

A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro

Tomás de Aquino Guimarães*

Paulo Henrique Ramos Medeiros**

Resumo

O artigo investiga as contribuições do governo eletrônico para a governança eletrônica no âmbito do governo federal do Brasil. Governança eletrônica é entendida como um processo que visa a manifestação política e a participação da sociedade civil, junto ao governo, por meios eletrônicos, na formulação, acompanhamento da implementação e avaliação das políticas públicas, com vista ao desenvolvimento da cidadania e da democracia. A pesquisa baseou-se na opinião de 27 informantes-chave dos quatro setores que atuam no e-gov: setor público, iniciativa privada, Terceiro Setor e Academia. A análise de conteúdo foi o método utilizado na pesquisa qualitativa para se extrair a percepção dos entrevistados sobre a política de e-gov, tendo sido utilizado o software Atlas.ti para auxiliar na ordenação conceitual dos dados coletados. Concluiu-se que a governança eletrônica, no nível federal, encontra-se em fase inicial de desenvolvimento, com pouca participação dos cidadãos na formulação das políticas públicas, ou seja, uma fraca influência da sociedade civil na tomada de decisão, por meio da Internet, relativa ao estabelecimento da agenda governamental de políticas públicas.

Palavras-chave: governo eletrônico, governança eletrônica, governança, democracia.

Abstract

The article explores the electronic government's contributions for the electronic governance in the Brazilian federal government's context. Electronic governance is understood as a process that aims to the political manifestation and participation of the civil society, close to the government, by electronic means, in the formulation, attendance of the implementation and evaluation of the public policies, with the objective of citizenship and democracy development. The research was based in the opinion of 27 key informers from the four sectors that constitute the e-gov stakeholders: public sector, private sector, Third Sector and Academy. The qualitative research employed analysis content technique to verify the perceptions of the interviewees on the topics considered in the study, using Atlas.ti software to help with conceptual ordering of collected data. The main results were that the electronic governance, in the federal level, is in its initial phase of development, with little participation of the citizens in the public policy formulation, that is, a weak influence of the civil society in the decision making, through the Internet, related to the public policies agenda setting.

Key Words: Eletronic government, eletronic governance, governance, democracy

Introdução

Os governos de diferentes países operam num mundo complexo e precisam adaptar-se à nova realidade da era do conhecimento e da globalização. Nesse contexto é moldada a sociedade da informação, onde as tecnologias de informação e comunicação (TIC) têm papel crucial no modo como o Estado cumpre suas principais funções. Essas tecnologias mudam a abordagem sobre gestão pública, configurando uma realidade na qual cidadãos, empresas e demais organizações querem ter acesso cada vez mais rápido e fácil ao governo, na expectativa de que suas necessidades sejam focadas pelos programas governamentais. Nesse sentido, alguns possíveis caminhos para melhorar a percepção geral quanto ao serviço público incluiriam novas formas de prestação de serviços e novos estilos de governança.

* Doutor em Sociologia pela USP. Professor Adjunto da Universidade de Brasília - Programa de Pós-Graduação em Administração. E-mail: TOMAS@UnB.Br. Endereço: SQN 116, Bloco I, Apto. 305, CEP 70773-090, Brasília-DF.

** Mestre em Administração pela Universidade de Brasília. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União. E-mail: paulohr@tcu.gov.br. Endereço: SQN 316 - Bloco H - Apt. 215 - Asa Norte - Brasília - DF - 70775-080.

Artigo recebido em janeiro de 2005 e aceito para publicação em abril de 2005.

A evolução da informática, dos meios de comunicação e particularmente da Internet definiu (e define cada vez mais) novos modelos para o relacionamento Estado/sociedade, configurando novas estruturas de governança. Essas novas tecnologias, portanto, teriam potencial para construir uma nova relação entre governantes e cidadãos (OCDE, 2001), pressupondo-se que possibilitam uma administração pública mais eficiente, democrática e transparente.

Identificado como uma inovação na área administrativa, o governo eletrônico, também chamado “e-gov” ou “e-governo”, representa, essencialmente, o acesso via Internet a informações e serviços oferecidos pelos governos. Essa prestação eletrônica de serviços igualmente envolve outros aspectos, como a governança eletrônica, que pode ser entendida como a “união dos cidadãos, pessoas-chave e representantes legais para participarem das comunidades, junto ao governo, por meios eletrônicos” (FERGUSON, 2002, p.104).

A governança eletrônica – um dos componentes da governança – seria, então, o resultado da contribuição do e-gov para um contexto maior no qual o governo formula e implementa suas políticas com a participação da sociedade, considerando o papel das tecnologias de informação e comunicação e o ambiente regulatório que determina a atuação dos diversos atores.

O interesse pelo estudo dessas questões envolvendo as TIC, especialmente a atuação on-line do poder público, vem ganhando força desde o início dos anos 1990, não obstante ainda haver um “gargalo problemático” entre a importância da Internet – e seus efeitos no governo e na sociedade – e a atenção que os cientistas sociais dispensam a esse fenômeno empírico (FOUNTAIN, 2001, p.16). Para um maior entendimento do tema, este artigo tem como objetivo identificar a relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no Brasil, em nível federal.

Governo eletrônico

O advento da Internet e as inovações tecnológicas na comunicação proporcionaram às organizações a possibilidade de migrarem seus sistemas das plataformas convencionais para sistemas com interface Web. O esgotamento da sobrevida de sistemas legados pode ser considerado, ainda, um exemplo de fator que motivou a construção de sistemas baseados na Internet, os quais conformam, na prática, o governo eletrônico.

Outros aspectos que incentivaram o surgimento dessa inovação foram:

- a necessidade das administrações aumentarem sua arrecadação e melhorarem seus processos internos e
- as pressões da sociedade para que o governo otimizasse seus gastos e atuasse, cada vez mais, com transparência, qualidade e de modo universal na oferta de serviços aos cidadãos e às organizações em geral.

As possibilidades de otimização de processos de gestão governamental – ou mesmo de criação de novos processos – baseados em soluções de tecnologias de informação e comunicação, passam por princípios definidos pelos conceitos de governo eletrônico, que “aceita conceituações diversas” (MEDEIROS e GUIMARÃES, 2003, p.9). Entre as diferentes concepções de e-gov apresentadas pela literatura, duas definem o termo de modo claro e objetivo. Para a Intosai (2003, p.3), trata-se da “oferta e troca de informações e serviços governamentais on-line para cidadãos, empresas e outras agências governamentais”. Segundo as Nações Unidas (2002, p.1), é a “utilização da Internet e da Web para ofertar informações e serviços governamentais aos cidadãos”.

O contexto brasileiro

No caso brasileiro, é possível descrever o início da política de e-gov a partir deste breve histórico (SOUZA, 2002, p.33):

Por intermédio do Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000, criou-se um Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. Informalmente, esse núcleo de pessoas ficou conhecido

como Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação - GTTI. A criação do GTTI foi inserida dentro da política do Governo, para lançar as bases da criação de uma sociedade digital no Brasil. Suas ações coadunaram-se com as metas do Programa Sociedade da Informação [SocInfo], coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT. Nesse contexto, o GTTI assumiu o papel de facilitador na busca dos objetivos daquele programa.

Em outubro de 2000, com a criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (Cege), um comitê interministerial integrado pelos secretários executivos (e cargos equivalentes) dos ministérios e da Presidência da República, foram:

- definidas as atribuições de diversos órgãos públicos e
- implementadas ações e normas que moldaram o ambiente institucional no qual o e-gov se estabeleceu no país.

Para elaborar seus documentos e projetos, o Cege instituiu, no período 2000-02, grupos de trabalho formados por dirigentes e técnicos de ministérios, agências e autarquias envolvidos com o programa de e-gov. Esses grupos funcionavam com apoio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG) e de consultores contratados. Em 2003, foram criados oito comitês técnicos no Cege, com a finalidade de coordenar e articular o planejamento e a implementação de projetos e ações nas respectivas áreas de competência, como software livre e inclusão digital.

