

DISCUTINDO O e-GOVERNO E A QUESTÃO DA INFOINCLUSÃO

Elói Martins Senhoras

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) - Instituto de Economia (IE)

Cidade Universitária Zeferino Vaz - 13.083-970 - Campinas – SP

eloi@eco.unicamp.br

Abstract

The appearing of Internet in the new informational core of the economy has shown its importance to reformulate the relationship between the government and the population. Nevertheless, the technology of information revolution has been essential to the public administration by making faster the processes with standardization. Thus, this paper proposes to discuss, from a practical experience of the Brazilian e-government, the opportunities, problems and dilemmas of the services, taking as granted the national conditions of info/digital exclusion.

Keywords: digital exclusion, e-government

Área Temática: Gestão da Informação

1 - Introdução

O setor de telecomunicações vem conhecendo um rápido e profundo movimento de mudança nas últimas duas décadas. Induzidas pelas inovações geradas na indústria de telecomunicações, a nova infra-estrutura vem possibilitando a rápida expansão de novos serviços e mercados, ampliando o conhecimento científico e propiciando profundas alterações nos padrões culturais e de consumo, levando alguns autores a considerarem a sociedade contemporânea como a “sociedade da informação”.

Podemos compreender como uma sociedade informatizada aquela na qual ocupam posição central a produção e distribuição da informação, relacionando o desenvolvimento da informação e da sua exploração à qualidade de vida e a perspectivas de transformação social e de desenvolvimento econômico de uma sociedade. Os impactos deste processo sobre o setor público são consideráveis, especialmente em relação à gestão pública, também denominada de governo eletrônico ou e-governo.

A necessidade de um consenso sobre a melhor estratégia a ser tomada estimula o debate sobre a postura do governo diante das Tecnologias de Informação (TI). Em decorrência disso, pode-se encontrar nos estudos acerca do tema vários caminhos com as respectivas definições de governo eletrônico.

É recorrente a associação do termo e-governo à distribuição de informações e serviços pela Internet e outros meios digitais. Porém, uma análise mais cuidadosa constata que as possibilidades neste campo não se esgotam a simples, mas não menos necessária, disponibilização de materiais de publicações para uso do cidadão.

A revolução digital também pode propiciar juntamente uma reestruturação radical nas operações governamentais, agilizando por exemplo a comunicação e padronização da máquina pública. Além dos aspectos operacionais, a grande novidade está nas perspectivas

de maior interatividade com o cidadão.

Assim, o conceito de governança inclui muito mais que o uso da Internet ou a disseminação de quiosques eletrônicos em repartições públicas. Acima de tudo estão objetivos como: maior transparência do governo, o diálogo permanente com a sociedade civil e o aprofundamento da noção de cidadania. Além, claro, da valorização das carreiras e da qualificação continua dos próprios servidores públicos. Em muitos países, em especial no Brasil, esses objetivos, ainda estão distantes. Aliás, tais metas requerem além de vontade política, educação e mobilização permanentes do governo, da sociedade e da opinião pública.

Numa abordagem mais ampla, o governo usaria o desenvolvimento das TIs não apenas para expandir seus serviços, mas para melhorá-los, buscando primordialmente a satisfação do cidadão.

