governo eletrônico.

Aliada a este aspecto, também chegou-se à constatação de que, além da implementação dos programas de governos eletrônicos, não se pode esquecer que há necessidade capacitar a população para operar e acessar os serviços públicos eletrônicos disponíveis.

Pesquisa realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil em parceria com o Instituto de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Ipsos-Opinion e com o IBOPE/NetRatings<sup>9</sup> revela que 54,79% da população brasileira nunca utilizou um computador; 67,76% da população brasileira nunca utilizou a Internet e que apenas 12,68% da população brasileira utilizam o governo eletrônico. Dos que utilizam o governo eletrônico, esses usuários recorreram aos serviços relacionados na Tabela 4.1.

---

<sup>9</sup> Disponível em <http://www.nic.br/indicadores/usuarios/rel-gov-01.htm>

Tabela 4.1 Serviços de Governo Eletrônico utilizados na Internet

<b>SERVIÇOS DE GOVERNO ELETRÔNICO UTILIZADOS NA INTERNET, POR REGIÃO</b> <i>Percentual sobre o total de usuários de serviços de governo eletrônico*.</i>	
<b>SERVIÇOS DE GOVERNO ELETRÔNICO</b>	<b>Percentual (%) Total</b>
Consulta ao CPF - Cadastro de Pessoa Física	50,48
Declaração de Imposto de Renda	40,79
Inscrição em concursos públicos (Polícia Militar, etc.)	26,84
Informações sobre serviços públicos de educação	21,82
Informações sobre emprego	17,77
Pagamento de IPVA, multas, licenciamento	17,15
Informações sobre serviços públicos de saúde	11,20
Informações sobre direitos do trabalhador (Previdência, etc.)	10,65
Informações sobre como emitir documentos (RG, CPF, etc.)	9,28
Pagamento de taxas de serviços públicos (água, luz, etc)	8,85
Obtenção de certidões negativas	7,40
Informações sobre programas assistenciais (Bolsa família, etc.)	6,66
Pagamento de IPTU e outros impostos	5,28
Boletim de ocorrência	2,76

Fonte: Comitê Gestor da Internet no Brasil \*\*

- Base: 1.083 entrevistados que usaram Internet nos últimos doze meses.
- Respostas múltiplas (pesquisa realizada em agosto / setembro 2005).
- \*\* Pesquisa realizada pelo Instituto IPSOS

Primeiramente, será apresentado o Orçamento Participativo implementado em Porto Alegre, como exemplo de participação presencial dos cidadãos, que demonstra o interesse e o desejo da população em participar de tais iniciativas, o que nos leva a acreditar que esse projeto pode ser levado para outras cidades.

Houve tentativas de implementação do Orçamento Participativos em outras cidades, como São Paulo, cujos resultados não foram satisfatórios pelas dificuldades encontradas em promover reuniões e discussões, tendo em vista os problemas geográficos e do alto contingente populacional. Acredita-se que, havendo maior oferta de equipamentos comunicacionais, como a Internet, os cidadãos teriam oportunidade de interagir, opinar, sugerir e efetivamente participar das decisões administrativas do poder público.

Em seguida, será apresentada a experiência no Governo do Estado de São Paulo, que instituiu o Programa Poupatempo, que hoje se constitui num exemplo de sucesso no atendimento à prestação de serviços ao cidadão. Salienta-se que o Poupatempo é uma central de atendimento presencial, cuja estrutura tecnológica está servindo como base para o desenvolvimento de um futuro Poupatempo virtual – e-poupatempo, que disponibilizará serviços públicos eletrônicos.

Ainda no âmbito estadual, será apresentado o Programa ACESSA São Paulo que tem como objetivo levar os recursos da Internet à população de baixa renda e estimular o desenvolvimento humano e social das comunidades. Tal programa tem papel fundamental para a democratização do acesso aos serviços eletrônicos e a promoção da inclusão digital para a população carente.

No âmbito municipal, a cidade de São Paulo foi eleita como foco de estudo desta tese, tendo em vista as dificuldades da população na área de prestação de serviços ao cidadão. O grande contingente populacional e suas necessidades agravam sobremaneira a máquina administrativa para o atendimento de suas necessidades. Acredita-se que, havendo maior disponibilização de recursos tecnológicos, o poder público tenha melhores condições de atender à população.

O portal do governo eletrônico da cidade de São Paulo é um caminho que pode atenuar tais dificuldades, no entanto há necessidade de ampliar a oferta de serviços a um maior número de pessoas, promovendo a inclusão digital, e nesse sentido, foi instituído o Programa Telecentro para atender às comunidades carentes.

A partir da exposição destas ações que convergem para a promoção do governo eletrônico serão apresentadas pesquisas que contemplam, para efeito comprobatório e comparativo, os resultados apurados pelo autor desta tese, quando ocupava a função de Coordenador Geral da Coordenaria Geral do Portal Eletrônico e da Inclusão Digital da Prefeitura Municipal de São Paulo (2005).

As pesquisas citadas foram realizadas pelos seguintes autores: Sergio Amadeu da Silveira (Cidades virtuais e interatividade na América Latina, 2001), José Esteves (Análisis del Desarrollo del Gobierno Electrónico Municipal en España, 2005), José Pinho e Luiz Akutsu (2003), Roseane Campos (Desburocratização Eletrônica nos Estados Brasileiros, 2002).

#### 4.1 O Orçamento Participativo em Porto Alegre

O processo presencial representado pela experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, é relatado por Fedozzi (2001, Capítulos IV e V), o qual afirma que hoje é possível falar da existência de Orçamentos Participativos no Brasil, pois existem cerca de 140 municípios (de acordo com dados coletados entre 1997 e 2000) que adotam algum tipo de consulta popular para a alocação dos recursos públicos.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre é praticado desde 1999, sendo que, no período de 2001-2004, estava na quarta gestão consecutiva, através da Administração Popular, o que contribuiu para que um grande número de municípios, no Brasil e no exterior, também adotassem tais procedimentos na condução da gestão pública. A trajetória histórica do Orçamento Participativo de Porto Alegre passou por quatro fases:

1ª Fase (1989/90) distingue-se pela inexperiência dos dirigentes do Executivo e dos movimentos comunitários em promover a participação institucionalizada, pela frustração dos moradores em função da ausência de resultados materiais, em termos de serviços urbanos e pela conseqüente crise na interação política entre os atores comunitários e o Executivo. Refletiu na diminuição da participação popular verificada, principalmente no segundo ano de gestão da Administração Municipal;

2ª Fase (1990/91) ocorrem modificações internas na gestão do planejamento municipal e a montagem de uma estrutura político-administrativa específica para a participação comunitária que, aliada à recuperação financeira do município, possibilitou a retomada do processo participativo e a criação de instâncias institucionais permanentes de participação comunitária;

3ª Fase (1991/1992) consolida-se a dinâmica da participação comunitária e o método para a escolha das prioridades dos recursos orçamentários. Houve significativo crescimento quantitativo da participação comunitária;

4ª Fase (1993/95) iniciada com a segunda gestão da frente popular, caracteriza-se pela introdução de algumas modificações na estrutura e na dinâmica do Orçamento Participativo que, apesar de não terem ampliado o processo, trouxeram novas complexidades em seu sistema de funcionamento. (FEDOZZI, 2001 p.124-125)



A experiência de implantação do Orçamento Participativo pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, conforme Fedozzi (2001), com assembléias municipais nas 467 cidades e nas 22 regiões do Estado, traz novas questões teórico-práticas relacionadas ao grau de complexidade (política, técnica, operativa) inerente à escala em que se desenvolve esse processo democrático.

Assim, a efetividade e a qualidade democrática de um processo participativo nas decisões do orçamento público, como alternativa para a transformação das relações entre Estado e sociedade, dependem de características que qualificam o Estado e a sociedade civil e também do tipo de relações que se estabelece. Fedozzi explica que alguns desses fatores dizem respeito ao nível de associativismo e de cultura cívica das comunidades, à capacidade de governança e à dinâmica dos arranjos institucionais construídos para regular as novas instituições participativas.

O Orçamento Participativo promovido pela Prefeitura de Porto Alegre é uma modalidade de gestão pública baseada na participação direta da população nas diversas fases que compõem a elaboração e a execução do orçamento público municipal, especialmente na indicação das prioridades para a alocação dos recursos de investimentos. Esta modalidade de gestão é resultante de um complexo cenário sócio-político local e da interação de múltiplas variáveis intervenientes na relação entre os governantes do município – Executivo e Legislativo – e a população local, especialmente dos representantes dos movimentos comunitários de Porto Alegre.

Na opinião de Fedozzi (2001), a relevância da abertura de um processo de consulta à sociedade sobre o orçamento público pode ser avaliada pela importância que a peça orçamentária tem para a gestão sócio-estatal. O

orçamento público caracteriza-se por ser um instrumento da programação de trabalho do governo como um todo e de cada um de seus órgãos em particular, de modo a possibilitar o controle das finanças públicas. O orçamento integra o planejamento governamental, pois detalha objetivos, metas e realizações da administração, sendo este o principal instrumento que possibilita um certo controle sobre as finanças públicas, especialmente quanto à forma e a natureza da aplicação dos recursos oriundos dos impostos.

O orçamento é um instrumento que sintetiza uma grande parte da normatização da cidadania – dos direitos e deveres que nascem da reciprocidade e da interação entre governados e governantes e das relações institucionais constituídas entre os poderes representativos do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário. Os Governos Municipais gozam de autonomia relativa, sendo estes captadores e distribuidores dos recursos produzidos pela sociedade, através da receita municipal e ordenamento das despesas.

A prática orçamentária no Brasil mostra que, historicamente, este instrumento nunca foi devidamente levado a sério no que se refere ao cumprimento de suas finalidades básicas, ao contrário, o orçamento público é um reflexo fiel das práticas que presidem o modelo patrimonialista de gestão do Estado brasileiro pois representa,

(...) tanto uma peça de ficção que demonstra uma dualidade entre o país formal e o país real, como um privilegiado instrumento de acesso clientelístico aos recursos públicos, os quais ocorrem na forma de “barganha”, ou seja, pela troca de favores entre os poderes Executivo e Legislativo e na forma de distribuição dos recursos públicos pelas instâncias governamentais, mediante critérios particularistas que obedecem aos interesses pessoais e/ou privados. (FEDOZZI, 2001 p.149)

O Orçamento Participativo está assentado numa estrutura e num processo de participação comunitária que se desenvolve através de três princípios: regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; método objetivo de definição dos recursos para investimentos que perfazem um ciclo anual de atividades públicas de orçamentização do município; processo decisório descentralizado que tem por base a divisão da cidade em 16 regiões orçamentárias.

A estrutura do orçamento participativo é formada pelas unidades administrativas e órgãos internos ao Executivo Municipal voltados para o gerenciamento e o processamento técnico-político da discussão orçamentária com os moradores; pelas instâncias comunitárias, autônomas em relação à Administração Municipal formada por organizações de base regional que articulam a participação dos moradores e a escolha das prioridades das regiões da cidade; instâncias institucionais permanentes de participação comunitária que são encarregadas dos procedimentos concernentes à sua dinâmica e viabilizam a co-gestão dos recursos públicos e a prestação de contas do Executivo às comunidades sobre as decisões na alocação das verbas orçamentárias.

No caso de Porto Alegre, a instituição do Orçamento Participativo provocou rupturas e rearranjos internos na estrutura de gestão do planejamento, além dos critérios objetivos utilizados pelo Conselho do Orçamento para a distribuição dos recursos e investimentos entre as regiões. Requisitos de caráter técnico também passaram, gradativamente, a serem considerados na alocação dos investimentos municipais que dizem respeito à eliminação das demandas da população que não sejam aprovadas no estudo de viabilidade técnica realizada pelo Executivo; à preferência dada na alocação dos recursos para as obras que já

estão em andamento, às propostas do Executivo dirigidas ao Conselho do Orçamento – demandas institucionais – as quais ele julgue necessárias para a manutenção ou ampliação da infra-estrutura urbana da cidade.

A mediação entre a técnica e a política no Orçamento Participativo indica uma alteração estrutural em relação ao modelo tecnoburocrático, isto porque, como o Orçamento Participativo, o processo de planejamento passa a ser orientado, em primeira instância, pelos problemas reais e pelas demandas encaminhadas pelas comunidades, as quais são reconhecidas como sujeitos portadores de direitos urbanos; o processo decisório passa a ser mediado por regras universais e critérios de justiça distributiva, discutidos e aprovados por instâncias institucionais e regulares de participação com ampla maioria da representação dos setores populares.

A presença de práticas patrimonialistas, cuja característica principal é o seu inerente caráter personalista, sendo a gestão do Estado tratada como se fosse propriedade pessoal do governante ou funcionário, engendra condições estruturais propensas ao predomínio de critérios pessoais nas decisões da gestão pública e à não-diferenciação entre a esfera pública e a esfera privada no âmbito do Estado.