O Programa Governo Eletrônico tem sido implementado com base na coordenação e mobilização da Casa Civil da Presidência da República, com apoio técnico e gerencial da SLTI (BRASIL, 2002). A secretaria é o órgão responsável pelo planejamento estratégico, pela coordenação interministerial e pelo estabelecimento das normas relacionadas com a área de informática. Esse arranjo está sustentado no Cege (BRASIL, 2002).

No Brasil, os projetos de e-gov dos demais entes federativos têm sido estimulados pelo progresso das iniciativas do governo federal, desenvolvidas em duas vertentes de atuação básicas (que por vezes se sobrepõem):

- nas diretrizes do Cege, executadas através do Programa Governo Eletrônico e de outros programas governamentais, e
- em três das sete linhas de ação do SocInfo: “universalização de serviços para a cidadania”, “governo ao alcance de todos” e “infra-estrutura avançada e novos serviços” (BRASIL, 2000b).

O programa SocInfo, do Ministério da Ciência e Tecnologia, fez parte do Plano Plurianual (PPA 2000-03) e também está inserido no PPA 2004-07. Trata-se do principal esforço governamental para inserir o Brasil na Sociedade da Informação e pretende viabilizar a nova geração da Internet e suas aplicações em benefício da sociedade brasileira. Juntamente com o Programa de Governo Eletrônico brasileiro, o SocInfo é, conforme Souza (2002), um dos grandes programas governamentais rumo a uma política nacional para a tecnologia da informação.

Inclusão digital

As disparidades sociais do Brasil e a crescente ênfase na implementação de políticas sociais motivam a discussão sobre o conceito de inclusão digital. Embora o e-gov apresente diversas vantagens, deve ser levado em conta a existência da exclusão digital – ou “divisão digital”, na acepção de Castells (2003) –, que é a desigualdade de acesso à Internet.

Recentemente, para enfrentar essa nova forma de exclusão, o poder público vem implementando projetos de governo eletrônico, através de ações que Dias (2003, p.11) define como de “acesso à tecnologia da informação e à Internet, aplicadas na solução de problemas sociais”. A expressão também pode ser associada à falha do poder público em prover, indistintamente, a todos os cidadãos, acesso a serviços de informação e de comunicação; ou como afirma Ruediger (2003b, p.4), ao “provimento assimétrico na sociedade de instrumentos de acesso a serviços na Web”.

Em termos de políticas públicas – especialmente num país como o Brasil, notadamente desigual quanto à distribuição de renda e ao acesso às novas tecnologias – essa abordagem é vital para projetos de governo eletrônico, visto que as tecnologias de informação e comunicação podem aumentar essas diferenças ao “isolar indivíduos, ao prover um melhor acesso à informação apenas para os bem educados, tecnologicamente bem equipados, bem organizados, e para aqueles com recursos” (KAKABADSE, KAKABADSE e KOUZMIN, 2003, p.52).

Nos países em desenvolvimento, “a realidade socioeconômica exige que as políticas de implantação de sistemas de governo eletrônico devam estar casadas com aquelas que contribuam para o combate à exclusão digital” (DINIZ, 2002, p.6). Nesse sentido, Silveira (2001, p.41) reforça esse entendimento alertando que “seria completamente injusto e pouco eficaz organizar o governo eletrônico sem, paralelamente, buscar a inserção na sociedade em rede das camadas excluídas da população”.

No Brasil, ao menos no discurso oficial – até mesmo pela existência de um comitê exclusivo para formular as ações de inclusão digital (ID), como o Cege –, há interesse em se integrar a modernização administrativa que o e-gov pode proporcionar a políticas de inclusão social, o que faz da inclusão digital uma das principais estratégias do governo federal. Entretanto, a infra-estrutura existente pode limitar a contribuição do e-gov à governança. Conforme alerta as Nações Unidas (2002, p.36): “aspectos como telefonia, custos para o usuário, largura de banda e regulação das telecomunicações devem ser consideradas ao se avaliar o potencial do governo eletrônico para transformar a governança”.

Governança e governança eletrônica

Governança

Governance, conforme explica Paiva (2002, p.9), vem do latim *gubernare* e tem a ver com governo, “com a administração no seu sentido mais genérico”. Lane (2000) traz sua contribuição ao termo, aplicada ao setor público, definindo-o como um conjunto de teorias sobre como os governos se articulam para prover serviços numa sociedade.

Deve ser destacado que governança é um termo que não tem uma definição única (MINOGUE, POLIDANO e HULME, 1998), por ter sido caracterizado de diferentes formas por organismos internacionais, como o Ministério do Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (Department for International Development - DFID), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Banco Mundial, os quais difundiram o conceito e despertaram o interesse acadêmico em torno do tema.

Sua definição mais ampla indicaria algo como uma ampla estratégia de reforma para reforçar as instituições da sociedade civil e tornar os governos mais abertos, responsáveis, transparentes e democráticos. A ONU (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p.53-54), por exemplo, define governança do seguinte modo:

A governança não é necessariamente uma “entidade física”, nem é o ato de governar cidadãos. De modo mais realista, é entendida como um processo pelo qual instituições, organizações e cidadãos “guiam” a si próprios. A governança trata, também, da interação entre o setor público e a sociedade, e de como esta se organiza para a tomada de decisões coletiva, a fim de que sejam providos mecanismos transparentes para que tais decisões se materializem.

Melo (1996), por sua vez, num estudo que relacionou a temática da reforma do Estado com o conceito de governança, fez uma ampla análise sobre as diversas possibilidades de se defini-la. Distinta da governabilidade – conceituada por esse autor como “as condições sistêmicas de exercício do poder em um sistema político” (MELO, 1996, p.68-69) –, a governança implicaria o modo de uso da autoridade política e estaria relacionada à “capacidade governamental de criar e assegurar a prevalência – ou seja, a capacidade de *enforcement* – de regras universalistas nas transações sociais, político-sociais e econômicas” (MELO, 1996, p.69).

Um exame mais aprofundado das diferenças entre “governo” e “governança” é feito por Rosenau (2000, p.15), para quem “governança não é o mesmo que governo”. Esses dois conceitos seriam referentes a um

comportamento que visa a um objetivo, a atividades orientadas para metas e a sistemas de ordenação. No entanto, governo “sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas” (ROSENAU, 2000, p.15), enquanto governança “refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas, e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências”. Esse autor conclui que:

Governança é um fenômeno mais amplo do que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas (ROSENAU, 2000, p.15-16).

Deve ser considerado, também, que o governo possui características próprias que o diferenciam de organizações privadas, inclusive no que concerne ao conceito de governança. Enquanto na área privada o termo pode estar associado à governança corporativa – o relacionamento entre acionistas, diretoria e conselho de administração, formando o sistema de governança corporativa (MONTGOMERY e KAUFMAN, 2003) –, no setor público o conceito normalmente está relacionado à habilidade e capacidade do poder público efetivamente implementar suas políticas, previamente planejadas. Neste artigo, será utilizada esta definição, acrescida da importância dos arranjos institucionais em parceria com os demais atores sociais (além do marco legal), considerados necessários para que o Estado consiga, de fato, alcançar um ambiente favorável à governança.

Governança eletrônica

A governança eletrônica – também intitulada e-governança ou governança digital –, refere-se ao modo como a Internet pode melhorar a capacidade do Estado de governar e formular suas políticas, podendo ser definida como:

a utilização pelo setor público de tecnologias de informação e comunicação inovadoras, como a Internet, para oferecer aos cidadãos serviços de qualidade, informação confiável e mais conhecimento, visando facilitar-lhes o acesso aos processos de governo e incentivar sua participação. É um comprometimento inequívoco dos que tomam decisões [governamentais] com o estabelecimento de parcerias mais estreitas entre o cidadão comum e o setor público (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p.54).