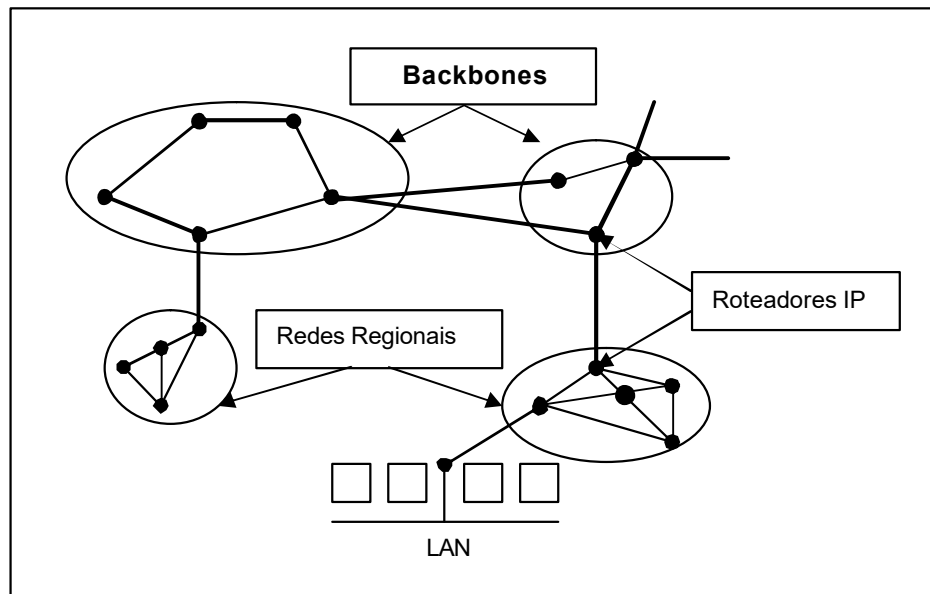
Quanto aos governos, a Internet e os sistemas gestão informacional estendem o conceito de cidadania ao promoverem transparência das ações de todas as esferas de poder. O caso mais ilustrativo de e-Governo é o do Estado de São Paulo, sendo o que mais avança na digitalização de sua base de dados, oferecendo serviços de informação e compras através da Bolsa Eletrônica do Governo (BEC).

2 - O Perfil Evolutivo e a Infra-estrutura da Internet

Encomendada no final dos anos 60 pelo Departamento de Defesa americano, a Internet foi concebida contexto de Guerra Fria, possuindo portanto algumas características do ponto de vista militar:

- Ausência de nodo central;
- Flexibilidade arquitetural;
- Redundância de conexões e funções;
- Capacidade de reconfiguração dinâmica.

Devido à sua origem multinstitucional, a "Rede das Redes" espalhou-se para os Estados Unidos. O nome **Internet** apareceu em 1987, derivado de um conjunto de redes (*internetworking*) e padronizado pelo protocolo de transferência de arquivos TCP/IP. A partir de 1989, a *National Science Foundation* americana promovia ativamente a utilização da Internet para as demais localidades do mundo. Atualmente, vários organismos internacionais são responsáveis pelo estabelecimento de normas de uso da Internet, a exemplo da Internet Society (ISOC) e do WWW Consortium (W3C), sendo esse último responsável pelo desenvolvimento de especificações e produtos oferecidos gratuitamente a qualquer usuário.

Figura 1 - Internet: muitas Redes interconectadas

Fonte: CPqD (2001)

A disseminação da Internet pelo Brasil deveu-se principalmente ao papel pró-ativo do governo Federal e ao Ministério da Ciência e Tecnologia. A primeira versão da Internet no Brasil foi implantada pela Rede Nacional de Pesquisa (RNP) em 1990. Operando a velocidades baixas, a Internet atingia somente 21 pontos do país. A partir de 1995 a Internet assumiu **dimensão comercial**, quando o governo federal definiu regras gerais de disponibilização de serviços a quaisquer interessados.

A massificação da Internet no Brasil e no mundo, desencadeou um círculo virtuoso de inovação tecnológica: fabricantes e empresas de TI descobriram tecnologias associadas que geravam aplicativos e serviços, os quais, por seu turno, fomentavam o desenvolvimento de novas tecnologias.

Foi nesse círculo virtuoso que se construiu a infra-estrutura tecnológica necessária (*framework*) para suporte (conectividade) e efetivação das transações por meio da Internet.