A dinâmica do Orçamento Participativo de Porto Alegre, de acordo com Fedozzi (2001), engendra a constituição de uma esfera pública que parece favorecer o exercício do controle público sobre os governantes, criando obstáculos objetivos tanto para a utilização pessoal/privada dos recursos públicos desses últimos, como para a troca de favores, seja individual ou coletiva, característica do clientelismo, tendo em vista a legitimação dos pleitos da

sociedade civil, constituída pela mediação de critérios transparentes de justiça distributiva que tem a tendência de preservar os interesses públicos.

Segundo Fedozzi (2001), o Orçamento Participativo, como sistema político, parece estabelecer uma trajetória que se aproxima de um processo social e político auto-instituente no sentido da constituição da autonomia social.

No que se refere à esfera pública é preciso considerar que a este conceito são atribuídos dois significados que estão relacionados com o ideal democrático e republicano, visto como o governo do poder público pertencente à esfera estatal, contraposto ao privado e um significado de público como manifesto ou visível que se opõe à secreto. (FEDOZZI, 2001 p.154-155).

Fedozzi explica, baseado em Weber (1992), que a relação entre segredo e poder é comum na sociologia do Estado moderno, pois “toda dominação que pretenda a continuidade é, até certo ponto, uma dominação secreta”. (FEDOZZI, 2001 p.155). Dentro de uma forma de dominação moderna há níveis de ocultamento do poder, assim como ocorria em Atenas. A questão foi explorada no Capítulo 2.

## **4.2 O Governo Eletrônico no Estado de São Paulo**

Este estudo converge para o Estado de São Paulo. Os dados aqui apresentados referem-se aos instrumentos do Governo Eletrônico que priorizam a prestação de serviços, o fornecimento de informações e a interação governo e cidadão, através da Internet.

Em 2000, passado o alvoroço criado pela expectativa do *bug* do milênio, tinha chegado o momento de o Governo se concentrar totalmente na

oferta de serviços *on-line*, no Governo Eletrônico<sup>10</sup>. Já havia uma oferta de serviços públicos na Internet, como Boletins de Ocorrência *on-line*, licenciamento de veículos e pagamento de IPVA, compra de ingressos para eventos culturais, possibilidade de participação de licitações, etc., no entanto a população não tinha acesso a tais ofertas.

Segundo Chiarelli (2003), a sociedade brasileira não tem bons instrumentos de auditoria para fiscalizar o poder público, apesar de o portal do Governo do Estado de São Paulo, por exemplo, dispor de aproximadamente 1000 páginas, dá chance ao cidadão de checar a administração pública e verificar suas ações.

A universalização dos serviços tem como diretriz estimular o acesso à Internet seja individual, público ou coletivo e comunitário. A meta é colocar o governo ao alcance de todos, ampliando a transparência das suas ações e incrementando a participação cidadã. Neste sentido o Governo do Estado de São Paulo vem atuando em três frentes fundamentais: a interação com o cidadão, a melhoria da sua própria gestão interna e a integração com parceiros e fornecedores.

A Internet proporcionou maior agilidade e eficiência nas relações do cidadão com os serviços públicos que estão, aos poucos, migrando para o mundo eletrônico, mas que ainda não estão adequadamente estruturados para esta nova mídia que concentra seu foco no seu principal protagonista, o cidadão.

---

<sup>10</sup> Fernando Guarnieri. O Governo do Estado de São Paulo e a inclusão digital. (publicado em 07 de outubro de 2003). Disponível em: <http://www.acesasaopaulo.sp.gov.br>.

#### 4.2.1 Programa Poupatempo

No sentido de melhorar a qualidade de vida da população, o Governo do Estado de São Paulo instituiu, desde 1996, o Programa Poupatempo<sup>11</sup> inaugurando o primeiro posto na Praça do Carmo, próximo à Praça da Sé, em outubro de 1997<sup>12</sup>.

Os postos Poupatempo reúnem vários órgãos e empresas prestadoras de serviços de natureza pública e serviços de apoio (fotocopiadora, foto, etc.) num único espaço, funcionando 12 horas consecutivas, de segunda a sexta-feira e 6 horas aos sábados. Além disso, os cidadãos podem obter informações sobre os serviços oferecidos, documentos, condições, prazos e taxas, por meio do Disque Poupatempo ou consultar o Guia de Informações sobre Serviços Públicos.

O Poupatempo disponibiliza atendimento ágil, eficiente, sem intermediários e de qualidade ao cidadão; proporciona espaços e infra-estrutura adequada aos funcionários e à população; valoriza o servidor público que recebe, sistematicamente, capacitação profissional de acordo com as necessidades dos cidadãos.

Nestes postos, grupos de "Orientadores aos Cidadãos" foram especificamente selecionados e capacitados para acolher e orientar a população.

Para monitorar o padrão de atendimento os postos Poupatempo, disponibilizam de um "Sistema de Acompanhamento e Avaliação" que, além da elaboração de indicadores e de pesquisas periódicas de satisfação dos usuários,

---

<sup>11</sup> Disponível em <http://www.poupatempo.sp.gov.br>

<sup>12</sup> Decreto nº 42.886 de 26-06-98 - Dispõe sobre a implantação, a operacionalização e a administração do "Poupatempo - Centrais de Atendimento ao Cidadão"; Lei Complementar nº 847 de 16-07-98 - Institui o "POUPATEMPO - Centrais de Atendimento ao Cidadão" - Programa do Governo do Estado de São Paulo e dá providências correlatas.

conta com a livre manifestação da população: reclamações, sugestões e solicitações de orientações. “Com o Poupatempo, o Governo do Estado de São Paulo dá transparência à administração pública, aproxima o Estado do Cidadão, recupera a dignidade dos servidores e o caráter público dos serviços de atendimento”. ([www.poupatempo.sp.gov.br](http://www.poupatempo.sp.gov.br))

Com a intensificação da utilização dos recursos de Tecnologia de Informação e Comunicação, o Governo do Estado de São Paulo tem procurado, cada vez mais, disponibilizar serviços públicos eletrônicos e prover espaços públicos para o acesso a eles.

Nesta linha, o e-poupatempo veio para criar espaços apropriados para o acesso aos diversos serviços públicos em salas de atendimento, que contam com atendentes treinados para auxiliar, observar e, principalmente, incentivar o cidadão no uso dos serviços eletrônicos.

O e-poupatempo conta com a parceria da Escola Politécnica da USP no desenvolvimento e aplicação de metodologia de coleta e análise de dados de atendimento e ainda na implantação e nos trabalhos do Laboratório de Interação Homem-Computador (LabIHC), responsável por testes e inspeções de usabilidade nos sítios dos órgãos e entidades do Governo do Estado de São Paulo. A Fundap e o Seade também são parceiros para o desenvolvimento do Portal do Cidadão – [cidadão.sp](http://cidadão.sp) – que relaciona os serviços públicos sob a ótica dos eventos da vida do cidadão.

O e-poupatempo, com o objetivo de fornecer mais alternativas de serviços ao cidadão, realiza ainda prospecções de novas tecnologias como portais de voz, TV digital e equipamentos móveis.



Um grupo de apoio – Grupo de Design – foi criado a fim de apoiar os trabalhos dos designers dos serviços públicos. Este grupo promove, mensalmente, o Web Day<sup>13</sup>, um ponto de encontro das pessoas que trabalham com o sp.gov.br, onde são discutidas as experiências dos trabalhos desenvolvidos, além de apresentação de palestras e painéis de profissionais da área.

As salas de atendimento surgiram como uma inovação aos já existentes métodos de prestação de serviços públicos. Trata-se de um ambiente computadorizado, amparado por uma equipe especializada no acesso aos serviços disponíveis na Internet.

Um dos principais objetivos da implantação destas salas é incentivar o cidadão a realizar os serviços eletrônicos por si próprios. Os atendentes atuam como facilitadores e auxiliam, quando necessário, a execução do serviço, seja na manipulação do equipamento ou na navegação da página do órgão responsável. Cabe aos atendentes acompanhar todo o processo e identificar as dificuldades e barreiras encontradas pelo cidadão e observar o comportamento dos usuários diante desta forma de atendimento.

---

<sup>13</sup> O *Webday* é uma iniciativa do Núcleo de Apoio do Comitê de Qualidade da Gestão Pública em parceria com a Secretaria de Comunicações, com Superintendência do Poupatempo - Prodesp e com o Núcleo de Qualidade de Serviços Públicos da Fundap. Trata-se de um evento que acontece na última sexta-feira de cada mês, reunindo *webdesigners*, *webdevelopers* e *webwriters* que desenvolvem produtos digitais para o domínio sp.gov.br.

A cada encontro são explorados temas de interesse desses profissionais, visando o nivelamento de conhecimento, o debate e a troca de experiências do que é produzido no ambiente web do Estado e de outros modelos nacionais e internacionais, por meio de palestras, mostras e exposição de tendências em cada setor.

Também pretende, com essa reunião, colher informações sobre os sítios e serviços disponíveis, auxiliar nas estratégias locais de desenvolvimento *web* e identificar carências e iniciativas de boas práticas, visando a melhoria contínua dos produtos presentes na rede. O *Webday* é o dia para quem faz sp.gov.br

Todos os dados coletados nas salas são analisados, proporcionando informações importantes para que os responsáveis pelos serviços conheçam o perfil dos cidadãos e em que pontos eles têm maiores dificuldades para a utilização dos serviços. Estas salas estão em operação nos postos Guarulhos, Campinas Shopping, Ribeirão Preto e Unidade Móvel e estarão disponíveis em Santo Amaro, São Bernardo do Campo, Santos e Osasco.

Na unidade de Guarulhos, o procedimento ocorre em um ambiente diferenciado, composto de modernos equipamentos eletrônicos que foram viabilizados em parceria com a Intel.

#### 4.2.2 Programa ACESSA São Paulo: Infocentros

O Programa ACESSA São Paulo<sup>14</sup> é um caso de ação governamental que merece destaque. Iniciativa do governo estadual, esse programa tem como objetivo levar os recursos da Internet à população de baixa renda e estimular o desenvolvimento humano e social das comunidades.

O Decreto nº 45.057 de 11 de julho de 2000 criou o Programa ACESSA São Paulo coordenado pela Secretaria do Governo e Gestão Estratégica, gerenciado pela Imprensa Oficial do Estado e implementado pela Companhia de Processamento de Dados de São Paulo (PRODESP). Os recursos viriam da Imprensa Oficial e de parceiros como a Telefônica, a Microsoft, o Banespa, a Nexans, entre outros. Para a implantação do piloto foram selecionadas três entidades na Zona Sul: a Casa de Cultura e Educação São Luís, no Jardim São

---

<sup>14</sup> O Estado de S. Paulo, 4 de abril de 2004.

Luís, a Turma da Touca, em Campo Limpo e o Conjunto Habitacional Chico Mendes (que acabou não participando do ACESSA, vindo depois a fazer parte do Sampa.org). Essas entidades cederam uma sala que foi reformada e equipada com dez computadores, impressora e *webcams*.

O projeto-piloto foi implantado na Casa de Cultura e Educação Jardim São Luís, em julho de 2000, e a capacitação ficou a cargo da Escola do Futuro da Universidade de São Paulo. Criada em 1989, a Escola do Futuro pesquisa como as novas tecnologias de comunicação podem melhorar o aprendizado.

Existem três tipos de infocentros: os comunitários, em parceria com entidades como associações de bairro; os municipais, em parceria com prefeituras e os postos públicos de acesso à Internet, em parceria com órgãos do próprio governo estadual, em locais onde circulam muitas pessoas.

O programa contava, em janeiro de 2004, com 144 infocentros (61 comunitários, na capital; 65 municipais, no interior; e 18 em órgãos públicos), onde foram instalados cerca de 1,4 mil computadores para acesso público à Internet. Do início do programa até janeiro de 2004, o ACESSA São Paulo já havia registrado mais de 6 milhões de atendimentos. O programa tem mais de 320 mil pessoas cadastradas e criou mais de 200 mil contas gratuitas de correio eletrônico.

A estratégia do programa ACESSA São Paulo priorizou três elementos: acesso, capacitação e conteúdo. Primeiro instalou-se a infra-estrutura de acesso. Com as salas dos Infocentros montadas e conectadas passou-se à capacitação de monitores para auxiliar o usuário na utilização dos equipamentos. Por fim, era necessário criar um conteúdo que atraísse usuários para os Infocentros e, ao mesmo tempo, estimular esses usuários para que criassem seu próprio conteúdo.

Nos dados levantados pelo Acessa São Paulo, pôde-se constatar que há uma divisão da sociedade entre pessoas que têm e pessoas que não têm acesso às ferramentas da chamada Era da Informação, que é definida como exclusão digital. Basicamente os fatores que determinam tal exclusão são:

- **O fator renda:** A causa mais aparente da exclusão digital recai sobre os custos dos equipamentos, da linha telefônica e dos serviços. O barateamento desses itens vem democratizando o acesso às TICs, mas em ritmo lento;
- **O fator educação:** Pessoas com menor grau de escolaridade têm menos acesso às TICs. Apenas 28% das pessoas que não concluíram o ensino fundamental têm acesso a computadores, enquanto este número chega a 57% entre as pessoas com nível superior completo.