Backus (2001, p.1) define e-governança como “a aplicação de meios eletrônicos: (1) na interação entre governo e cidadãos e governo e empresas, assim como (2) nas operações internas do governo para simplificar e incrementar aspectos democráticos, governamentais e de negócios relacionados à governança”.

Considerando semelhanças e diferenças entre as expressões governo eletrônico e governança eletrônica, Marche e McNiven (2003) argumentam que a e-governança se refere ao relacionamento (mediado pela tecnologia) entre cidadãos e seus governos, envolvendo aspectos de comunicação cívica, evolução de políticas e expressão democrática da vontade dos cidadãos. Não obstante o emprego de tecnologias para implementá-la, a governança em si seria referente “a abordagens alternativas para governar, aos resultados obtidos pelos governos, às conseqüências da execução de programas [governamentais] e [à] *accountability*” (MARCHE e MCNIVEN 2003, p.3).¹

Ruediger (2002, p.1) também aborda o inter-relacionamento entre ambos os termos, defendendo “a politização do governo eletrônico, transformando-o em governança” e observando que a governança eletrônica seria a dimensão política mais avançada do e-governo. Esse autor destaca a necessidade de que os programas de governo eletrônico se abram à participação dos demais atores da sociedade, para transformar “os mecanismos de serviços ad hoc de governo eletrônico em mecanismos políticos e sistêmicos de governança” (RUEDIGER, 2002, p.22). Nota-se, nessa acepção, que a governança eletrônica seria o derradeiro estágio (com ênfase nas

¹ Segundo Campos (1989), *accountability* trata da relação da burocracia e das elites políticas com a sociedade e do controle que esta deve exercer sobre os administradores públicos. A tradução para o português englobaria a idéia de “transparência” na condução das ações, de efetiva “prestação de contas” na utilização dos recursos públicos e de “responsabilização” dos gestores públicos, tanto por suas ações como omissões.

dimensões política e cívica) de um processo iniciado pela oferta de um conjunto de serviços governamentais na Web, ou seja, o governo eletrônico.

Kakabadse, Kakabadse e Kouzmin (2003) argumentam que essa faceta da governança se mostra como uma ampla agenda de debate para o meio acadêmico, especialmente, pela possibilidade de explorar o modo como se ocorre (no contexto das novas tecnologias) a mediação dos interesses dos cidadãos quando são tomadas as decisões políticas e, mesmo, a participação da comunidade na formulação e avaliação das políticas públicas. Kaufman (2003, p.17) afirma que “os melhores governos eletrônicos (...) se associam aos atores destinatários desde as etapas iniciais do desenho de políticas, mantendo sua participação em todo o processo decisório, de implementação e de avaliação”.

Para Okot-Uma (2001), a e-governança seria um conceito e uma prática emergente, pela qual os governos visariam materializar processos e estruturas, para explorar as potencialidades das tecnologias de informação e comunicação, em vários níveis de governo, e mesmo além do setor público, com o propósito de alcançar a “boa governança”. Esse autor observa que a e-governança pode ser percebida em três aspectos distintos: e-governo, e-democracia e e-business (comércio eletrônico). Dessa perspectiva, o conceito de governança eletrônica envolveria, entre outros aspectos, “novos estilos de liderança, novas maneiras de acessar serviços [públicos], novas maneiras de ouvir os cidadãos (...) e novas maneiras de organizar e fornecer informações” (OKOT-UMA, 2001, p.5).

Sistematização semelhante à de Okot-Uma (2001) é apresentada por Grande, Araújo e Serna (2002), no sentido de se estudar o governo eletrônico (e a governança eletrônica) a partir do que os três chamam de “modelos analíticos”; quais sejam:

- e-administração: relacionada à prestação de serviços;
- e-democracia: relacionada ao incentivo à consulta e extensão de processos democráticos e
- e-governança: relacionada à dinamização de processos de elaboração de políticas públicas.

Kakabadse, Kakabadse e Kouzmin (2003) exploram os dois últimos modelos propostos por Grande, Araújo e Serna (2002), argumentando que a moderna tecnologia – que tornou possível a emergência de tais modelos – é comumente percebida como de grande valor no registro das atitudes políticas e das preferências do público.

A relação entre tecnologias de informação e comunicação e condições de governança do Estado pode ser melhor compreendida quando se tem a noção de que o acúmulo de informação – possibilitado por meios eletrônicos como a Internet – favorece aos que já a possuem. No caso da estrutura governamental, o poder se distribui de modo desigual nos diferentes órgãos governamentais, proporcionalmente ao tipo de informação (crítica ou não) de que cada nível dispõem (BANCO MUNDIAL, 2002).

A tomada de decisão, como fator relevante das estruturas de governança do setor público depende da qualidade, da disponibilidade e da tempestividade das informações. Portanto, o governo eletrônico seria apenas parte de um arcabouço maior, identificado pelo Banco Mundial (2002) como “governança digital”, que pode ser definido como o uso de tecnologias de informação e comunicação, dando sustentação à boa governança.

A partir da revisão da literatura afim, foi constatado que a governança eletrônica ainda é um conceito em construção, tendo em vista as distintas sistematizações apresentadas pelos teóricos e por organizações transnacionais, como ONU e o Banco Mundial. Para os fins deste artigo, a definição de governança eletrônica a ser utilizada é aquela proposta por Medeiros (2004), como um processo que visa à manifestação política e à participação da sociedade civil, junto ao governo e por meios eletrônicos, na formulação, acompanhamento da implementação e avaliação das políticas públicas, cujo objetivo é o desenvolvimento da cidadania e da democracia.

Para averiguar como esse construto vem sendo tratado, a ONU (NAÇÕES UNIDAS, 2003) coleta dados de países, relacionados às novas formas de interação Estado/sociedade, para um de seus indicadores, denominado índice de e-participação. Trata-se de um índice qualitativo que visa medir, do ponto de vista do cidadão, a

relevância e a utilidade das informações e serviços providos por meio de programas de governo eletrônico que pretendem incrementar o diálogo da sociedade com o governo para a construção do processo político. Esse índice está subdividido em três subíndices, conforme mostra o quadro 1.

Quadro 1

Estrutura do índice de e-participação

SUBÍNDICE	DESCRIÇÃO DO SUBÍNDICE
e-informação	Os websites governamentais informam sobre políticas e programas, orçamentos, leis e regulamentos, além de outras instruções essenciais ao interesse público. Existem ferramentas que disseminam a informação, disponibilizando aquela de natureza pública, o que inclui fóruns na Web, listas de e-mail, grupos de notícias e salas de bate-papo.
e-consulta	O website do governo traz explicações sobre mecanismos e ferramentas de e-consulta. Possibilita escolher tópicos de políticas públicas para discussão on-line, com acesso arquivado e em tempo real a registros em áudio e vídeo de encontros públicos. O governo encoraja os cidadãos a participar das discussões.
e-tomada de decisão	O governo indica que levará em conta a opinião do cidadão ao tomar decisões, dando <i>feedback</i> real sobre os resultados de questões específicas.

Fonte: Nações Unidas (2003)

Métodos e procedimentos

Quanto ao nível de investigação, este estudo se caracteriza como descritivo, pois “propõe-se a investigar o ‘que é’, ou seja, a descobrir as características de um fenômeno como tal” (RICHARDSON et al, 1985). Ao descrever as ações do governo eletrônico no Brasil, é possível analisar o contexto institucional em que essa política se desenvolve.

A pesquisa cobriu o período 2000-03, tendo em vista que “a formulação de uma política de tecnologia da informação e comunicação voltada para a administração pública [no Brasil] teve seu marco inicial na elaboração de documento que definiu diretrizes, objetivos e metas até 2003” (BRASIL, 2002, p.1). Intitulado Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal (BRASIL, 2000a), o documento foi lançado em setembro de 2000, um mês antes da criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (Cege). Quanto à pesquisa, esta se limitou às ações de governo eletrônico definidas e implementadas através do Cege, além daquelas no âmbito do Programa Sociedade da Informação, conforme linhas de ação já mencionadas na seção “Governo eletrônico” deste artigo.