3 - As Tecnologias de Informação e o Governo: o caso do Brasil

As principais Tecnologias de Informação que podem auxiliar o governo a relacionar-se com outros agentes a baixos custos consistem em aplicações ligadas aos computadores pessoais: *call centers*, televisão digital, telefonia móvel e a Internet. Da sua utilização emerge o conceito de *E-Governo*, cujas funções vitais são (BNDES, 2000a):

- Prestação eletrônica de informações e serviços;
- Regulamentação de redes de informação, englobando governança, certificação e tributação;
- Prestação de contas públicas, transparência e monitoramento da atividade orçamentária;
- Ensino à distância e manutenção de bibliotecas virtuais;
- Difusão cultural e fomento de culturas locais;

- *E-procurement*, i.e, aquisição de bens e serviços por meio da Internet, tais como licitações públicas, pregões eletrônicos e outros tipos de mercados digitais para os bens adquiridos pelo governo;
- Estímulo aos negócios por meio da Internet através da criação de ambientes de transações seguras para pequenas e médias empresas.

O **E-Governo** compreende o **G2G** - consiste numa relação inter ou intra-governos - **G2B** - envolve governos e fornecedores - e por fim, o **G2C**, que abrange as relações entre governos e cidadãos¹.

Como vimos, o impacto precípua da introdução das TIs no governo pode resultar em uma espécie de "reforma administrativa", determinada pelo avanço da inter-operatividade entre os diversos órgãos da administração pública e o estreitamento das relações entre o governo, cidadãos e fornecedores².

No que tange à esfera municipal, 72% das prefeituras com mais de 200 mil habitantes dos Estados de Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo utilizam a Rede para **fornecimento de informações** à população (BNDES, 2000a). Contudo, outros municípios encontram-se em um estágio mais avançado de e-governo, recebendo dados dos usuários e prestando serviços em geral à população, como é o caso de Manaus, onde o contribuinte consulta processos, atualiza dados cadastrais e tira dúvidas *on-line* (<http://www.pmm.am.gov.br>). O Rio de Janeiro, através do Programa de **apoio ao trabalhador autônomo**, disponibiliza via Web serviços à população de eletricitas, bombeiros hidráulicos, pintores, etc.

No tocante à esfera estadual, São Paulo foi o estado que mais avançou no uso das TIs para sua "reforma administrativa", prestando serviços e informações ao cidadão e promovendo licitações *on-line* através da Bolsa Eletrônica do Governo (BEC). Isso elimina, por conseguinte, os "custos da burocracia".

A digitalização do relacionamento entre os contribuintes e o Estado teve início em 1996, com a inauguração de um sistema que reduziu a apresentação de 79 documentos para apenas 7 em formato eletrônico. Dados da Gazeta Mercantil de maio de 2001 indicam que as compras da BEC (até R\$ 8 mil) são efetuadas na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), limitando-se a artigos padronizados.

Em oposição ao sucesso de São Paulo, outros estados apresentam-se numa fase incipiente de desenvolvimento do *E-Governo*; é o caso dos Estados de Tocantins, Roraima, Piauí, Paraíba, Pará, Acre, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Distrito Federal. O *website* do Estado de Tocantins, por exemplo, é muito simples, trazendo apenas dados históricos e culturais, sem o oferecimento de serviços *on-line*. Analogamente, o Estado do Piauí e Pará apresentam algumas mensagens do governador e notícias genéricas.

Faz-se necessário, portanto, a elaboração de projetos ousados de implantação de *E-Governo* que priorizem a simplificação das relações entre os agentes econômicos e as esferas de governo, eliminando a burocracia e elevando o potencial participativo do cidadão.

O uso da Internet está se ampliando progressivamente, mas o uso dos *webs sites* é feito exclusivamente para publicação de informação. Uma das questões fundamentais a ser resolvida neste tipo de abordagem é a universalização do acesso à informação. Obviamente, o acesso às novas tecnologias é mais rápido e fácil para indivíduos com maior poder aquisitivo. Por exemplo, a comunicação mediada por computador se estabelece, pelo menos a princípio, sob o domínio de um segmento populacional mais instruído e mais ricos

¹ **G2G**, **G2B** e **G2C** correspondem a *Government- to- Government*, *Government- to- Business* e *Government- to- Consumer*, respectivamente.