Com a infra-estrutura dos pilotos instalada, a qual serviria de padrão para todos os outros Infocentros, passou-se à questão da capacitação. Coube às lideranças comunitárias escolher os monitores. O papel dos monitores não era o de dar cursos de informática, mas sim, identificar as necessidades dos usuários e orientá-los no uso da tecnologia para satisfazer essas necessidades. Coube à Escola do Futuro da USP capacitar tais monitores.

A oferta de conteúdo, e o estímulo à criação de conteúdo pelas comunidades atendidas, sempre foi uma questão fundamental na estratégia do Acessa São Paulo, o potencial transformador do programa está na criação de conteúdo. A infra-estrutura instalada e o pessoal alocado deveriam servir a um propósito: possibilitar a troca de conhecimentos. Dessa forma, era imprescindível

ao Governo utilizar seus recursos na busca de conteúdos relevantes para as comunidades atendidas.

Para atender às necessidades do público usuário dos Infocentros, foi desenvolvida, por meio da Escola do Futuro, uma série de conteúdos que visam auxiliar esses usuários no relacionamento com as tecnologias, na preparação para o mercado de trabalho e na vida social. Assim nasceram os "Minicursos ACESSA São Paulo", material de ensino popular a distância, que aborda temas diversos que vão desde o combate a Dengue, segurança pessoal, cozinhando sem açúcar, como elaborar um currículo, como dar nó em gravata e etiqueta na Internet, e os "Cadernos Eletrônicos", manuais que explicam, de forma descomplicada como utilizar diversos recursos disponíveis no computador e na Internet.

### **4.3 A cidade de São Paulo**

São Paulo, a mais importante "cidade mundial", tem inúmeras atribuições tendo em vista a expansão de sua estrutura espacial, imensa população e novas funções metropolitanas, como líder da maior rede urbana do país e dos contatos internacionais. A cidade foi classificada por Peter Hall, em 1966, como "a décima sétima *world-city*, em sua conceituação relativa à fase do processo de metropolização das grandes aglomerações no período pós-Segunda Guerra". (apud Cordeiro, 2002 p.322)

Ascendendo na ordem de expansão e crescimento populacional às primeiras posições no *ranking* das áreas metropolitanas mundiais, desenvolveram-se, nas duas últimas décadas, suas atribuições como "cidade

mundial". Para Sachar (1983), numa acepção renovada: (...) a das metrópoles pertencentes a um seleto clube intensamente conectado por poderosas redes internacionais de telecomunicações, que controlam o mercado capitalista, em escala global. (apud Cordeiro, 2002, p.322)

Representando o seu credenciamento para esse papel, pode-se destacar pontos relevantes da reestruturação espacial do espaço brasileiro em favor de São Paulo:

A maior concentração populacional relativa entre as metrópoles brasileiras, abrigando uma das maiores massas operárias do globo, que representa um terço da população ativa da sua área metropolitana (cerca de 2,5 milhões de operários, em 1988), que ultrapassa as das outras regiões metropolitanas do Brasil;

A maior produção nacional brasileira do setor secundário (mais de 30% da produção nacional);

A maior concentração relativa de sedes das maiores empresas nacionais e internacionais de todos os setores da economia. (quase 300 entre as mil maiores empresas do país);

A maior concentração relativa das sedes de corporações financeiras nacionais com redes de escala nacional e com agências instaladas também internacionalmente;

A maior concentração de sedes de instituições financeiras internacionais do país, algumas das quais possuem redes nacionais. Os três últimos destaques lhe conferem a posição do mais importante ponto de controle da economia transacional do espaço brasileiro, ao lado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e de Brasília;

A maior concentração relativa de investimentos estrangeiros no país (o maior montante do patrimônio líquido de empresas de capital multinacional no país);

O maior nóculo do sistema de telecomunicações do país: do telex, do consumo da remessa de pacotes de dados por telemática, do tráfego de chamadas do sistema telefônico nacional e internacional. Essas constatações evidenciam um modelo extremamente concentrador da informação em favor de São Paulo;

O aeroporto internacional de Cumbica foi ampliado para atender ao maior tráfego aéreo nacional e internacional de executivos, empresários, técnicos ligados ao setor de negócios do país e do exterior;

A evidente ampliação do número e da melhoria do nível de serviços sócio-culturais de apoio às elites transnacionais como escolas de línguas, computação, tradutores etc. (CORDEIRO, 2002 p.322)

São Paulo ultrapassa, desde 1985, o Rio de Janeiro, como o maior centro difusor da publicidade de numerosas firmas e marcas nacionais e internacionais, salientando a associação do processo de internacionalização e a prática da publicidade na expansão do consumo de massa; tem o maior número de agências e de receita no campo da publicidade.

Sedia a maior universidade do país (Universidade de São Paulo), com o maior número de pesquisadores e a maior produção científica do país, principalmente dos setores de ponta (bio-tecnologias, materiais novos, energia nuclear, informática, eletrônica, química pura, armamento) e o maior número de publicações científicas do país.

Na era da informação, cresce a importância da cidade mundial de São Paulo como o centro integrador e concentrador da informação da rede urbana do território brasileiro, através da estruturação cumulativa da rede nacional de telecomunicações em torno dos eixos de comunicação desenvolvidos principalmente nos últimos 15 anos. (CORDEIRO e BOVO, 1990 p.323).

Considerando a integração internacional realizada por esse sistema a metrópole paulistana pôde consolidar, com vantagens, a mais-valia relacional das empresas sediadas na sua região.

A expansão do centro metropolitano de São Paulo foi conseqüência do alcance global das empresas que exige da cidade mundial uma rede de serviços tecnicamente avançados, de uma infra-estrutura material, de um conjunto de facilidades de comunicação e de um meio social que deverão estar associados aos seus centros de prestígio. “Esses serviços a tornam mais vulnerável e dependente das transformações do capital e da tecnologia, o que, mais uma vez, a articula e a submete ao mercado internacional do capital”, de acordo com Castells (1985).

A metrópole, privilegiada pela concentração das atividades do sistema transacional, capazes de organizar o macroespaço, torna-se a principal emissora de decisões e inovações no sentido econômico, social, cultural e político. Dentro do espaço metropolitano, o centro é o exemplo mais significativo da organização micro-espacial desse sistema. Dele também participa o sofisticado aparelho burocrático do Estado, que compartilha, junto aos monopólios e oligopólios, da tarefa de coletor de taxas e organização de serviços.

O avanço das técnicas de manipulação de informações e comunicação ampliou as facilidades para operacionalização dos custos de decisão, tornando-se elemento de concentração das sedes do poder econômico. De outro lado, apesar da telemática, os momentos de "tomada-de-decisão, as discussões de pesquisas científicas, a troca de assuntos confidenciais de negócios são realizadas no confronto face-a-face". (HALL, 1985 apud CORDEIRO, 2002 p.324). Entre outros, esses fatores são responsáveis pelo fortalecimento recente dos centros metropolitanos e/ou pela criação de novos núcleos nas metrópoles em expansão.

Para Santos (1988 apud Cordeiro, 2002), nesse processo criam-se equipamentos compatíveis com a expansão da cidade de capital concorrencial, ou seja, a cidade de capital monopolista ou oligopolista - a Metrópole Corporativa. Esse esforço é feito por e para as grandes empresas hegemônicas que formam o seu Complexo Corporativo.

Na década de 80, com o fortalecimento da cadeia de cidades mundiais pela expansão das grandes empresas e conglomerados financeiros privados nacionais e internacionais, é fundamental considerar que:



A economia transacional é monopolizada por um número relativamente pequeno de grandes organizações públicas e privadas que possuem o poder de decisão, determinando desde a produção do espaço até a estruturação interna das cidades;

O conjunto das sedes das grandes empresas de todos os setores da economia e dos seus serviços correlatos forma o Complexo Corporativo da Metrópole;

Portanto, o controle dos processos econômicos, sociais, culturais, políticos e mesmo tecnológicos da nação emana da força de comando das grandes empresas organizadas no Complexo Corporativo do Centro Metropolitano;

A concentração das sedes das grandes organizações nos centros metropolitanos não ocorre ao acaso. Existem vantagens nessa localização, percebidas pela sua administração de cúpula (como o melhor acesso aos serviços corporativos de todas as ordens, maior facilidade para contatos interorganizacionais, maior fluxo de informações especializadas, minimização dos custos de operacionalização). (CORDEIRO, 2002 p.324)

Por força dos sistemas de telecomunicações, segundo Santos (1988), a metrópole vê aumentado o seu poder de controle do território, levando longe o impacto das forças externas, cujas decisões são tomadas à distância e, nesse processo, a metrópole tornou-se onipresente.

De acordo com Cordeiro e Bovo (1990), no caso brasileiro, todo o território foi integrado pelas telecomunicações, pelo lançamento dos Brasilsat I e II, 1985/86,

As tecnologias das telecomunicações e a informática têm papel essencial para realizar a mais-valia relacional ou composta: baseados na rapidez da circulação da informação; lucram mais os que tomam decisões em menor tempo. É o tempo do capital-financeiro, não mais do capital-mercadoria, do capitalismo concorrencial ou do capital produtivo do capitalismo. Há uma segmentação vertical do mercado, como território e como mercado. As grandes empresas têm papel entrópico em relação aos subespaços, pois recebem e distribuem a informação de acordo com os seus interesses. (SANTOS, 1988 apud CORDEIRO, 2002 p.318).

Na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), segundo as pesquisas consultadas, observa-se um grande abismo entre as pessoas de maior e menor

renda quanto à posse de computador e acesso à Internet: 87% das pessoas da classe A possuem computador contra apenas 11% nas classes D e E. Do universo de 15% que acessam a Internet, 85% são da classe A e apenas 2% das classes D e E.

O estudo realizado por Figueiredo e Marques (2001)<sup>15</sup> Elementos e Diretrizes Políticos para uma Estrutura de Gestão Metropolitana, aponta que trinta anos depois, portanto, as mesmas questões se colocam, acrescidas de outras, em um conjunto muito mais complexo e intricado. As soluções para tal conjunto de questões continuam passando pela solução dos problemas técnicos dos “serviços de interesse comum”, mas mais do que nunca se fazem acompanhar da esfera da política.

A questão metropolitana é simultaneamente uma questão de administração das coisas e de governo das vontades. Enquanto o modelo tecnocrático de planejamento se centrava a primeira dimensão, as inúmeras experiências locais bem sucedidas dos anos 1980 e 1990 apostaram na segunda.

Segundo os pesquisadores acima citados, o desafio hoje é incorporar essas duas dimensões, montando uma estrutura de gestão metropolitana que, sem esquecer as questões técnicas, opere segundo o princípio da negociação e resulte em maior capacidade de implementação de decisões sobre políticas públicas.

---

<sup>15</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibub - Diretora do Centro de Estudos da Metrópole (CEPID/FAPESP), Pesquisadora do Cebrap. MARQUES, Eduardo César - Coordenador da Área de Política e Políticas Públicas do Centro de Estudos da Metrópole (CEPID/FAPESP), Pesquisador do Cebrap. Disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br>

Portanto, as experiências das últimas décadas indicam que um modelo de gestão metropolitana deve partir de um desenho de participação o mais amplo possível, permitindo:

- Abrangência universal - cooperação de todos os municípios da região;
- Articulação democrática das três esferas de governo (municipal, estadual e federal);
- Inclusão da sociedade civil pela via da participação nas decisões, na gestão e no controle das políticas;
- Integração com o setor privado.

Segundo Figueiredo e Marques (2001), a possibilidade de atuação coordenada dos 39 municípios da RMSP depende da solução daquilo que em Ciência Política se tornou conhecido como o “problema da ação coletiva”. Geralmente se toma por suposto que pessoas ou grupos com interesses comuns vão agir coletivamente na produção de bens públicos ou coletivos.

Em muitos casos, em especial nas metrópoles, o bem público que se visa produzir pode ser a ausência de um “mal público” - efeito ou processo indesejável, que impacta a todos indistintamente e é produzido coletivamente, como é o caso da poluição hídrica, da violência urbana e dos engarrafamentos. A produção de tais bens depende da cooperação, e está sujeita a problemas de ação coletiva.

Os problemas de ação coletiva não se colocam tão intensamente no funcionamento de pequenos grupos, ou em situações em que seja fácil identificar a contribuição de cada um. As relações em pequenos grupos são mais facilmente

regidas por regras de reciprocidade e informalidade na aplicação de recompensas e sanções morais e sociais.

Da mesma forma, experiências prévias de mobilização e ação, assim como a existência de homogeneidade política ou ideológica contribuem para aumentar a probabilidade de cooperação e, portanto, de sucesso na provisão de bens coletivos.