Foram realizadas as seguintes etapas e métodos de pesquisa:

- bibliográfica: revisão da literatura em livros, periódicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado, anais de congressos científicos e outras publicações afins que contribuíram para a formação do marco teórico;
- documental:
 - a. documentos governamentais, com propostas de políticas, iniciativas planejadas e executadas pelo governo federal, em termos de governo eletrônico, no período 2000-03;
 - b. orçamentos da União no período 2000-03 e Plano Plurianual 2000-03: verificação de programas relacionados a governo eletrônico e temas correlatos;
 - c. observação de portais do governo brasileiro na Internet;
- de campo: coleta de dados primários por meio de entrevistas semi-estruturadas, realizadas no período de setembro a dezembro de 2003, com 27 informantes representativos dos principais segmentos sociais envolvidos com governo eletrônico, em nível federal, sendo 12 do setor público, cinco representantes

da iniciativa privada, seis do terceiro setor e quatro do meio acadêmico. A fase de campo englobou ainda a participação em eventos de governo eletrônico e inclusão digital, especialmente, para identificação e posterior contato com possíveis entrevistados, bem como para acompanhar o direcionamento dessas políticas.

Os *stakeholders* entrevistados foram agrupados pelos seguintes tipos:

- gestores públicos;
- empresários e consultores;
- dirigentes de organizações não-governamentais e
- professores universitários.

Gaskell (2002, p.68) adverte que o pesquisador, para a devida seleção de entrevistados em pesquisa qualitativa, “necessitará levar em consideração como este meio social pode ser segmentado com relação ao tema”, procedimento que foi observado na elaboração dos quatro distintos roteiros de entrevistas e na escolha dos indivíduos de cada um dos quatro grupos citados.

A seleção dos entrevistados foi feita a partir da análise das atribuições de seus cargos (em nível estratégico ou gerencial) e de seu grau de interação/atuação em relação às ações do Poder Executivo federal relacionadas ao e-gov. Foi empregado o termo “seleção” em vez de “amostra” de entrevistados, pois, “na pesquisa qualitativa, a seleção dos entrevistados não pode seguir os procedimentos da pesquisa quantitativa” (GASKELL, 2002, p.67), na qual é utilizada a amostragem estatística, propriamente dita. Cabe ressaltar que quanto aos papéis desempenhados pelos entrevistados, foi levado em conta um ou mais dos seguintes aspectos:

- serem formuladores de políticas públicas;
- executores e avaliadores de projetos de e-gov;
- usuários de serviços de e-gov;
- pesquisadores do tema e
- formadores de opinião.

Para a coleta de dados – visando constituir o corpus da pesquisa –, foram utilizados roteiros de entrevistas semi-estruturadas para um único respondente por vez (entrevistas em profundidade), com perguntas abertas, o que minimizou a imposição de respostas predeterminadas. Antes de terem sido submetidos à seleção definitiva de entrevistados, os roteiros foram aplicados a três voluntários (que não fizeram parte da seleção final), como um teste-piloto, a partir do qual foram feitos os devidos ajustes nas perguntas.

Foram realizadas 27 entrevistas, de setembro a dezembro de 2003, variando a duração de 34 minutos a 2h16m, num total de 32,5h de gravação e tempo médio de duração de 1h12m. As entrevistas foram realizadas em Brasília, no Rio de Janeiro, São Paulo e Atibaia (SP) (durante o XXVII Enanpad). Vale observar que foram contatadas, no total, 40 pessoas, sendo que 13 declinaram ou não responderam à solicitação para entrevista. Devido à grande quantidade de dados e à complexidade das interações de opiniões dos quatro diferentes grupos de entrevistados, foi utilizado, para auxiliar a análise de conteúdo e a ordenação conceitual, o software Atlas.ti. As entrevistas foram gravadas em formato digital, transcritas com a utilização de um processador de textos e inseridas no Atlas.ti, totalizando 513 páginas.

Na seleção de unidades de análise (citações), o Atlas.ti foi usado para classificar as falas dos entrevistados sobre governança eletrônica. Em seguida, foi construído um quadro sintético oriundo da análise feita no Atlas.ti, a partir do qual os códigos foram analisados para verificar seus respectivos graus de fundamentação (por tipo de agente institucional) e de densidade. O primeiro conceito se refere à frequência com que um código foi aplicado, ou seja, ao número de vezes que foi citado. O segundo mostra o número de ligações de um certo código com outros, revelando a complexidade dessa relação com os demais códigos.

Embora Gaskell (2002, p.88) reconheça as vantagens de se utilizar softwares específicos para a análise dos dados, ressalva que “os computadores não farão nunca o trabalho intuitivo e criativo que é parte essencial da análise qualitativa. No máximo, irão apoiar o processo e oferecer uma representação do resultado da análise”. Portanto, as informações foram tratadas de forma a apresentar a análise do conteúdo das entrevistas, os principais elementos da legislação e os documentos oficiais, confrontados com os aspectos identificados na literatura acadêmica. A consulta a sites na Internet serviu de suporte empírico para identificar se as ações planejadas foram ou estão sendo implementadas, e de que forma isso ocorreu ou vem ocorrendo.

Essa abordagem, com a utilização de múltiplas fontes de evidência, segue a orientação de Yin (1994), que observa que essas “linhas convergentes de investigação” proporcionam condições para o processo de triangulação. Esse processo serve para “encorajar [o pesquisador] (...) a coletar informações de múltiplas fontes, mas com o intuito de corroborar o mesmo fato ou fenômeno” (YIN, 1994, p.92). Além disso, a triangulação ajuda a enfrentar possíveis problemas de “validade do construto”, que para o estudo da governança apresenta certa complexidade, pela interação de atores sociais a ser investigada. Logo, as múltiplas fontes de evidência provêm, essencialmente, múltiplas medidas para o mesmo fenômeno.

Abordagem e técnica de análise dos dados

O estudo da aplicação das tecnologias de informação e comunicação na área pública (e sua influência na governança) envolve diferentes perspectivas e requer uma abordagem holística e qualitativa (CUNHA e REINHARD, 2001). Pela natureza e complexidade da pesquisa e considerando os diversos atores sociais que se relacionam com o e-gov, optou-se pelo método qualitativo, apropriado para lidar com problemas que exigem diferentes enfoques, a partir dos quais pode ser feita a investigação (RICHARDSON et al, 1985).

A técnica utilizada para analisar os dados primários foi a análise de conteúdo, definida por Richardson. (1985) como um conjunto de técnicas para análise de comunicações, visando à descrição do conteúdo das mensagens. De acordo com sua análise, essa técnica permite “compreender melhor um discurso, (...) aprofundar suas características (...) e extrair os momentos mais importantes” (RICHARDSON et al, 1985, p.178).

Krippendorff (1980 apud VALA, 1986, p.103) descreve a análise de conteúdo como “uma técnica de investigação que permite fazer inferências, válidas e replicáveis, dos dados para o seu contexto”. Vala (1986, p.104), por sua vez, observa que a análise de conteúdo permite inferências sobre a fonte e a situação em que esta produziu o material objeto de análise, tendo como finalidade “efetuar inferências, com base numa lógica explicitada, sobre as mensagens cujas características foram inventariadas e sistematizadas.”