² Uma lista de portais de *E-Governo* de níveis municipal e estadual pode ser encontrada no *website* <http://www.brasil.gov.br>.

e, freqüentemente, nas áreas metropolitanas maiores e mais sofisticadas.

No que diz respeito à transparência, o uso da Internet na função pública pode ampliar o controle da gestão fiscal por parte da população, facilitando o que se convencionou chamar de *accountability*, que compreende a obrigatoriedade de prestação de contas ao cidadão (votante e financiador dos bens públicos). Trata-se de um conjunto de medidas para o aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos e o combate à corrupção e ao desperdício, a ser atingido por meio da contínua divulgação de informações ao cidadão e sua participação em todas as fases do ciclo de gestão pública. Ademais, transparência da gestão pública pode contribuir também para melhorar o acesso ao mercado internacional de crédito, numa conjuntura de globalização.

Já no que se refere à comunicação interna do governo, a divulgação de experiências bem sucedida de gestão, preços cotados em licitações, dentre outras atividades aumentam a eficiência na máquina pública. A sistematização da informação pode possibilitar melhoria no arquivamento, que antes era feito de forma desorganizada, e rápido acesso à memória de operações passadas dos diversos setores.

4 - Infoinclusão: Uma Questão de Cidadania

Tendo em vista que cidadania abrange direitos civis, políticos e também econômicos, sociais e culturais, os novos modos de interação surgidos devem ser incorporados a este conceito. Dentro dessa aspiração da democracia, emerge a constatação que existe um desnível que precisa ser corrigido para alcançar essa etapa superior de modernização da participação do povo.

A disponibilidade de acesso no campo da informação e da comunicação expande a possibilidade de ser cidadão e dá mais opções a grupos que atualmente são privados de um acesso efetivo à justiça, aos benefícios da política social, ao diálogo político, à comunicação social e à contestação contra toda forma de discriminação.

No entanto, o problema de desigualdade deve ser diagnosticado pela base, combatendo não só uma parte dos sintomas, denominada na discussão internacional como exclusão digital. Sem dúvida, os menos favorecidos se beneficiam com a maior produção de meios de comunicação para o consumo de massa promovida por uma política de inclusão digital. Os grandes produtores de bens de informação também serão fortemente favorecidos e talvez até a economia como um todo através do efeito multiplicador, porém nossos problemas estruturais, tanto econômicos como político-sociais, responsáveis por essa divisão digital persistirão enquanto não houver vontade política e conscientização da maioria para mudar esse quadro.

Infoinclusão, então, significa aumentar o número de pessoas que tem oportunidades de utilizar as redes públicas de comunicação e informação. Sendo assim essa expansão de oportunidades não deve se concentrar na questão da computação, pois existem meios mais baratos e acessíveis de informação. Levando em conta que no Brasil menos de 3% da população tem acesso individual à Internet, seria razoável ter como meta principal desenvolver a prestação de serviços públicos em meios abranjam a maior parte da população, enquanto ocorre a expansão da rede.

São exemplos de propostas para melhorar a interface de governo com os cidadãos: promover maior utilização da telefonia convencional prestação de serviços público(marcar consulta em hospitais públicos, coleta de opiniões etc); buscar atrair e abranger o maior número de espectadores para canais do governo (TV Senado, TV Câmara etc), trazendo-os para redes abertas; maior divulgação de informações do governo por informativos impressos ou pela televisão; desenvolver a interatividade através da televisão e telefone sobre assuntos do governo. Enquanto persiste a exclusão digital, são várias e pouco

exploradas as possibilidades de melhorar a comunicação governo-cidadão nos recursos de que a população é menos excluída em relação a Internet.

5 - Últimas Considerações

A aquisição de sistemas de informação (*softwares*) e o uso de redes - sejam elas privadas ou a própria Internet - pelas empresas e pelo governo ainda se encontram em estágio de desenvolvimento no Brasil.