No que se refere à gestão e organizações metropolitanas, o estudo realizado por Figueiredo e Marques (2001), defende que a cooperação deve incluir necessariamente instâncias de participação da população organizada e de entidades do setor privado, mas deve ser acompanhada de estruturas organizacionais que permitam instrumentalizar o coletivo com informações e estudos, acompanhar a execução das políticas deliberadas, e eventualmente propor novos incentivos e sanções para os membros que não seguirem as decisões coletivas.

Não há como excluir um elemento de coerção, assim como um elemento de planejamento técnico na gestão da implementação das decisões. Embora as necessidades comuns (e as decisões coletivas sobre elas) possam levar a isso, as estruturas técnicas construídas não devem incluir organizações e burocracias executoras, ao menos de início.

Não se trata de construir um governo metropolitano, pois esse nível de governo não consta da constituição e, muito mais grave, não estaria submetido à soberania popular direta, não sendo, portanto alcançado pela responsabilização política mais básica dos regimes democráticos; trata-se de construir uma instância de deliberação coletiva que, ao mesmo tempo, tenha capacidade propositiva e operacional de forma a construir uma gestão compartilhada na metrópole.

Em termos de participação, a gestão metropolitana deve incorporar mecanismos de representação da população organizada, especialmente dos moradores e usuários da cidade. De todas as transformações recentes, essa é a que mais flagrantemente entra em choque com a tradição do planejamento metropolitano brasileiro. Entretanto, as inúmeras experiências de participação em conselhos de políticas setoriais e do orçamento participativo em diversos municípios indicam caminhos.

Considerando a dimensão física do território metropolitano, é difícil que se consiga a construção de estratégias de representação local (por bairros), como a implementada na maior parte dos municípios. No entanto, formas de representação municipal e, especialmente, de conjuntos de municípios, assim como de entidades setoriais são viáveis. Grande parte dos problemas que afetam a região transpõe as fronteiras municipais. Estes desenhos, entretanto, serão, em grande parte, definidos ao longo do processo pelos atores que dele participarem.

Com relação ao setor privado, é necessário destacar a existência de atores de grande porte desse esforço cooperativo e para eles valem todos os elementos referentes às entidades públicas. Inúmeras entidades do setor privado apresentam recursos e capacidade operacional suficientes para pagar boa parte dos custos (financeiros ou não) da produção de bens coletivos e participar de um esforço metropolitano coordenado. Da mesma forma, apresentam interesses correspondentes ao seu tamanho, e auferirão uma parcela significativa dos benefícios gerados pela gestão metropolitana.

Um dos principais elementos nessa direção é a questão do desenvolvimento econômico que encerra uma faceta evidentemente regional e cuja solução depende da resolução de inúmeros “males públicos” metropolitanos,

assim como da construção de inúmeros bens públicos. Assim, ao contrário do que ocorre na representação corporativa, trazer os interesses privados para a mesa da construção da cooperação não é conceder-lhes *status* privilegiado mas, ao contrário, fazer com que paguem uma parcela dos custos das ações que os beneficiam.

O desenho institucional da cooperação emergirá da negociação e da adesão dos demais membros, mas deverá contemplar as dimensões de governo das vontades - a deliberação e a negociação política entre seus membros, e da administração das coisas - a implementação de decisões e políticas públicas.

Para a primeira, as alternativas possíveis incluem os já tradicionais conselhos ou instâncias, mas com um desenho mais do que deliberativo, tendo como participantes os prefeitos, representantes da sociedade organizada, em especial de organizações que representem os moradores e usuários da cidade, e dos empresários. O seu desenho, entretanto, deve ser objeto do próprio processo de deliberação.

Assim, para Figueiredo e Marques (2001), o Governo do Estado de São Paulo deve ser trazido a participar mais como um membro da empreitada cooperativa e não um tutor dos municípios. Se há um elemento de futurologia na descrição de uma possível estrutura de deliberação metropolitana, este se acentua quando especulamos sobre a dimensão de administração e gestão metropolitana. Isso é ainda mais verdadeiro porque não podemos saber de antemão que políticas serão objeto de deliberação metropolitana, e a ciência política nos ensina que políticas diferentes levam a desenhos institucionais distintos. Entretanto, alguns elementos devem necessariamente estar presentes

para que a experiência seja bem sucedida a médio prazo, embora a sua ausência não deva, de forma alguma, ser condição necessária para o início do processo.

Os dois elementos básicos são os clássicos recursos imprescindíveis para que a implementação de políticas seja bem sucedida – recursos financeiros e capacidade técnico-administrativa. Estes, porém, devem ser separados por tipos de políticas e ser contributivos dos membros da cooperação, que dependendo da política podem envolver subconjuntos diferentes de municípios.

#### **4.4 O Governo Eletrônico no Município de São Paulo**

De acordo com Silveira (2003), os governos eletrônicos que estão se formando devem preocupar-se em organizar políticas de inclusão social que viabilizem o acesso da sociedade ao cotidiano de uma sociedade em rede. As políticas de modernização administrativa e a informatização do Estado, precisam caminhar juntas com a abertura de pontos de acesso e orientação básica para a população socialmente excluída. Continua Silveira:

Abrir os governos eletrônicos para as maiorias é também abrir as portas da Internet para aqueles que não romperiam durante um bom tempo o bloqueio econômico do acesso. Empiricamente é possível afirmar que os avanços tecnológicos conduzidos pelas forças do mercado não têm reduzido as desigualdades entre as nações e muito menos entre as classes sociais. (SILVEIRA, 2003 p.74)

Na tentativa de construir uma política de inclusão digital, informa Silveira, a Prefeitura de São Paulo, em meio à mais austera disciplina financeira orçamentária e aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, optou por construir um programa de governo eletrônico que, ao mesmo tempo, articulasse a

colocação do máximo de serviços e informações *on-line* com a abertura de acesso às camadas excluídas da população, conforme segue:

Lei Complementar nº 101, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, sancionada pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, no dia 4 de maio de 2000, e publicada no Diário Oficial da União de 5 de maio de 2000.

*“Mais do que punir administradores públicos, pois há leis específicas que já tratam do assunto, a Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva corrigir o rumo da administração pública, seja no âmbito dos Estados-membros, dos Municípios, como da própria União, bem como limitar os gastos à receitas, mediante a adoção das técnicas de planejamento governamental, organização, controle interno e externo e, finalmente, transparência das ações de governo em relação à população, ficando os administradores públicos obrigados a ser responsáveis no exercício de sua função e sujeitos a penalidades definidas em legislação própria, mas agora reforçadas pela Lei Complementar nº 101.” (VICCARI JUNIOR, 2000, p.9)*

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamento e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

*“Fica nítido, portanto, que, dentre as finalidades da transparência da gestão fiscal, há o intuito de prover o Estado com o arcabouço legal necessário à institucionalização, no país, de um sistema de informações em dia com os padrões e as demandas internacionais. Traduzindo o princípio da transparência, este sistema busca franquear ao público acesso a informações relativas à política fiscal, divulgando-as segundo padrões de confiabilidade, abrangência e comparabilidade. O mecanismo de divulgação de informações ao público apóia-se em formulas tradicionais, como a publicação de relatórios e demonstrações, tanto quanto em meios mais modernos, principalmente a mídia eletrônica”*

*“Ao referir-se a meios eletrônicos de acesso público, a Lei simplesmente enfatiza a necessidade de incorporar a divulgação das informações sobre a gestão fiscal à maior tendência atual, refletida no aumento cada vez maior de pessoas acessando a rede mundial de computadores (Internet), popularizando, dessa forma, as informações sobre o desempenho das administrações públicas. A primeira iniciativa neste sentido surgiu por meio da Lei nº 9.755/99, que criou uma página na Internet denominada Contas Públicas, através da qual todos os*



*municípios são obrigados a, mensalmente, disponibilizar as principais informações relativas à execução orçamentária e financeira”.*

*Surge, então, a necessidade de serem instrumentalizados mecanismos que assegurem a fidedignidade destas informações divulgadas, além de se criarem padrões de versões simplificadas dos documentos, com o uso de macro números, indicadores etc., visando facilitar o entendimento pela população leiga.*

*A esfera de governo que, possivelmente, encontrará maior dificuldade para cumprir fielmente esse dispositivo está nos milhares de Municípios de pequeno porte distribuídos por todo o país, onde, muitas vezes, nem as publicações legais mínimas exigidas pela legislação vigente são cumpridas à risca. Destaque-se, porém, que conforme o § 1º, do art. 64, cabe à União prestar assistência técnica aos Municípios, por meio de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e da transferência de tecnologia, assim como, com o apoio à divulgação dos instrumentos mencionados no art. 48 em meio eletrônico de amplo acesso público.*

*Caberá, portanto, aos Prefeitos e demais Chefes de Poderes e aos titulares dos respectivos órgãos se prepararem e buscarem os meios para tornar a sua administração mais transparente, prestando contas à sociedade de uma forma mais efetiva, mediante o fornecimento de informações documentadas sobre sua gestão municipal.” (VICCARI JUNIOR et al., 2000, p.143)*

*“Com relação ao disposto no parágrafo único, deve-se destacar que não basta a realização das audiências públicas, pois a Lei menciona que deverá ser incentivada a participação popular na elaboração do PPA (Plano Plurianual), da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e dos Orçamentos, Participação das comunidades na elaboração dos planos, comum em países mais evoluídos, já é uma prática adotada em alguns Municípios brasileiros, porém ainda incipiente. Para que se torne uma realidade, será necessário que se discipline a forma através da qual a participação popular será incentivada”.*

*Tanto para esse fim, como para a divulgação espontânea, completa e correta dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, será necessária uma mudança de cultura e uma nova postura na administração pública, a partir do entendimento de que um órgão público pertence à população e não é instrumento de política partidária ou de promoção pessoal”. (VICCARI JUNIOR et al., 2000 p.144)*

Esta política se consolidou no programa denominado e-cidadania que contemplava a construção de telecentros nas áreas mais carentes do município.

#### 4.4.1 Programa E-Cidadania: Telecentros

A identificação das áreas para receber os telecentros é feita a partir do IDH, Índice de Desenvolvimento Humano, criado pelo Prêmio Nobel de Economia, o indiano Amartya Sen, e adequado à cidade e aos seus 96 distritos. Nos locais de IDH negativo, que representa uma área em que a qualidade de vida é péssima, a Coordenação do Governo Eletrônico da Prefeitura de São Paulo, articulou outros órgãos do município e escolheu um prédio municipal, onde foram montados os primeiros telecentros.

Um telecentro é um equipamento público que possui 20 computadores conectados em banda larga e que asseguram o acesso e uso livre à Internet, e-mail gratuito e curso de informática básica, uma vez que, nessas áreas de grande exclusão, as pessoas nunca tinham tido acesso a um computador. (SILVEIRA, 2003 p.76).

O primeiro telecentro construído pela Prefeitura foi o da Cidade Tiradentes, distrito com 190 mil moradores, extremo Leste da capital paulista, distante aproximadamente 40 km do centro. Nele, a COHAB, empresa pública municipal que constrói unidades habitacionais, cedeu espaço em um prédio abandonado e depredado. Uma pequena reforma que envolveu a Administração Regional e a própria COHAB foi feita e, em seguida a PRODAM, empresa de informática do Município, cedeu os primeiros 20 computadores e o equipamento de rede.

A Coordenadoria do Governo Eletrônico formou e treinou os primeiros funcionários cedidos de outros órgãos. “O Telecentro foi aberto em junho de 2001 e recebeu, nos primeiros dias de funcionamento, mais de 5 mil inscritos”. (SILVEIRA, 2003 p.76).

O fator principal de sucesso é pautado na participação das comunidades na definição dos usos do equipamento, assim como o controle e fiscalização do uso das tecnologias de informação.

Os telecentros do Município de São Paulo formaram mais de 10 mil cidadãos (crianças, adolescentes, adultos e terceira idade) em seus cursos de informática básica. Em 2002, um pouco mais de 62 mil pessoas estavam cadastradas e usando com frequência os telecentros.

O uso livre dos adultos tem sido vinculado à procura de emprego, à execução e envio de currículo pela Internet; a consulta a *sites* governamentais tem sido expressiva, principalmente, a busca de informações, de consulta ao saldo do FGTS, impressão de guias e tributos, como o IPVA.

Tal experiência comprova que a eficiência dos serviços de um telecentro para a inclusão digital, principalmente para inclui-los não só digitalmente, mas também como cidadãos participativos de uma sociedade tornou-se uma prioridade para os governos municipais.

São Paulo, uma das maiores cidades do mundo não pode mais ficar à parte desta modernização e ter um contingente tão grande de excluídos digitais.

O Governo, que pretendia facilitar cada vez mais o acesso a seus serviços, corria o risco de elitizar esse acesso ao utilizar um meio disponível a uma parcela muito pequena da população. Era dever do Governo Eletrônico garantir o acesso aos "excluídos digitais", seguindo a trilha do Poupatempo, que garantiu à população serviços que antes eram privilégio das pessoas que podiam contratar um despachante.