Richardson (1985) observa que a análise de conteúdo é um conjunto de instrumentos metodológicos caracterizado pela objetividade, sistematização e inferência. A objetividade refere-se à “explicitação das regras e dos procedimentos utilizados em cada etapa da análise” (RICHARDSON et al, 1985, p.176). Por sua vez, a sistematização diz respeito à “inclusão ou exclusão do conteúdo ou categorias de um texto, de acordo com regras consistentes e sistemáticas” (ibidem, p.177). Já a inferência é a “operação pela qual se aceita uma proposição em virtude de sua relação com outras proposições já aceitas como verdadeiras” (ibidem, p.177). Partindo das clássicas perguntas “quem diz o que”, “a quem”, “como” e “com que efeito”, esses autores indicam os objetivos para a análise de conteúdo, devendo ser estudados os seguintes aspectos:

- características de um texto (mensagem), sem referência às intenções do emissor ou aos efeitos da mensagem sobre o receptor;
- causas e antecedentes de uma mensagem, procurando conhecer as suas condições de produção;
- efeitos da comunicação para estabelecer a influência social da mensagem.

A objetividade, a sistematização e a inferência citadas por Richardson (1985), são detalhadas por Vala (1986), que menciona os seguintes tipos de “operações mínimas” para a análise de conteúdo:

- delimitação dos objetivos e definição de um quadro de referência teórico-orientador da pesquisa;
- constituição de um corpus;

- definição de categorias;
- definição de unidades de análise e
- quantificação (opcional).

Deve ser esclarecido que o corpus desta pesquisa é constituído pelo conteúdo das entrevistas, ao qual foram agregadas – para compor as “linhas convergentes de investigação” – (YIN, 1994), outras fontes de evidência, a exemplo dos documentos oficiais.

A definição de categorias foi feita com base no referencial teórico e no trabalho exploratório do pesquisador sobre o corpus, conforme prevê Vala (1986). Nesse caso, como ocorre aqui, “as referências teóricas do investigador orientam a primeira exploração do material, mas este, por sua vez, pode contribuir para a reformulação ou alargamento das hipóteses e das problemáticas a estudar” (VALA, 1986, p.112).

A partir da categorização, foram definidas as unidades de análise e feita a quantificação. Aquelas são as citações selecionadas na transcrição das entrevistas; esta é representada pelo grau de fundamentação e de densidade dos códigos identificados, a partir das citações. Portanto, o tipo de análise de conteúdo realizada foi por categoria (RICHARDSON et al, 1985; VALA, 1986), baseada na decodificação de um texto em diversos elementos, os quais são classificados e formam agrupamentos analógicos (resultado da codificação).

Embora tenha se optado por determinados parâmetros para se proceder à análise de conteúdo, cabe destacar o entendimento de Vala (1986, p.126), de que “não há modelos ideais em análise de conteúdo. As regras do processo inferencial que subjaz à análise de conteúdo devem ser ditadas pelos referentes teóricos e pelos objetivos do investigador”.

Resultados e discussão

Os resultados e a conseqüente discussão sobre os dados levantados na pesquisa resultam da aplicação da análise de conteúdo, efetuada com auxílio do software Atlas.ti, sobre os dados primários. Nessa etapa, as entrevistas foram confrontadas com os dados secundários e com a literatura acadêmica, mas sempre com a preocupação de que refletisse, de modo preponderante, a percepção dos entrevistados sobre as questões adiante discutidas. Tendo em vista que a fala dos entrevistados foi aproveitada, eles são identificados conforme o setor institucional a que pertencem:

- setor público: prefixo SP, numerados de 1 a 12;
- iniciativa privada: prefixo IP, numerados de 1 a 5;
- terceiro setor: prefixo TS, numerados de 1 a 6; e
- setor acadêmico: prefixo SA, numerados de 1 a 4.

Portanto, daqui por diante, as falas dos entrevistados serão identificadas como entrevistado SP2, entrevistado IP5, entrevistado TS1, entrevistado SA3 e assim por diante.

A análise da governança eletrônica investigou a percepção dos entrevistados sobre a contribuição do governo eletrônico para o fomento à manifestação política e participação da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, através da Internet, visando consolidar a cidadania e a democracia.

O governo eletrônico – e seu potencial de materializar a governança eletrônica – foi visto como a grande oportunidade para incrementar a participação da sociedade nas decisões de gestão pública, ou seja, uma “estratégia de consolidação do exercício da cidadania”, de acordo com o entrevistado TS2. Por conseguinte, o e-gov teria um papel relevante como meio alternativo para o governo interagir com cidadãos e organizações, indo além de sua forma mais conhecida, que é a disponibilização de informações e serviços. Conforme opiniões de entrevistados, especialmente, do terceiro setor, a exemplo do que declarou o entrevistado TS4: “isso aí é um

caminho que não tem volta. A participação do cidadão, cada vez mais, também na Internet, ela é uma realidade.”

Maia (2002, p.47) observa que as tecnologias de informação e comunicação permitiriam “colocar diferentes parceiros de interlocução em contato, através de ações recíprocas e vínculos virtuais variados, criando um potencial de interação inédito, se comparado com os veículos (...) tradicionais”. Segundo os entrevistados TS5, TS6 e SA1, essas novas formas de interação eletrônica também teriam impacto direto na governança, ao criarem um novo espaço para interlocução dos cidadãos com os governantes:

Eu acho que pode aumentar muito a governança, inclusive permitir a participação (...) do cidadão nas decisões. Então, eu acho que tem muito a contribuir para a governança em função desses aspectos (TS5).

Com certeza, o governo eletrônico tem mesmo esse papel de melhorar a governança, e isso faz a governança eletrônica como um upgrade da governança (TS6).

A gente está falando da construção do Estado. É como se fosse nascer um novo Estado. Só que esse Estado é virtual e totalmente conectado com o Estado real. Só que ele vai influenciar o Estado real. Aí é que está: ele vai mudar o Estado real. Porque a dimensão da tecnologia não vai passar incólume e vai ter uma interpenetração, uma possibilidade de a sociedade civil entrar na estrutura de Estado de uma forma que jamais entrou (SA1).

Segundo Frey (2002, p.148), em relação ao alcance territorial do e-gov – através de sua infra-estrutura tecnológica de informação e comunicação – e seu potencial para proporcionar mecanismos de governança eletrônica

não pode haver dúvidas de que as redes eletrônicas transformam a dimensão de tempo e espaço. A informação é transmitida em tempo real e os contatos podem ser estabelecidos imediatamente, independentemente da distância espacial.

Fountain (2002, p.124) corrobora esse entendimento, afirmando que a “tecnologia da informação diminui e, em alguns casos, elimina as barreiras de tempo e distância”.

Essa potencialidade do e-gov foi percebida pelos entrevistados, como IP3 e SP11, que entendem que esse pode ser um caminho para que os cidadãos de áreas onde a presença governamental não é expressiva possam ter um canal de interação com o Estado, para que tomem conhecimento das ações governamentais e participem das decisões:

A proposta do governo eletrônico consiste em tornar o governo mais centrado na sociedade; e a tecnologia é uma ferramenta nesse esforço. Quer dizer, levar o governo, os serviços de governo aos locais menos assistidos, àqueles locais em que não tem a presença do governo. E encerrar ou reduzir esse fosso entre um país e um não-assistido, de um país que tem a presença do governo e um que não tem a presença do governo. Ou seja, levar a governança a uma parcela significativa da população em território nacional que não tem [...] a presença do governo nesses locais. Exatamente por falta de infra-estrutura física (IP3).

Num país continental como o nosso, se você não estiver apoiado em fortes recursos de tecnologia da informação, você vai fazer com que cada vez mais haja distância entre aqueles que governam e aqueles que são governados (SP11).

Outro aspecto que chamou atenção nas entrevistas foi a relação estabelecida entre governança eletrônica e inclusão digital (ID). Para o entrevistado TS1, a participação não deve ficar restrita a uma pequena parcela da população com acesso à Internet, pois “aumentar o número de serviços prestados via Web; você aumentar o nível de transparência, mas não aumentar o número de cidadãos que possa discutir, estar participando disso, não tem muito sentido.”