Os desafios da modernização tecnológica e da governança não se reduzem à essa disseminação de novas tecnologias de informação, engloba também os aspectos culturais da população. Mais que a criação de sites para os ministérios e agências, a tarefa imprescindível é incentivar a participação social nos processos decisórios e ampliar meios para isso. Torna-se necessário então criar e aperfeiçoar instrumentos de monitoramento do processo de tomada de decisões, mensuração da qualidade dos serviços e da satisfação dos cidadãos, ou seja, dos contribuintes. A apatia e alienação da maioria da população em relação à política pode constituir um obstáculo de difícil superação.

Dadas essas possibilidades, surge o questionamento se os enormes recursos da rede mundial de computadores estão ainda sub-utilizados no âmbito do governo. As possibilidades da Internet no trabalho das organizações sociais, na educação e na relação entre cidadãos e seus governos precisam ser melhor exploradas. Mais especificamente, a utilização da Internet na administração pública pode abranger várias funções. As mais difundidas compreendem a prestação de serviço on-line e disseminação de informações acerca das atividades do setor público. No entanto, como mencionado anteriormente, a Internet abre inúmeras perspectivas para um novo relacionamento entre os cidadãos e seus governos no âmbito local, estadual ou nacional. Já existem exemplos suficientes para constatar que os recursos da Internet podem aumentar a transparência na gestão pública e a participação dos cidadãos nas decisões de governo. Porém, o processo de incorporação das tecnologias de informação não é feito de forma coordenada pelos governos, e iniciativas para interagir com o cidadão são feitas isoladamente.

Embora vários atores do processo político estejam adotando as novas tecnologias, sua utilização ainda se restringe à divulgação de decisões previamente tomadas pelos governantes.

Portanto, as novas tecnologias ainda não estão sendo utilizadas objetivando ampliar a participação do cidadão no processo de decisão. Os governos divulgam decisões previamente tomadas, não incentivando a prática de coleta de críticas e sugestões para melhoria da gestão pública. Assim, iniciativas no sentido de aumentar essa interatividade com o cidadão tem sido esporádicas, não constituindo uma ação coordenada do setor público.

O Brasil, embora sendo o décimo país em estágio mais avançado de implementação do e-governo, ainda deve vencer os desequilíbrios regionais e as diferenças educacionais. Assim, a promoção da inclusão digital permitirá que todos os cidadãos realmente disponham dos recursos oferecidos pelas Tecnologias da Informação.

6 - Bibliografia

- AFONSO, C. A. *Internet no Brasil: O acesso para Todos É Possível?* Policy Papers, 26. São Paulo: ILDES/Fundação Friedrich Ebert, 2000.
- BESSA, V. C. C. & CERQUEIRA, A. B. *Governo Eletrônico Subaproveitado*. Gazeta Mercantil, 10 de Dezembro. São Paulo, 2001.
- BNDES. *E-Governo: O que Já Fazem Estados e Municípios*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000a.

- BNDES. *E-Governo: O que Ensina a Experiência Internacional*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.
- CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- COUTINHO, M. *A economia da informação: características e aplicações ao Brasil*. Campinas: Unicamp, 2001.
- CPqD. *Overview em telecomunicações para não-especialistas*. Campinas: Fundação CPqD, 2001.
- HOLMES, D. *e-Gov: e- Business Strategies for Government*. Londres: Nicholas Brealey Publishing, 2001.
- MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. *Sociedade da Informação no Brasil, Livro Verde*. Brasília: MCT, 2000.
- TAPIA, J.R.B. & BESSA, V. *Exclusão Digital e Cidades Mundiais: a experiência de São Paulo*, Campinas: IE/UNICAMP, 2001 (mimeo).
- THE ECONOMIST. *The Next Revolution: a Survey of Government and the Internet*. Jun. 24. New York, 2000.
- WALDMAN, H. & YACOUB, M. D. *Telecomunicações: princípios e tendências*. São Paulo: Érica, 1997.