As pesquisas existentes em 2000, segundo Silveira (2003), apontavam um grande desnível entre as pessoas de maior e menor renda na Grande São

Paulo quanto à posse de computadores e o acesso à Internet. Enquanto 87% das pessoas da classe A possuíam computador, apenas 11% das pessoas nas classes D e E possuíam o equipamento. Dos 15% da população que tinham acesso à Internet, 85% eram da classe A e apenas 2% provinham das classes D e E. Outro dado que chamava a atenção, era o fato de que o percentual dos que não tinham acesso a computadores era maior nas regiões periféricas da cidade de São Paulo, nas zonas Leste, Sul e Norte, menos de 40% das pessoas tinham acesso a micros, enquanto no Centro, Jardins e Zona Oeste esse número chegava a 60%. Nas cidades que compunham a região metropolitana, mais de 70% não tinham acesso a computadores, sendo que na região Oeste esse número chegava a 79%. Portanto a exclusão digital era inversamente proporcional à renda, isso é, a exclusão digital era reflexo, e tornava-se mais um fator, da exclusão social.

Embora o barateamento dos equipamentos e serviços pudesse ajudar na democratização do acesso, era necessário levar outros fatores em consideração, como o nível de escolaridade, capacitação para o uso das tecnologias de informação e comunicação e o conteúdo oferecido. Esse último fator é importantíssimo, pois a falta de conteúdo relevante para a maior parte da população inibe o uso da Internet.

Como já citado, uma das metas do Governo Eletrônico é a inclusão digital. Isso não significa somente tornar os computadores acessíveis a todos, mas também tornar os *sites* do governo mais fáceis quanto à usabilidade, ou seja, o usuário poderia acessar a informação que necessita sem ter que passar por uma série de páginas, o que contribuiria para derrubar as barreiras causadas pela falta de conhecimentos e de experiência.

As questões que motivam as avaliações de interfaces partem de uma abordagem que toma como referencial a perspectiva do usuário dos espaços *on-line* de uma cidade ou estado. O portal pode ser encontrado facilmente? Pode ser usado em qualquer plataforma ou sistema operacional? Permite a execução de tarefas, como buscar informações ou realizar transações, de forma rápida? Oferece ajuda em caso de erros?

Trata-se, em resumo, de questionar de que forma a interface destes espaços media aquilo que é por ele disponibilizado. Tal questionamento passa, necessariamente, pela noção de *interface* e pelo método de *avaliação baseada na Web* (*Web-based survey*).

*The Internet Dictionary* define *interface* como “a parte de um programa que interage entre um usuário e uma aplicação, ou seja, é aquilo que se vê na tela do computador”<sup>16</sup>. De um modo geral, a *interface* é compreendida como algo que “conecta o homem à máquina”. No âmbito das Ciências da Computação, o termo *interface* geralmente significa “interface do usuário” (*user interface*), que consiste em uma janela de entrada de comandos de sistema para o uso em um programa de computador. Tal como encontra-se na web, a interface gráfica do usuário (*GUI Graphical User Interface*) oferece um modo “amigável”, baseado em imagens, de visualização e ativação dos recursos disponibilizados por um *web site*, explica Lemos (2004).

Serviços ou informações, em determinados casos, são obtidos com certa dificuldade devido à organização de seus conteúdos e sua disposição, entre outros fatores. Por consequência, estudiosos têm se especializado em meios que

---

<sup>16</sup> Netlingo: *The Internet Dictionary* Disponível em: <http://www.netlingo.com>.

proporcionem o aumento dos níveis de usabilidade das interfaces homem-computador.

No estágio atual dos portais, em que o cidadão é remetido de um *site* à outro, “apenas transfere-se para o mundo virtual a burocracia do mundo real” (CAMPOS, 2002 apud LEMOS, 2004 p.34), naquilo que se convencionou chamar de *e-burocracia*.

A disponibilização do conteúdo torna-se ineficaz se não houver um planejamento rigoroso dos recursos a serem oferecidos e, principalmente, na organização do “espaço” do portal, sendo fundamental o planejamento de um criterioso *design* de interface<sup>17</sup>. A interface precisa ser simples e sistematizada, sem deixar de ser criativa, uma vez que o público a que o portal se destina é amplo e engloba diferentes níveis de conhecimento da técnica. Deve-se apresentar uma interface que permita o acesso tanto ao cidadão com conhecimentos da sistemática da “navegação”, quanto àqueles que ainda não possuem habilidades técnicas para lidar com a Internet.

Nesse sentido, a importância da interface gráfica para os portais governamentais é de traduzir de maneira mais ágil e confortável o conteúdo disponibilizado pelos representantes públicos e pelos usuários, uma vez que é a plataforma de convergência e acesso às informações, serviços e centros de atividades políticas e econômicas de determinado território. “Em última instância, a interface é responsável pela comunicação clara e articulada dos propósitos e objetivos que motivam a implementação de um portal”. (LEMOS, 2004 p.5).

---

<sup>17</sup> *interface* se refere a *softwares* que dão forma à interação entre usuários e computador.

Segundo Campos (2002), para evitar a e-burocracia, faz-se necessário seguir quatro recomendações. Primeiramente, os *sites* precisam ser construídos segundo a ótica do usuário/cidadão. Não basta criar um *site* para cada secretaria e nomeá-los com siglas, obrigando o cidadão a descobrir qual “sigla” presta qual serviço. Seria melhor, por exemplo, criá-los por temas, de forma que os serviços fiquem mais acessíveis ao cidadão.

Em segundo lugar, é preciso integrar as bases de dados dos diversos níveis de governo da seguinte forma: entre os órgãos do mesmo estado; entre os estados, seus municípios e a União; e entre as diversas unidades da Federação. Isso levará os portais governamentais para o estágio de integração que permitirá ao cidadão resolver suas questões com um único “clique”, evitando a peregrinação por diversas repartições e/ou diversos *sites* de governo.

A terceira recomendação diz respeito à necessidade de que cada estado dê unidade ao seu conjunto de *sites*, com o estabelecimento de padrões de *design* e de qualidade. Nota-se hoje a ausência de um direcionamento para a construção das páginas governamentais, que parecem ser criadas a partir de diversas iniciativas isoladas. Para que esses padrões sejam implementados, é preciso que haja a coordenação de um planejamento central, a partir de um projeto de *e-government* bem estruturado.

Por último, torna-se necessária a realização um *benchmarking* mais eficaz entre os estados, na medida em que estes apresentam conjuntos de assuntos e serviços muito heterogêneos, tanto na forma quanto no conteúdo. Um grande avanço poderia acontecer em um curto espaço de tempo caso se observasse o que está sendo feito em outros estados, de forma a aprender com as experiências de sucesso. Assim, os *sites* poderiam ter suas navegações

aprimoradas; assuntos poderiam ser aprofundados; novos tópicos, abordados; e serviços poderiam ser incluídos ou modificados, diminuindo ainda mais a burocracia estatal.

Para elaborar um *site* público, Chiarelli (2003), informa que é preciso criar um gestor de informação com meios para aumentar o nível de transparência da gestão, mas a sociedade ainda não tem instrumentos para verificar se as informações são fiéis, além de haver a questão da troca dos administradores a cada período eletivo. A estrutura relacional entre os principais atores sociais neste processo deve ocorrer entre governo, cidadãos/clientes e empresas, dentro das diversas possibilidades de transações eletrônicas (*e-business* e *e-gov*).

O objetivo é estabelecer um novo paradigma cultural de inclusão digital, focado no cidadão/cliente, com a redução de custos unitários, a melhoria na gestão e qualidade dos serviços públicos, a transparência e a simplificação de processos.

Segundo a Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT NBR 9241-11 de 08/2002 - Requisitos Ergonômicos para Trabalho de Escritórios com Computadores Parte 11 – Orientações sobre Usabilidade, o conceito de usabilidade é definido por: “medida de eficácia, eficiência e satisfação com a qual os usuários podem atingir objetivos específicos em um ambiente particular”. (NBR 9241-11 de 08/2002, p.3) e tem como justificativa:

Usabilidade é uma consideração importante no projeto de produtos uma vez que ela se refere à medida da capacidade dos usuários em trabalhar de modo eficaz, efetivo e com satisfação. A usabilidade de produtos pode ser melhorada pela incorporação de características e atributos conhecidos como capazes de beneficiar os usuários em um contexto particular de uso. De modo a determinar o nível de usabilidade alcançado é necessário medir o desempenho e satisfação dos usuários trabalhando com um produto. A medição de usabilidade é particularmente importante para visualizar a complexidade das interações entre o usuário, os objetivos, as características da tarefa e os outros elementos do contexto de uso. Um produto pode ter níveis



significativamente diferentes de usabilidade quando usados em diferentes contextos.

NBR 9241-11:2002 4

Planejar para usabilidade, como parte de um projeto e desenvolvimento de produtos, envolve uma identificação sistemática de requisitos para usabilidade, incluindo medidas de usabilidade e descrições verificáveis do contexto de uso. Estas fornecem metas de projeto que podem servir de base para a verificação do projeto resultante.

A abordagem adotada na NBR 9241-11 tem benefícios que incluem:

- A estrutura pode ser usada para identificar os aspectos de usabilidade e os componentes do contexto de uso a serem considerados no momento da especificação, projeto ou avaliação de usabilidade de um produto.
- O desempenho (eficácia e eficiência) e a satisfação dos usuários podem ser usados para medir o grau em que um produto é usável em um contexto particular.
- Medidas de desempenho e satisfação dos usuários podem fornecer uma base de comparação da usabilidade relativa de produtos, com diferentes características técnicas, que são usados no mesmo contexto.
- A usabilidade planejada para um produto pode ser definida, documentada e verificada (p.ex. como parte de um plano de qualidade). (NBR 9241-11 de 08/2002, p.4)

Para o Governo do Estado de São Paulo usabilidade vai além deste conceito. Devido ao seu empenho em melhor prestar serviços eletrônicos ao cidadão, a questão da usabilidade em relação aos serviços públicos oferecidos tem sido freqüentemente debatida.

Um dos grandes entraves na comunicação entre o Estado e o cidadão reside na complexidade estrutural do primeiro, de difícil assimilação até por pessoas instruídas, o que dirá para o brasileiro médio. Esta dificuldade de origem faz com que as pessoas subestimem a capacidade dos agentes públicos ou superestimem a influência de todas as esferas de governo nas suas vidas. O próprio conceito de esfera de atuação - federal, estadual e municipal - está longe de ser claro para o cidadão comum.

Por isso, o Portal da Prefeitura de São Paulo percebeu a necessidade de oferecer uma alternativa àqueles que não compreendem o governo eletrônico, mas precisam e querem (assim como têm direito) de utilizar serviços públicos.

Toda informação publicada tem duas formas de referenciação dentro do portal: uma específica, técnica, ligada ao órgão governamental responsável pela sua difusão; outra genérica e temática que desobriga o cidadão conhecer a fundo um determinado assunto para deduzir qual órgão trata dele.<sup>18</sup>

O Plano de Inclusão Digital da Prefeitura de São Paulo pretende consolidar-se como a porta de entrada das comunidades à rede mundial de computadores e aos serviços e informações prestados aos cidadãos por Prefeituras, Estados e União, além de incluir as pessoas das regiões de maior exclusão, na luta pelos seus direitos e no exercício de seus saberes coletivos, na busca de suas necessidades e no desenvolvimento de habilidades e competências necessárias ao cotidiano em constante transformação e, para isso, criou o Programa Telecentro.

Os Telecentros são instalados em áreas de exclusão social da cidade, notadamente na periferia, de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município (segundo dados do Mapa da Exclusão/Inclusão Social, elaborado em 2000, pela PUC/SP, Instituto Pólis e INPE). Atualmente, são mais de 100 unidades em funcionamento que aproximadamente 500 mil pessoas monitoradas por orientadores especialmente treinados para cumprir as definições do Plano de Inclusão Digital. São cerca de 20 computadores em cada Telecentro que funcionam com 75% deles dedicados à formação da população, ministrando cursos e oficinas de informática e os outros 25% reservados para o uso livre dos cidadãos.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> [portal.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/coordenadoria\\_governo\\_eletronico/pid/0001](http://portal.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/coordenadoria_governo_eletronico/pid/0001)

<sup>19</sup> [portal.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/coordenadoria\\_governo\\_eletronico/pid/0001](http://portal.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/coordenadoria_governo_eletronico/pid/0001)

#### 4.5 Análise das pesquisas

Para desenvolver e estruturar esta tese, foram eleitos os seguintes procedimentos metodológicos:

I - A pesquisa bibliográfica: consultas aos materiais das áreas de Comunicação, Comunicação Pública, Políticas Públicas, Sociologia, Ciência, Economia Digital, Administração, Administração Pública, Gestão de Qualidade, Marketing e Tecnologia da Informação. Foram também utilizadas pesquisas sobre Governo Eletrônico, tendo como principais fontes: Sergio Amadeu da Silveira (Cidades virtuais e interatividade na América Latina, 2001), José Esteves (Análisis del Desarrollo del Gobierno Eletrônico Municipal en España, 2005), José Pinho e Luiz Akutsu (2003), Roseane Campos (Desburocratização Eletrônica nos Estados Brasileiros, 2002) e Coordenaria Geral do Portal Eletrônico e da Inclusão Digital da Prefeitura Municipal de São Paulo (2005)<sup>20</sup>.