A inclusão digital pode fomentar a e-governança ao capacitar os cidadãos para acessarem as informações do governo, tornando-os mais críticos em relação, por exemplo, a temas como transparência e prestação de contas. Para os entrevistados TS2 e TS4, a partir daí se teria a “porta de entrada” para uma nova forma de interação Estado/sociedade:

Inclusão digital é fundamental para o governo eletrônico, porque inclusão digital capacita o cidadão a entender do que é que se trata; ser crítico; a ser um usuário crítico, com autonomia; a ter uma cultura de uso desses meios (...). As pessoas não sabem exercer cidadania automaticamente, daí é importante fazer a integração disso com a inclusão digital (TS2).

Na hora em que as pessoas puderem e souberem usar, elas vão usar, sim, para estar participando dos processos de acompanhamento das ações do governo, exigindo transparência; enfim, influenciando nas políticas públicas. Quando elas puderem ser ouvidas, elas vão ser ouvidas. (...) Basta que se dê oportunidade. É isso que falta para as pessoas: oportunidade (TS4).

A inclusão digital teria, portanto, um importante papel na governança eletrônica, conforme destacado pelos entrevistados. Essa conclusão é reforçada por Haque (2002, p.244) com um alerta: “uma das razões mais críticas para a e-governança ser menos efetiva é o problema do acesso dos cidadãos a fontes disponíveis de informação como a Internet”. Esse autor, ao escrutinar as limitações e riscos para a governança eletrônica na Índia, relaciona os seguintes fatores como obstáculos a uma maior participação dos cidadãos por meio da Web (HAQUE, 2002, p.245-246):

- custo: o “acesso à Internet é muito caro para os pobres em países em desenvolvimento como a Índia”;
- nível de educação: “há uma taxa muito baixa de alfabetização em países como a Índia, embora a correlação entre o nível de educação e o uso da Internet seja pouco significativa. (...) Por conseguinte, pode haver ceticismo sobre a efetividade da e-governança nesse tipo de contexto, onde a maioria sequer pode ler e escrever”;
- infra-estrutura: “há limites de infra-estrutura como a disponibilidade de computadores, eletricidade e rede telefônica. (...) qualquer futura mudança no sentido de acesso igualitário à Internet é improvável, especialmente em países mais pobres como a Índia”;
- conteúdos: “o predomínio do inglês na Internet limita o acesso da população que não fala essa língua”;
- desigualdade no acesso a serviços públicos: “há algumas adversidades na e-governança, que incluem desigualdades no acesso a serviços públicos por parte dos vários segmentos de cidadãos, especialmente na comparação entre comunidades urbanas e rurais, entre os educados e os analfabetos, e entre os ricos e os pobres”.

Praticamente todas essas dificuldades apontadas por Haque ocorrem no Brasil. Logo, a inclusão digital e, conseqüentemente, o maior acesso às tecnologias de informação e comunicação podem induzir novos mecanismos de governança eletrônica, desde que essas limitações sejam combatidas, inclusive, através de outras políticas governamentais – no que diz respeito à saúde, educação, saneamento, acesso a meios de comunicação etc. –, mas sempre levando em consideração o papel das tecnologias no auxílio à inclusão social dos mais pobres.

Para a gestão iniciada em 2003, o governo brasileiro sinalizou que a criação de mecanismos de e-governança é uma de suas diretrizes de governo eletrônico, ao pretender “fazer uso da Internet como um canal de comunicação entre governo e sociedade, permitindo a participação popular e a interatividade com os cidadãos” (BRASIL, 2004, p.2). Pelo reduzido acesso da população brasileira à Internet, esses mecanismos ainda são vistos pelos entrevistados como uma realidade distante. Como afirmou o entrevistado TS5, “está começando. Até porque a Internet ainda não está difundida na sociedade. Mas eu acho que esse é o caminho.” Já o entrevistado SA1, diz: “não vejo nada... quase nada. (...) é muito aquém do que poderia ser.” Enquanto o entrevistado SA4 considera “muito embrionário, praticamente nulo.”

Fountain (2001) argumenta que a participação política na Internet ainda está restrita aos indivíduos que tiveram acesso à educação e que são economicamente privilegiados, exatamente, pela dificuldade de acesso à rede. Portanto, a inclusão digital e a conseqüente ampliação do acesso às tecnologias de informação e comunicação podem induzir novos mecanismos de governança eletrônica, desde que as limitações nesse sentido sejam combatidas, inclusive, por meio de outras políticas governamentais, sempre considerando o papel da tecnologia no auxílio à inclusão social dos que dispõem de menos recursos.

Uma maneira de mudar esse quadro, para uma e-governança efetiva, seria incentivar as consultas públicas pela Internet. Frey (2002, p.150) argumenta que esse tipo de iniciativa pode fomentar uma “esfera pública virtual”, no contexto de uma “governança emancipatória” (ibidem, p.146) que enfatize um maior poder social, ou seja, a inclusão e o fortalecimento daqueles que não têm poder no processo decisório político. Maia (2002) também observa que a Internet reduz os custos da participação política e pode ser um meio de interação pelo qual o público e os políticos troquem informações direta e rapidamente, sem burocracia.

Embora sejam apontadas as potencialidades de uma “esfera pública virtual”, as entrevistas revelam que esse mecanismo de participação da sociedade, especialmente na formulação das políticas públicas, ainda não vem sendo aplicado de forma adequada no Brasil. O motivo seria o fato de não estar regulamentado em legislação e por não poder ser considerado, na opinião de entrevistados como TS1 e SP9, um instrumento de participação social:

Tem uma coisa que eu acho grave, que ainda precisa dar uma mudada. Eu sei que o governo parece ter se preocupado com isso e deve estar discutindo isso, (...) que é o esquema de consulta pública. O que era feito antes, aquilo não é consulta pública “nem aqui nem na China”. Você deixava algo no ar, na Internet, sem divulgação alguma, para quem quisesse entrar, deixar o seu comentário e depois fazer o que bem entendesse com aquele texto, aquela proposta. Aquilo não é consulta pública (TS1).

Nós não estamos utilizando a capacidade do governo eletrônico para discutir processos políticos. As nossas consultas públicas, por exemplo, são “escandalosas”. É uma formalidade estéril aonde, quando muito, um lobby estruturado consegue impor seus interesses dentro de uma discussão absolutamente não-pública. As consultas públicas, na sua grande maioria, não têm nada de públicas. (...) Até agora não avançamos nisso (SP9).

A percepção dos entrevistados é confirmada por Ruediger (2003a, p.4), que em estudo sobre a governança eletrônica – baseado, entre outros métodos de pesquisa, na avaliação de 40 sites ou portais governamentais no âmbito municipal, estadual e federal –, seguindo critérios das Nações Unidas (2002), verificou que não existem de forma extensa no Brasil, “mecanismos participativos de governo eletrônico mais efetivos nas esferas de Estado.”

“Governos em todos os níveis”, argumenta Castells (2003, p.128), “usam a Internet sobretudo como um quadro de avisos eletrônico para divulgar sua informação, sem se empenhar muito em interação real”. A análise dos dados dessa pesquisa mostrou que tal afirmação se aplica ao caso brasileiro.

Para que essas consultas públicas via Internet sejam verdadeiras estratégias de governança eletrônica, Frey (2002, p.150) argumenta que é necessário criar vínculos entre esses fóruns implementados na Web e os processos políticos tradicionais das comunidades reais. Ele entende que “se o processo de discussão nos fóruns virtuais não tiver conseqüências para o processo de tomada de decisão em organizações políticas reais, a predisposição da população a participar logo diminuirá.”

Na opinião de Maia (2002, p.66), não só é preciso estabelecer esse vínculo virtual/real, como também é necessário que haja predisposição do Estado em aproveitar esses novos subsídios da governança eletrônica em seus processos decisórios:

Para que os fluxos comunicativos derivados das esferas públicas temáticas possam informar e subsidiar os processos de tomada de decisão, as instâncias decisórias e institucionalizadas do Estado

deverão, por sua vez, permanecer porosas a eles, dispendo-se a realizar cooperativamente negociações pragmáticas.

Nota-se, portanto, que a utilização de tecnologias de informação e comunicação evidencia uma oportunidade para ampliar o “potencial democrático”, definido por Kakabadse, Kakabadse e Kouzmin (2003, p.46) como “a capacidade do cidadão participar efetiva e conscientemente dos processos constitutivos da sociedade – para exercer poder”. As principais vantagens das tecnologias de informação e comunicação – para incrementar o que esses autores chamam de “Projeto de governança democrática” – estariam na capacidade que a tecnologia tem de promover uma “análise participativa em políticas públicas” (ibidem, p.56), ao melhor informar sobre os processos referentes a políticas e educar os cidadãos pela participação, para que possam fazer escolhas melhor embasadas.

Vale destacar que esse potencial de incremento da democracia por meio da governança eletrônica é limitado. Conforme alerta Frey (2002, p.148), a vontade política é que poderá possibilitar uma maior participação da sociedade nas decisões públicas, pois “a utilização emancipatória e democrática das TICs não ocorrerá automaticamente. Dependerá, sobretudo, de vontade política. Não será a Internet que potencializará a participação política.”

De qualquer forma, a governança eletrônica não deve ser vista como uma panacéia. No extremo de um continuum, onde a participação cívica pudesse ser considerada excessiva e feita “na hora errada” (KAKABADSE, KAKABADSE e KOUZMIN, 2003, p.51), o governo poderia ser levado a uma paralisia pelos entraves causados no processo decisório ante um número considerável de demandas e interesses contraditórios, tornando lento e até inviável o processo de escolhas para a ação governamental.

Frey (2002, p.148) observa que a Internet não foi criada com a finalidade de promover cidadania democrática, “mas possui, sem dúvida, grandes potencialidades democráticas, e pode ser usada para renovar modos de participação política e tomada de decisões.” Mesmo que no Brasil sejam poucas as ações efetivamente voltadas para a participação da sociedade na vida política por meios eletrônicos, as iniciativas de governança eletrônica em níveis infranacionais apresentadas por Frey (2002) mostram que é possível aproveitar experiências nesses níveis para implementação pelo governo federal. Para isso, é necessário vontade política dos governantes e conexão entre os mecanismos virtuais de tomada de decisão e aqueles do mundo real.

Conclusão

Nesta pesquisa, o governo eletrônico foi visto como uma oportunidade de incrementar a participação da sociedade na gestão pública, especialmente quanto à formulação, ao acompanhamento e à avaliação das políticas públicas, visando ao incremento da cidadania e da democracia. O e-gov teria, então, um papel de destaque a cumprir na forma do governo interagir com os cidadãos e as organizações, não somente pela disponibilização de informações e serviços, mas ao levar em conta o potencial dos meios eletrônicos para a construção da governança eletrônica.

Mesmo com esse potencial, a e-governança ainda estaria dando seus primeiros passos no Brasil, com pouca participação dos cidadãos na formulação das políticas públicas; ou seja, é fraca a influência da sociedade civil, por meio da Internet, nas decisões que estabelecem a agenda governamental. Esse quadro resultaria da falta de regulamentação para a participação social no processo decisório por meios eletrônicos e pelo fato da elite política não considerar a governança digital um verdadeiro instrumento para a ampla participação da sociedade.

Essa falta de regulamentação diz respeito às consultas públicas pela Internet. Mesmo consideradas um excelente mecanismo de e-governança, no Brasil, ainda estariam num estágio inicial– na prática quase inexistem em nível federal –, exatamente porque não há lei específica e mesmo pela falta de cultura participativa e articulação política na sociedade, na qual a prática da *accountability* precisa ser aprimorada. A colocação do Brasil no índice de e-consulta das Nações Unidas (2003), um dos componentes do índice de e-participação, confirma essa conclusão, pois o país obteve apenas nove pontos nesse índice, enquanto o Reino Unido, o melhor colocado, recebeu 26 pontos (tabela 1).

Tabela 1
Comparação entre países - índice de e-participação

Posição no ranking	País	Índice de e-participação	Total de pontos	COMPONENTES		
				e-informação	e-consulta	e-tomada de decisão
1	Reino Unido	1,000	58	17	26	15
3	Chile	0,828	48	14	21	13
9	México	0,603	35	10	17	8
10	Argentina	0,586	34	10	15	9
17	Brasil	0,379	22	11	9	2

Fonte: Nações Unidas (2003)

De qualquer modo, é reconhecido que as novas formas de interação eletrônica têm impacto direto na governança ao criarem um novo espaço para interlocução dos cidadãos com os governantes. Essa integração seria facilitada pelo alcance territorial do e-gov, pelas facilidades que a tecnologia traz para a disseminação e troca de informações, possibilitando ao poder público se fazer presente mesmo nas áreas mais longínquas, o que é de especial interesse para um país de grandes dimensões como o Brasil. Tendo em conta essas novas formas de comunicação proporcionadas pelas ações de e-gov, a e-governança poderia ser posta em prática por meio de um governo mais acessível, com as tecnologias de informação e comunicação universalizando o acesso aos novos meios de comunicação, com base na igualdade de oportunidades, podendo ser uma maneira de quebrar barreiras e superar tradicionais disparidades impostas pela distância.

Entretanto, essa oportunidade de incrementar a participação cívica via governança eletrônica pode não se concretizar no Brasil, pela falta de uma política efetiva de inclusão digital. Mais uma vez, corre-se o risco de serem oferecidas novas possibilidades de interação e serviços pelo governo federal aos poucos que têm acesso à Internet; atualmente, cerca de 12% da população. A inclusão digital poderia fomentar a e-governança ao capacitar os cidadãos para acessar as informações do governo, tornando-os mais críticos quanto a temas como transparência e prestação de contas, por exemplo.

Para consolidar os resultados da pesquisa quanto à inter-relação entre os construtos e no que se refere à influência de um sobre o outro, é apresentado o quadro 2, baseado na experiência brasileira no âmbito federal.

Quadro 2
Relação entre governo eletrônico e governança eletrônica

GOVERNO ELETRÔNICO	FATOR INCIDENTE	GOVERNANÇA ELETRÔNICA
<ul style="list-style-type: none"> ▪ canal para divulgação de informações governamentais 	Custos para disponibilização da informação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ acesso a informações sobre ações governamentais (incremento da <i>accountability</i>)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ canal para participação da sociedade em cada uma das fases de construção da agenda governamental de políticas públicas (formulação, acompanhamento e avaliação) ▪ sistemas de participação on-line (consultas públicas e votações eletrônicas) 	Interligação entre mecanismos reais e virtuais de participação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ delimitação do momento da participação da sociedade na construção da agenda governamental de políticas públicas (criação de uma esfera pública virtual) ▪ incentivo à permeabilidade da elite política a opiniões vindas de fóruns eletrônicos ▪ <i>feedback</i> do governo quanto à opinião da sociedade no processo decisório
<ul style="list-style-type: none"> ▪ validade legal da participação e deliberação eletrônicas 	Legislação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ institucionalização de mecanismos de participação da sociedade por meio eletrônicos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ implementação de sites seguros na Internet, que garantam privacidade ao cidadão ▪ alcance territorial ▪ interligação entre as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) 	Estrutura de tecnologia da informação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ democratização do acesso a informações e serviços do governo, especialmente em localidades distantes dos grandes centros urbanos ▪ troca de experiências de governança eletrônica entre diferentes esferas de governo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ programas de e-gov ligados a programas de inclusão social 	Inclusão digital	<ul style="list-style-type: none"> ▪ acesso indistinto à Internet, provido pelo governo, aos que não tenham condições de pagar ▪ canal igualitário para acesso a informações e serviços governamentais ▪ fortalecimento das camadas mais desprovidas de recursos no processo político
<ul style="list-style-type: none"> ▪ programas de e-gov ligados a programas de educação 	Capacitação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nível de educação como limitador/facilitador para influenciar políticas públicas ▪ Incentivo a práticas de <i>accountability</i>

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados da pesquisa.