II – Pesquisa Exploratória: pesquisa nos *sites* das prefeituras das principais capitais brasileiras com o intuito de observar como são oferecidos os serviços dos governos eletrônicos, objetivando identificar os serviços públicos prestados pelos diferentes setores do governo municipal e também a qualidade das informações disponibilizadas através da Internet, de modo a apurar a evolução do Governo Eletrônico na cidade de São Paulo. Os portais de governos eletrônicos foram avaliados sob o aspecto de conteúdo, prestação *on-line* de serviços públicos, informação estratégica e comunicação interativa.

---

<sup>20</sup> A coleta de dados foi realizada por Guilherme Schmidt e contou com a colaboração de Fernando Bellentani.

Para apresentar a presença do poder público na *web*, tomou-se por base, inicialmente, a pesquisa realizada por Silveira et al (2001), referente às cidades virtuais na América Latina. O estudo publicado em 2001, mostra que a presença do poder público na rede é pequena e observa que, entre os países de Língua Portuguesa, o Brasil é líder, disponibilizando 352 *sites*, seguido de Portugal com 183; Cabo Verde com três e Macau com apenas um.

Um dado importante registrado por Silveira et al (2001), refere-se ao número de *sites* das prefeituras: dos 19 países pesquisados, seis não possuem *sites* de prefeituras (Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana).

(...) o Brasil é o país da América Latina que tem maior população, maior número de cidades e também concentra o maior número de *hosts* e de *sites* municipais (...) A comunicação mediada por computador pode afetar o ambiente urbano e a organização dos territórios, uma vez que permite a diminuição dos deslocamentos nos grandes centros, bem como em novas formas de distribuição das atividades econômicas. (SILVEIRA et al, 2001 p.11).

Para mensurar a utilização da Internet pelo poder público municipal, Silveira considerou três aspectos: o conteúdo disponibilizado, a forma adotada e os mecanismos de interação utilizados. Para efeito deste estudo serão utilizados apenas os dados da pesquisa que se referem ao conteúdo e interação.

O conteúdo disponibilizado foi assim apurado:

Serviço FAQs (*Frequently Asked Questions*) apenas 20 foram encontradas, sendo que 15 são de municípios brasileiros, dois chilenos, dois venezuelanos e um colombiano;

Notícias atualizadas são divulgadas por 198 *sites* municipais, sendo que a representação do Brasil é de 34,2%, México 54,7%, Argentina 28,5%;

Mapas da cidade podem ser encontrados em dois *sites* mexicanos, em 18 argentinos, 47 brasileiros, sete chilenos e dois colombianos. (SILVEIRA et al, 2001 p.12).

Silveira comenta que a Internet permite que os municípios divulguem informações para a rede mundial e, através dela, pode atrair investidores internacionais e nacionais. E complementa:

O meio de divulgação é barato e a linguagem hipertextual possibilita divulgar dados, imagens e propostas com qualidade superior aos demais suportes. Mas, apesar das vantagens da hipermídia os municípios ainda utilizam pouco os recursos da web. (SILVEIRA et all, 2001 p.13).

Já os *sites* brasileiros exploram pouco este recurso, apenas 34%, sendo que a média da América Latina é de 44%.

*Links*: são poucos os *sites* municipais que procuram construir uma lista de *links* abrangente, ou seja, apenas 12% possuem *links* para universidades e centros de pesquisa, 13% para jornais e 26% para outras esferas do governo, como secretarias, representando 20% das cidades pesquisadas.

Exposição dos Orçamentos: na América Latina representa 31% e 26% expõem informações sobre tributos municipais. No Brasil são 40%, no México são 20% e na Argentina, apenas 19%.

Tributação (prazos, incidência e volume de receitas): No Brasil são 32%, 19% na Argentina e 9% no México. (SILVEIRA et all, 2001 p.14-16).

Pela análise de Silveira tais números representam que a rede é pouco utilizada para o controle do poder público pelos cidadãos, pois praticamente não existe impedimento técnico para dispor de informes periódicos sobre a receita e as despesas públicas, sobre a composição dos gastos e de quanto do previsto já foi realizado.

Para Silveira, um *site* é um centro de difusão de informação e a diferença deste para a imprensa, rádio e televisão está na capacidade de abrir dispositivos interativos e espaços para a fala pública, originária de múltiplas direções, de modo a reforçar a cidadania através da rede.

A comunicação disponibilizada pelo computador permitiu que fosse aplicada a interatividade, assim como a troca de informações, de modo a tornar a comunicação mais democrática.

Havendo disposição do poder público em interagir com os cidadãos através da Internet, deve haver também aumento de sua capacidade de resposta e ainda, ocorrendo uma dinâmica de reivindicações, críticas e apelos, o Estado pode acelerar sua eficácia.

Silveira apurou que os *sites* municipais na América Latina têm baixa interatividade, pois a rede ainda é pensada como um centro difusor e não como um canal em que possa ocorrer a inter-relação entre governantes e governados.

O *e-mail* existe em 90% dos *sites* municipais latino-americanos, o que significa que 10% dos *sites* utilizam apenas a Internet como meio de divulgação de informações, deixando de lado as possibilidades interativas. No entanto o Chile tem 97% dos *sites* que utilizam este instrumento e o Brasil apresenta 94,3% de *sites* com e-mail. México, 86,7% e Argentina, 75,3;

O *chat* (recurso que possibilita a comunicação entre vários usuários em tempo real) é utilizado em apenas 2,4% dos *sites* municipais. Mesma situação ocorre com o uso de fóruns, há apenas 15 disponíveis, sendo um na Colômbia, um no Chile, quatro na Argentina e México e cinco no Brasil. (SILVEIRA et al, 2001 p.20-21).

Mesmo apresentando um número tão inexpressivo de uso de ferramentas interativas, a prestação de serviços municipais possui 155 *sites* de prefeituras ou 26,8% do total, que permitem ao cidadão o acompanhamento de processos municipais como solicitação de documentos, mas a requisição de serviços via Internet é bastante baixa, apenas 5% do total e espaços para reclamações e denúncias apenas 1,7%, de acordo com Silveira et al (2001, p.21).

Diante dos números apresentados por Silveira et al (2001), é possível observar que o uso da Internet pelo poder público ainda é inexpressivo se comparados à concentração populacional da América Latina.

A maioria dos *sites* municipais latino-americanos utilizam pouco os recursos existentes e potenciais da comunicação mediada por computador. “A proposta é a fusão dos princípios da transparência no ato de governar, da democracia para se decidir e da interatividade para se ampliar a cidadania”. (SILVEIRA, 2001 p.114).

No sentido de complementar o estudo da oferta de serviços públicos, prestados através da Internet, foi consultada a pesquisa realizada José Esteves (2005) que, analisou o desenvolvimento do governo eletrônico municipal na Espanha.

Segundo Esteves (2005), para a criação de um *site* municipal e dos seus componentes é preciso adotar o desenho de uma arquitetura digital que potenciará as cidades no mundo virtual, criando um espaço de comunicação entre as cidades e os cidadãos. A análise dos componentes principais dos e-serviços oferecidos nas páginas web municipais, tem permitido criar um modelo composto por cinco dimensões que representam as diferentes fases de evolução do ciclo de vida do governo eletrônico. “As fases deste modelo são muito similares às definidas nos ciclos de vida do *e-government* (por exemplo, *Accenture*, *Gartner Group* e União Européia)”. (ESTEVES, 2005 p.4).

Cada uma destas fases é definida da forma seguinte:

**Presença** – Nesta fase os serviços têm capacidade para fornecer informações sobre sua ação para com o cidadão, e dizer se existe informação em linha e a incorporação de esquemas de busca básicas; permite, por exemplo, a descarga de arquivos e formulários.

**Informação urbana** – Fornecer informação de ruas e de transportes urbanos. Esta informação exige, muitas vezes, ferramentas tecnológicas avançadas como o *Geographic Information Systems* (GIS) e a possibilidade de buscas rápidas.

**Interação** – Considera comunicações simples entre o serviço e o cidadão, pois o contato realiza-se pelo telefone ou correio eletrônico.

**Transação** – Inclui uma interação eletrônica bidirecional entre o cidadão e o serviço, como forma alternativa à atenção presencial nas dependências do órgão. Inclui autenticação, processamento de formulários, etc.

**e-democracia** – Inclui serviços de participação cidadã como fóruns de conversação sobre questões municipais ou páginas adaptadas a pessoas com necessidades especiais.

“Cada fase sucessiva representa um aumento das capacidades de fornecer informação e serviços e como melhorar a comunicação entre o município e seus cidadãos”. (ESTEVES, 2005 p.5).

Ao adotar este modelo para nortear sua pesquisa, Esteves apurou que, das 91 cidades espanholas avaliadas (capitais de província com mais de 75 mil habitantes), a participação cidadã (e-democracia) é a fase que se encontra menos evoluída, apenas 16,5% oferecem este serviço, enquanto que, 53,8% das cidades oferecem serviços considerados básicos (presença); 81,3% oferecem informações urbanas; 83,5% oferecem interação e, os serviços de transação, não têm representatividade (0%), ou seja, nenhuma das cidades oferecem este serviço.



Nos últimos anos, alguns estudos têm sido conduzidos na análise de *web sites* de estados e prefeituras, nomeadamente na verificação dos seus conteúdos e serviços. Em conferência recente, os pesquisadores José Pinho e Luiz Akutsu apresentaram os resultados de um ano de pesquisa sobre a presença dos governos estaduais e municipais brasileiros na Internet<sup>21</sup>. Dentre as conclusões a que chegaram, aos portais oficiais falta interatividade com os cidadãos e prestação de contas, tanto de gastos quanto de projetos e investimentos. Prevalece a oferta de informações gerais sobre cada órgão e algumas facilidades no pagamento de tributos.

Segundo Campos (2002), o desenvolvimento do *e-government* passa geralmente por quatro estágios diferentes. O primeiro deles consiste na criação de *sites* para difusão de informações sobre os mais diversos órgãos e departamentos dos vários níveis de governo. Eventualmente, estes *sites* são reunidos em uma espécie de portal oficial com finalidade **informativa** (*information*).

Num segundo estágio, os *sites* passam também a receber informações e dados, por parte dos cidadãos, empresas e outros órgãos. O usuário pode, por exemplo, utilizar a Internet para declarar seu imposto de renda, informar uma mudança de endereço, fazer reclamações e sugestões a diversas repartições ou ainda, efetuar o cadastro *on-line* de sua empresa. Enfim, serviços que antes exigiam uma imensa burocracia são agora disponibilizados pela Web. Neste âmbito, o *site* governamental passa a ter uma finalidade maior do que a meramente informativa, tornando-se **interativo** (*interaction*). À medida que

---

<sup>21</sup> Palestra apresentada no IX Colóquio Internacional de Análise das Organizações e Gestão Estratégica, Salvador, Bahia, Brasil, 2003. A pesquisa referida faz parte de um projeto de monitoramento dos *web sites* das administrações estadual e municipal iniciada em 1999.

disponibiliza ao usuário serviços *on-line*, permite que ele de fato interaja com o órgão em questão.

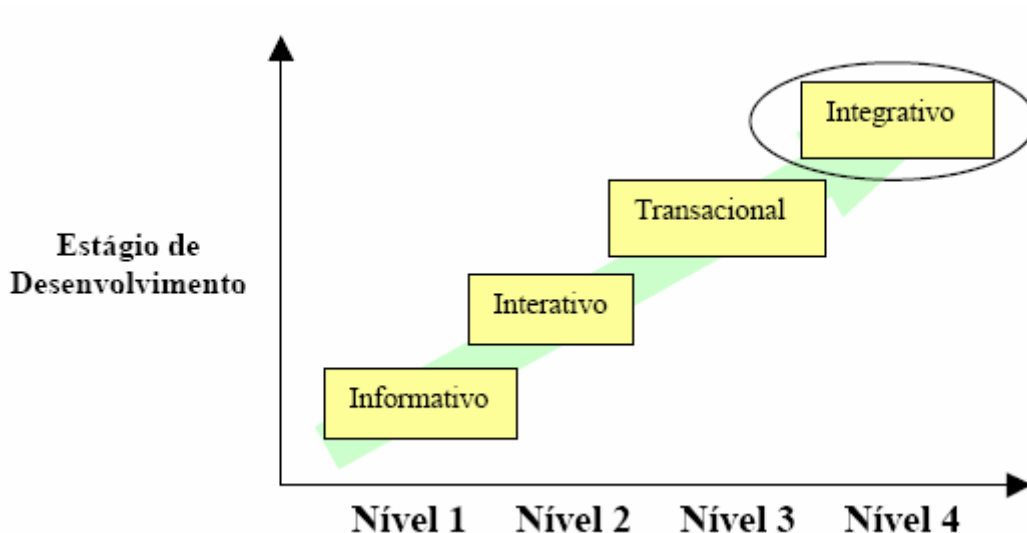
Na terceira etapa de implantação do *e-government*, as transações se tornam mais complexas e o *site* assume um caráter **transacional** (*transaction*). Neste estágio, são possíveis trocas de valores que podem ser quantificáveis, como pagamentos de contas e impostos, educação à distância, matrículas na rede pública, marcação de consultas médicas, compra de materiais, etc. Em outras palavras, além da troca de informações, valores são trocados e serviços, anteriormente prestados por um conjunto de funcionários, passam a ser realizados diretamente pela Internet.