O potencial do e-gov para contribuir com a governança e pelo aperfeiçoamento do sistema democrático conduz, enfim, a reflexões sobre como as tecnologias de informação e comunicação podem ajudar indivíduos e organizações a efetivamente opinarem nos processos políticos de suas comunidades, ou seja, a influenciarem as discussões na esfera pública. Espera-se que a relação (não-esgotada) de fatores incidentes apresentados no quadro 1 possa fomentar o debate a respeito, ao possibilitar uma conexão entre os construtos do governo eletrônico e da governança eletrônica.

Referências bibliográficas

- BACKUS, M. E-governance in developing countries. International Institute for Communication and Development Research Brief, Haia, n.1, Mar. 2001.
- BANCO MUNDIAL. Electronic government and governance: lessons for Argentina. Washington: The World Bank, 2002.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Grupo de trabalho Novas Formas Eletrônicas de Interação. Proposta de política de governo eletrônico para o Poder Executivo federal. Brasília, DF, 2000a.
- _____. Ministério da Ciência e Tecnologia. Sociedade da informação no Brasil – livro verde. TAKAHASHI, T.(Org.). Brasília, DF, 2000b.
- _____. Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Executiva do Comitê Executivo do Governo Eletrônico. Dois anos de governo eletrônico – balanço preliminar. Brasília, DF, 2002.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Sistematização das oficinas de planejamento das câmaras técnicas do governo eletrônico. Brasília, DF, 2004. Versão preliminar.
- CAMPOS, A. M. Public service accountability in Brazil: the missing concept. In: JABBRA, J. G.; DWIVEDI, O. P. Public service accountability: a comparative perspective. Connecticut: Kumarian Press, 1989. p. 201-213.
- CASTELLS, M. A galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- CUNHA, M. A. V. C.; REINHARD, N. Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão: estudo de casos no Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (Enanpad), 25., 2001, Campinas. Anais eletrônicos... Rio de Janeiro: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (Anpad), 2001. 1 CD-ROM.
- DIAS, L. R. (Coord.). Inclusão digital: com a palavra, a sociedade. São Paulo: Plano de Negócios, 2003.
- DINIZ, E. Governo digital. Montevidéu: Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), 2002. (Relatório final da pesquisa sobre governo digital na América Latina).
- FERGUSON, M. Estratégias de governo eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Org.). Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 103-140.
- FOUNTAIN, J. E. Building the virtual State: information technology and institutional change. Washington: Brookings Institution Press, 2001.
- _____. Toward a theory of federal bureaucracy for the twenty-first century. In: KAMARCK, E. C.; NYE JR., J. S. (Ed.). Governance.com: democracy in the information age. Washington: Brookings Institution Press, 2002. p. 117-140.
- FREY, K. Governança eletrônica – experiência de cidades europeias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Org.). Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 141-163.
- GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Ed.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Tradução: Pedrinho A. Guareschi. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 64-89.
- GRANDE, J. I. C.; ARAUJO, M. C. R.; SERNA, M. S. La necesidad de teoría(s) sobre gobierno electrónico: una propuesta integradora. In: Con curso de Ensayos y Monografías del Clad sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 16., 2002, Caracas. Anais eletrônicos... Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad), 2002. 1 CD-ROM.
- HAQUE, M. S. E-governance in India: its impacts on relations among citizens, politicians and public servants. International Review of Administrative Sciences, Londres, v.68, n.2, p.231-250, 2002.
- INTOSAI. Auditing e-government. Viena: Intosai, Standing Committee on IT Audit, Task Force for Auditing E-Government, 2003. (International Organization of Supreme Audit Institutions).
- KAKABADSE, A.; KAKABADSE, N. K.; KOUZMIN, A. Reinventing the democratic governance project through information technology? A growing agenda for debate. Public Administration Review, Washington, v.63, n.1, p.44-60, Jan./Feb. 2003.
- KAUFMAN, E. El foro transversal de responsables informáticos: crisis, burocracia, redes y gobierno electrónico en la Argentina. TOP. Disponível em: <<http://www.top.org.ar/publicac.htm>>. Acesso em: 18 out. 2003.
- KRIPPENDORF, K. Content analysis: an introduction to its methodology. Londres: Sage, 1980.
- LANE, J.-E. New public management. Londres: Routledge, 2000.
- MAIA, R. C. M. Redes cívicas e Internet – do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Org.). Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p.46-72.
- MARCHE, S.; MCNIVEN, J. D. E-government and e-governance: the future isn't what it used to be. Canadian Journal of Administrative Sciences, Halifax, v.20, n.1, p.74-86, Mar. 2003.
- MEDEIROS, P. H. R. Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança. 2004. 318 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, UnB, Brasília, DF, 2004.

- _____. GUIMARÃES, T. A. Mudança, inovação e aprendizagem em organizações no contexto da administração pública. In: ASSEMBLÉIA ANUAL DO CLADEA, 38., 2003, Lima. Anais eletrônicos... Lima: Conselho Latino-Americano de Escolas de Administração (Cladea), 2003. 1 CD-ROM.
- MELO, M. A. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 47, v.120, n.1, p.67-82, jan./abr. 1996.
- MINOGUE, M.; POLIDANO, C.; HULME, D. Introduction: the analysis of public management and governance. In: MINOGUE, M.; POLIDANO, C.; HULME, D. (Ed.). Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance. Cheltenham: Edward Elgar, 1998. p.1-14.
- MONTGOMERY, C. A.; KAUFMAN, R. O elo perdido do conselho. Harvard Business Review América Latina, Santiago, v.81, n.3, p.62-69, mar. 2003.
- NAÇÕES UNIDAS. Benchmarking e-government: a global perspective. New York: United Nations – Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration, 2002.
- _____. World public sector report 2003: e-government at the crossroads. Nova York: United Nations – Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, 2003.
- OCDE. Des citoyens partenaires: information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques. Paris: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2001.
- OKOT-UMA, R. Electronic governance: re-inventing good governance. Londres: Commonwealth Secretariat London, 2001.
- PAIVA, P. A. Governança corporativa no Brasil: controle *versus* proteção legal. 2002. 147 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Departamento de Administração, UnB, Brasília, DF, 2002.
- RICHARDSON, R. J. et al. Pesquisa social: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1985.
- ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.-O. (Org.). Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Tradução: Sérgio Bath. Brasília: Editora UnB, Imprensa Oficial do Estado, 2000. p.11-46.
- RUEDIGER, M. A. Governo eletrônico ou governança eletrônica – conceitos alternativos no uso das tecnologias de informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de governo e da reforma do Estado. In: CONCURSO DE ENSAYOS Y MONOGRAFIAS DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 16., 2002, Caracas. Anais eletrônicos... Caracas: Clad, 2002. 1 CD-ROM.
- _____. Governança democrática na era da informação. In: ENANPAD, 27., 2003, Atibaia. Anais eletrônicos... Rio de Janeiro: Anpad, 2003a. 1 CD-ROM.
- _____. Oferta de serviços pela Internet e inclusão digital. In: ASSEMBLÉIA ANUAL DO CLADEA, 38., 2003, Lima. Anais eletrônicos... Lima: Cladea, 2003b. 1 CD-ROM.
- SILVEIRA, S. A.. Exclusão digital – a miséria na era da informação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- SOUZA, M. C. L. Política de tecnologia da informação no Brasil – caminho para o século XXI. Brasília: NTC, 2002.
- VALA, J. A análise de conteúdo. In: SILVA, A. S.; PINTO, J. M. (Org.). Metodologia das ciências sociais. 8. ed. Porto: Afrontamento, 1986. p.101-128.
- YIN, R. K. Case study research: design and methods. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 1994.