Essas modificações tornam-se ainda mais complexas no quarto estágio de implantação do *e-government*. Neste estágio, é desenvolvido um tipo de portal que não é mais um simples índice de *sites*, mas uma plataforma de convergência de todos os serviços prestados pelo governo. Os serviços são disponibilizados por funções ou temas, sem seguir a divisão real do Estado em ministérios, departamentos, etc. Assim, ao lidar com o governo, cidadãos e empresas não precisam mais se dirigir a inúmeros órgãos diferentes. Em um único portal e com uma única senha, qualificada como assinatura eletrônica, conseguem resolver aquilo que precisam. Para tal, a integração entre os diferentes órgãos prestadores de informações e serviços é imprescindível, ou seja, estes devem realizar trocas de suas respectivas bases de dados numa velocidade capaz de garantir o atendimento ao cidadão.

Um bom exemplo é o caso americano. No portal [www.firstgov.gov](http://www.firstgov.gov), o usuário pode retirar *on-line* documentos como o *Social Security*. Esse recurso exige informações de uma série de departamentos que, interligados por uma

infra-estrutura avançada, conseguem atender à demanda do cidadão “em tempo real”. Neste último estágio, o *site* é qualificado como **integrativo** (*seamless*). (CAMPOS, 2002 p.10)<sup>22</sup>

Figura 4.1 O desenvolvimento do *e-government*



Fonte: CAMPOS (2002 p.10)

Foi constatado em 2002, segundo Campos (2002), que todos os estados brasileiros com *sites* ativos já ultrapassaram o estágio informativo. Na outra ponta, nenhum deles apresenta um *site* que tenha alcançado o estágio integrativo.

No âmbito das cidades brasileiras, o autor desta tese, coordenou uma pesquisa realizada pela Coordenadoria Geral do Portal Eletrônico e de Inclusão Digital da Prefeitura Municipal de São Paulo, em 2005, cujo enfoque era avaliar a situação do *e-gov* em algumas das principais cidades brasileiras.

<sup>22</sup> CAMPOS, Roseane (coord.) **Desburocratização Eletrônica nos Estados** Brasileiros. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Assessoria de Infra-estrutura e novos investimentos Instituto Evaldo Lodi. Nov 2002.

Foram avaliadas 10 cidades distribuídas nas regiões Sul, Sudeste, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que foram escolhidas considerando a área geográfica e a ocupação populacional e também a importância política, como foi o caso de Brasília. As cidades eleitas foram as seguintes: Sul – Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre; Sudeste - Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo; Norte – Manaus; Nordeste - Recife, Salvador e Centro-Oeste - Brasília.

Os critérios de avaliação se pautaram na prestação de serviços; acesso à informação de deliberações, ações e documentos pertinentes à administração pública; comunicação interativa (ver Tabela 4.2).

Explica-se que as informações sobre a cidade (mapas, endereços, telefones úteis, por exemplo), foram considerados como critério de prestação de serviços e os meios de comunicação do usuário, tais como SAC - Serviço de Atendimento ao Cidadão, e-mail, Fale Conosco não são considerados como comunicação interativa no critério adotado, pois não permitem interatividade *on-line* como a efetiva participação cidadã nas decisões do poder público.

Tabela 4.2 Situação do e-gov em capitais brasileiras (\*)

<b>CIDADES/SERVIÇOS</b>	<b>PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS</b>	<b>INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS</b>	<b>COMUNICAÇÃO INTERATIVA</b>
<b>SÃO PAULO</b>	<b>91</b>	<b>29</b>	<b>0</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>26</b>	<b>18</b>	<b>0</b>
<b>Belo Horizonte</b>	<b>33</b>	<b>9</b>	<b>0</b>
<b>Manaus</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>0</b>
<b>Recife</b>	<b>30</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Salvador</b>	<b>166</b>	<b>5</b>	<b>0</b>
<b>Brasília</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Curitiba</b>	<b>47</b>	<b>34</b>	<b>0</b>
<b>Florianópolis</b>	<b>15</b>	<b>180</b>	<b>0</b>
<b>Porto Alegre</b>	<b>33</b>	<b>74</b>	<b>0</b>

(\*) número de serviços disponíveis *on-line*

Fonte: Coordenadoria Geral do Portal Eletrônico e de Inclusão Digital da Prefeitura Municipal de São Paulo (2005)

Os dados apurados demonstraram e confirmam as pesquisas até aqui relatadas, realizadas por Sergio Amadeu da Silveira, José Esteves, José Pinho e Luiz Akutsu e Roseane Campos, que as cidades eleitas para amostra de todas as citadas pesquisas demonstram uma evolução na oferta de serviços públicos, na disponibilização de informações, mas ainda não há constatação de ações que promovam a participação interativa e cidadã, aqui compreendida como a interferência, opinião e participação das decisões administrativas do poder público.

Tais dados foram confirmados em recente pesquisa divulgada pelo Centro de Estudos em Tecnologia de Informação para Governo (TecGov) / FGV / EASP, denominada 1º *Ranking de Websites Municipais*<sup>23</sup>, em Junho de 2006.

O TecGov da Fundação Getúlio Vargas, ao realizar as pesquisas para elaboração do 1º *Ranking de Websites Municipais*, adotou como critério Estágios de Governo Eletrônico – *Websites Municipais*, assim discriminados:

1º Estágio: Presença inicial

2º Estágio: Presença intensiva e interação

3º Estágio: Transações financeiras

4º Estágio: Integração vertical e horizontal

5º Estágio: Integração externa

Das cidades pesquisadas, o TecGov da Fundação Getúlio Vargas concluiu que é insignificante o avanço no último estágio (5º) - integração aberta com a sociedade (nenhuma cidade atingiu o 5º estágio) e, das poucas cidades

---

<sup>23</sup> Disponível em: <http://www.tecgov.com.br/upload/explorer.asp>. Acesso 30 de junho/2006

que atingiram o estágio de integração vertical / horizontal (4º estágio), uma delas é a cidade de São Paulo (1º do *Ranking*), ou seja, no aspecto da comunicação interativa, nenhuma *Website* Municipal oportuniza a participação cidadã.

## CONCLUSÕES

O Governo Eletrônico é definido pelo *Gartner Group* como a contínua otimização da prestação de serviços do governo, da participação dos cidadãos e da administração pública pela transformação das relações internas e externas, através da tecnologia da Internet. A definição do *Gartner Group* trata tanto de governança como de serviços do governo.

Esta colocação é apoiada por Florência Ferrer (2004) que conceitua o governo eletrônico como o conjunto de serviços e do acesso à informação que o governo oferece aos diferentes atores da sociedade civil por meio eletrônico; assim, o conceito de *e-government* é uma das iniciativas de transformação de uma sociedade industrial para a sociedade da informação onde a informação torna-se, portanto, um fator estratégico para a construção de um novo modelo de gestão pública.

Como discutido no Capítulo 1, há um estágio que deve ser perseguido pela administração pública, similar ao que ocorreu com relação às empresas *e-business*, em que o cidadão estabelece um novo patamar na relação com o governo, opinando e participando das suas decisões, viabilizando ainda mais a chamada gestão participativa. Nessa fase, o estudo da comunicação – interatividade - adquire fundamental importância.

É nesse sentido que se enquadra o conceito de governança eletrônica, que a *Gartner Group* entende como a união dos cidadãos, pessoas-chave e representantes legais para participarem, junto ao governo, das comunidades por meios eletrônicos, configurando-se como o exercício efetivo da democracia

eletrônica que, além de elevar a qualidade na prestação de serviços públicos, irá promover a transparência nas ações governamentais. Os recursos da comunicação interativa irão viabilizar um novo caminho para a discussão direta, pela população, de políticas públicas, principalmente no âmbito das cidades.

Como exposto no Capítulo 4, algumas cidades já adotaram o sistema de discussão presencial para aplicação de determinados recursos, como o Orçamento Participativo, cuja ação permite que a comunidade discuta e opine sobre suas prioridades. Mesmo que ainda de maneira limitada e precária, principalmente quanto ao meio mais adequado para definir a representatividade e democratizar a discussão, esta é uma tentativa de envolver a sociedade no processo de deliberação, como mostra a pesquisa apresentada de Silveira et al (2001).

De uma certa maneira, o poder público terá que prestar contas de suas ações e do destino do dinheiro recolhido dos impostos municipais (taxa de IPTU, por exemplo) a partir de um balancete que, disponível no *site* municipal, poderá ser controlado pela população. Seria interessante, inclusive, que a própria população pudesse opinar e sugerir aplicações e providências urgentes para a cidade, com a receita das prefeituras.

Mauro Malin (apud Giglio, 1998), complementa a afirmação de Silveira ao citar a efetiva prática democrática através do acesso às ações das prefeituras, pois entende que, sem que haja a preocupação destas em “alimentar” os *sites* com informações que possam ser consultadas pelo cidadão, o governo eletrônico não estará cumprindo os compromissos para a gestão participativa.



Este foi o foco principal desta tese que procurou analisar o estágio de eficiência do governo eletrônico no âmbito municipal, considerando a importância e a necessidade dos serviços da prefeitura para a população.

A administração pública utiliza os recursos tecnológicos de informação e comunicação para oferecer serviços públicos e disponibilizar informações, via governo eletrônico, possibilitando, assim, um novo meio de comunicação direta entre governo e sociedade e, a partir deste resultado, a administração pública, como governo eletrônico, foi analisada como ferramenta potencial para viabilizar a gestão participativa.

Quanto aos sistemas de acesso à informação e meios de comunicação interativa de governos eletrônicos e do governo eletrônico da cidade de São Paulo, constatou-se que, no caso específico da comunicação interativa, houve pouca evolução, demonstrando, portanto que não tem havido ações eficazes.

A inovação tecnológica modificou o relacionamento entre o público e as instituições governamentais exercendo uma pressão cada vez mais importante sobre a máquina do Estado, por isso a preocupação, por parte dos governos, com a *accountability* (prestação de contas) e a responsividade, que expôs sua legitimidade por depender cada vez mais do atendimento às demandas sociais.

Surgem daí tendências do governo em trabalhar com transparência, disponibilizar maior prestação de serviços públicos via Internet e verificar como a rede digital se projeta de maneira a ser utilizada como mídia para a comunicação com a sociedade e clientes internos da administração pública.

Tais aspectos foram comprovados pela pesquisa da Coordenaria Geral do Portal Eletrônico e da Inclusão Digital da Prefeitura Municipal de São Paulo (2005), como consta no Capítulo 4, que verificou que o Poder Público, através dos

portais, (leia-se governo eletrônico), evolui quanto à prestação de serviços, porém sem nenhuma estratégia (ou ferramenta) para o exercício da cidadania (fiscalização e participação nas discussões e planejamento de políticas públicas pela população), em outras palavras, atende ao cidadão-cliente, porém não ao cidadão no exercício da cidadania.

Deve-se, neste momento, caracterizar o cliente e o cidadão no contexto em discussão, conforme verbetes colhidos em Ferreira (1999). CIDADÃO é o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, ou no desempenho de seus deveres para com este; CIDADANIA é a qualidade ou estado de cidadão e CLIENTE é aquele que usa os serviços ou consome os produtos de determinada empresa ou de profissional: freguês. Portanto, é importante estabelecer que cidadão-cliente é aquele que procura os serviços prestados pelas instituições públicas; cidadão é aquele no exercício da cidadania.

O sistema de governo eletrônico da administração pública municipal não dispõe de recursos adequados para apoiar e suportar um projeto de transformação interativo e de gestão participativa cidadã, por outro lado, o governo eletrônico estimula a reorganização funcional, a reestruturação da instituição e a novos arranjos institucionais, através de serviços presenciais como o Poupatempo, por exemplo.

O portal do governo eletrônico da Prefeitura de São Paulo se destaca pelo número de ofertas de prestação de serviços e informações, entretanto ainda não atende ao cidadão no aspecto da comunicação interativa, o que pode ser constatado pela pesquisa divulgada pela Fundação Getúlio Vargas, denominada

1º *Ranking* de *Websites* Municipais<sup>24</sup>, em Junho de 2006, em que o portal paulistano ocupa o primeiro lugar no *ranking* dos portais municipais de governos eletrônicos e que confirma a pesquisa da Coordenadoria Geral do Portal Eletrônico e de Inclusão Digital da Prefeitura de São Paulo realizada em 2005, apresentada e analisada no Capítulo 4.

Constatou-se que há obstáculos para o desenvolvimento do governo eletrônico de São Paulo, tais como: falta de investimentos em infra-estrutura na área tecnológica, ausência de integração organizacional em rede e capacitação técnica.

Os dados das pesquisas analisadas demonstraram que, sob o ponto de vista do atendimento ao cliente, os portais municipais (governo eletrônico) apresentaram evolução no que se refere à prestação de serviços por meios eletrônicos, entretanto, a maioria atende apenas as necessidades do munícipe-cliente e não ao cidadão no exercício da cidadania.

O cidadão não encontra ainda informações estratégicas nos portais municipais - apesar de a Lei de Responsabilidade Fiscal determinar que haja esta disponibilidade em todos os níveis de governo, ou seja, acesso a dados com gastos públicos, bem como outras informações que permitiriam verificar as ações do poder público. Sem essas informações, como o cidadão poderá fiscalizar a instituição e seus governantes?

Se essas informações estratégicas já estivessem disponíveis, colocadas com transparência gerando credibilidade, o cidadão poderia conhecer as ações públicas, entendendo assim, que a fiscalização seria um dos primeiros elementos efetivos de participação deste na administração pública, de

---

<sup>24</sup> Disponível em: <http://www.tecgov.com.br/upload/explorer.asp>. Acesso 30 de junho/2006

interatividade, conseqüentemente, de governança eletrônica. As pesquisas analisadas apontaram que os portais municipais ainda não oferecem o acesso interativo.

No entanto, mesmo que houvesse disponibilidade de instrumentos de comunicação interativa nas discussões de planejamento ou de políticas públicas, por exemplo, ainda há uma forte barreira a ser superada: a participação democrática que incluiria todos os cidadãos. Nesse sentido, há iniciativas de programas de Inclusão Digital e Democratização de Acesso, tais como os telecentros e infocentros da prefeitura de São Paulo e do Governo do Estado de São Paulo, respectivamente, descritas no Capítulo 4, assim como por entidades não-governamentais, como é o caso do Comitê para a Democratização da Informática - CDI, citado no Capítulo 3, que exerce o papel de interlocutor das comunidades excluídas.

Tais colocações remetem à reflexão que deu origem ao desenvolvimento desta tese: a comunicação de muitos-para-muitos, usando a terminologia de Rheingold. Esta tem se tornado uma ferramenta potencial para a esfera pública no século XXI, através das comunidades virtuais que podem ajudar as pessoas a se conectar e a recriar uma sociedade civil essencial para o Estado democrático.

Os gestores públicos, diante deste novo conceito, precisam estar conscientes dessa oportunidade, buscando nesse viés a comunicação interativa com a sociedade, e não utilizar as novas tecnologias somente como instrumento de informação ou de prestação de serviços.

## REFERÊNCIAS

ABNT NBR 9241-11 de 08/2002 - Requisitos Ergonômicos para Trabalho de Escritórios com Computadores Parte 11 – Orientações sobre Usabilidade.

ARENDDT, Hannah. **Los Orígenes del totalitarismo**. Madri: Taurus, 1974.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a Cidadania. São Paulo:Ed 34; Brasília:ENAP, 1998

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability**: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista Administração Pública. Rio de Janeiro, Fev / Abr. 1990, 24(2)30-50.

CAMPOS, Roseane (coord.) **Desburocratização Eletrônica nos Estados** Brasileiros. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Assessoria de Infra-estrutura e novos investimentos Instituto Elvaldo Lodi, nov 2002.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. V.1. Tradução Roneide V. Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. **A Galáxia da Internet**. Tradução Maria Luiza Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

\_\_\_\_\_. **Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio**. In: Echenagusia, J. (org) Metrópolis, Território y Crisis. Aautlea de Nadrid, Madrid, Revista Afoz, 1985.

CHAHIN, Ali et.al. **E-Gov.br. A próxima revolução brasileira**: eficiência, qualidade e democracia. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CHAMPY, James, HAMMER, Michael. **Reengenharia**: revolucionando a empresa em função dos clientes, da concorrência e das grandes mudanças da gerência. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

CHIARELLI, Marco. **WEB no Serviço Público**. In: A Comunicação no Serviço Público: A Comunicação nos Três Poderes. Eduardo Ribeiro et.al. (Orgs.) Poá, São Paulo: Mega Brasil, 2003.

COUTINHO, Carlos Nélon. **A democracia como valor universal**. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.

CORDEIRO, Helena K. **A “cidade mundial” de São Paulo e o complexo corporativo do seu centro metropolitano**. In: Santos, M.; Souza, M.Adélia.; Scarlato, F.C.; Arroyo, M. (orgs.). O novo mapa do mundo: fim de século e globalização. 4.ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

\_\_\_\_\_. e BOVO, D.A. **A modernidade do espaço brasileiro através da rede nacional do telex**. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, v.52(1) p.107-155, Jan/Mar, 1990.

CURY, Augusto. **Organização e Métodos**: uma visão holística. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: Participação e Oposição. Tradução: Celso Mauro Paciornik. São Paulo: EDUSP, 1997.

DAVENPORT, Thomas. **Ecologia da Informação**. Tradução Bernadette Abrão. São Paulo: Futura, 1998.

DELORENZO, Antônio, Neto. **Sociologia aplicada à administração**: sociologia das organizações. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1974.

DUQUES, Richard; CASKE, Paul. **A grande organização do futuro**. In: DRUCKER, Peter F. **A organização do futuro**: como preparar hoje as empresas de amanhã. 2 ed. São Paulo: Futura, 1997.

EISENBERG, José. **Poder local e inclusão digital**: diretrizes para uma política de governo eletrônico. Seminário Internacional Governo Eletrônico e Governos Locais. Instituto de Políticas Públicas Florestan Fernandes, 2003.

\_\_\_\_\_. ; CEPIK, Marco (organizadores). **Internet e Política**: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

ESTEVES, José. **Análisis del Desarrollo del Gobierno Electrónico Municipal em Espana**. Madri, 2005.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**. 3.ed. Rio de Janeiro:UFRJ/IPPUR, 2001.

FERGUSON, Martin. **Estratégias de governo eletrônico**. In: EISENBERG, J; CEPIK, M. (orgs.) **Internet e Política**: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: UGMG, 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI**: o dicionário da Língua Portuguesa. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERRER, Florência; SANTOS, Paula (orgs). **E-government**: o governo eletrônico no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2004.

FRUCTUOSO PINTO, Maurício. **Democracia e Participação na Era da Informática**. Disponível em [www.espacoacademico.com.br](http://www.espacoacademico.com.br). Acesso em Dezembro de 2004.

GATES, Bill. **A Empresa na velocidade do Pensamento**. Tradução Pedro Soares e Gabriel Tranjan Neto. São Paulo: Cia das Letras, 1999.

GIGLIO, Celso (org.). **O município moderno**. Brasília: MH Comunicação, 1998.

GOLDSMITH, Marshall. **Comunidades globais e comunidades por escolha**. In: HESSELBEIN, Frances et all. **A comunidade do futuro**: idéias para uma nova comunidade. Tradução Bazán Tecnologia e Lingüística. São Paulo: Futura, 1998.

GRAU, Nuria C. **Repensando o público através da sociedade**. Tradução Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Revan;Brasília: ENAP, 1998.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural na esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. **Três modelos normativos de democracia.** Revista Lua Nova, nº 36, 1995, p.39-53.

HAMPTON, D.R. **Administração Contemporânea.** 2 ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.  
HESSELBEIN, Frances et al. **A comunidade do futuro: idéias para uma nova comunidade.** Tradução Bazán Tecnologia e Lingüística. São Paulo: Futura, 1998.

KWASNICKA, Eunice Lacava. **Introdução à Administração.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 1990.

KOTLER, Philip. **Administração de Marketing.** 3. ed. Tradução Ailton B. Brandão. São Paulo: Atlas, 1995.

LAWRENCE, Paul R.; LORSCH, Jay W. **As empresas e o ambiente: diferenciação e integração administrativas.** Tradução Francisco M. Guimarães. Petrópolis: Vozes, 1973.

LEMONS, André (coord.) **Cidade, tecnologia e interfaces.** Análise de interfaces de portais governamentais brasileiros. Uma proposta metodológica. Revista Fronteiras. Estudos Midiáticos. Vol.VI nº 2 p.117-136. São Leopoldo, 2004.

LÉVY, Pierre. **A Máquina Universo.** Tradução Bruno Charles Magne. Porto Alegre: ArtMed, 1998.

\_\_\_\_\_. **Cibercultura.** Tradução Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Ed 34, 1999.

MELO, José Marques et all. Sociedade do Conhecimento. Aportes Latino –americanos. São Bernardo do Campo: UMESP – Cátedra UNESCO para o Desenvolvimento Regional, 2005.

MCCARTHY, E.Jerome e PERREAULT Jr. William. **Marketing Essencial.** Tradução Ailton B.Brandão. São Paulo: Atlas, 1997.

MOORE, Mark. Criando valor público. Tradução P.G. Vilas-Boas. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília: ENAP, 2002.

NYE JR., Joseph. **O Paradoxo do Poder Americano.** Tradução Luiz Antonio de Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2002.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** Tradução Sérgio F.G.Bath e Ewandro Magalhães Jr. 10.ed. Brasília: MH Comunicação, 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Coordenadoria Geral do Portal Eletrônico e de Inclusão Digital. **Análise de Sites.** 2005.

PINCHOT, Gifford. **Desenvolvendo a comunidade no local de trabalho.** In: HESSELBEIN, Frances et al. A comunidade do futuro: idéias para uma nova comunidade. Tradução Bazán Tecnologia e Lingüística. São Paulo: Futura, 1998.

RHEINGOLD, Howard. **Comunidades Virtuais.** In: HESSELBEIN, Frances et al. A Comunidade do Futuro. Tradução Bazán Tecnologia e Lingüística. São Paulo: Futura, 1998.

SACHAR, A.A. **A cidade mundial e sua articulação ao sistema econômico global**. In: Becker, B.K. et al. *Abordagens Políticas da especialização*. UFRJ. Depto. de Geografia. Programa de Pós-Graduação p. 75-97, 1983.

SAMPAIO, Jorge. **Implementando o Governo Eletrônico no nível local**. In: CHAHIN, Ali et al. *E-Gov.Br. A próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

SANTOS, Milton. **A metrópole: modernização, involução e segmentação**. Comunicação do Simpósio *Trends and challenges of urban restructuring*. ISA, IUPERJ. Rio de Janeiro, 26.30 set.1988.

\_\_\_\_\_. **O meio técnico-científico e a urbanização do Brasil**. Espaço e Debates, 25. São Paulo, 1992.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu. **Exclusão digital**. A miséria na era da informática. 1.reimp. São Paulo:Fundação Perseu Abramo, 2003.

\_\_\_\_\_; MAZINI, Fernando; GUEDES, Denize; DEAK, André. **Cidades virtuais e interatividade na América Latina**. In: *Communicare: revista de pesquisa / Centro Interdisciplinar de Pesquisa, Faculdade de Comunicação Social Cásper Líbero*. V. 1, n.1 (2001). São Paulo: Faculdade de Comunicação Social Cásper Líbero, 2001.

\_\_\_\_\_. **Governo Eletrônico e Inclusão Digital**. In: *Governo Eletrônico: os desafios da participação cidadã*. Seminário Internacional promovido pela Fundação Konrad Adenauer e pela Escola de Formação de Governantes. Julho de 2002. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer. Série Debates nº 24, dezembro 2002.

SÜSSMUTH, Rita. **A capacidade futura da sociedade**. In: *A Comunidade do Futuro*. Tradução Bazán Tecnologia e Lingüística. São Paulo: Futura, 1998.

TAPSCOTT, Don; LOWY, Alex; TICOL, David. **Plano de ação para uma economia digital**. São Paulo: MAKRON Books, 2000.

TORRES, Marcelo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ULRICH, Dave. **Organizando de acordo com a capacidade**. Cap. 13. In: DRUCKER, Peter F. **A organização do futuro: como preparar hoje as empresas de amanhã**. 2 ed. São Paulo: Futura, 1997.

VAZ, José Carlos. **Administração Pública e Governança Eletrônica: Possibilidades e Desafios para a Tecnologia da Informação**. In: *Governo Eletrônico – Os Desafios da Participação Cidadã*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer. Série Debates nº 24. Dezembro, 2002.

\_\_\_\_\_. **Perspectivas e desafios para a ampliação do governo eletrônico dos municípios brasileiros**. Seminário Internacional Governo Eletrônico e Governos Locais. Instituto de Políticas Públicas Florestan Fernandes, 2003.

VICCARI JUNIOR, Adauto et al.; CRUZ, Flávio (coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. São Paulo: Atlas, 2000.



# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)