

Governo Eletrônico -  
Os Desafios da  
Participação Cidadã

Governo Eletrônico -  
Os Desafios da  
Participação Cidadã

O conteúdo desta publicação foi extraído do Seminário Internacional: Governo eletrônico: desafios da participação cidadã, promovido pela Fundação Konrad Adenauer, escritório de Fortaleza, e pela Escola de Formação de Governantes, em junho de 2002. Os artigos aqui apresentados foram escritos para a conferência ou resultaram da adaptação pelos respectivos autores. As informações e opiniões aqui externadas são de exclusiva responsabilidade dos autores dos artigos.

Editor responsável: *Wilhelm Hofmeister*

Redação: *Miguel Macedo e Angela Küster*

Coordenação Editorial: *Klaus Hermanns*

Revisão: *Miguel Araújo*

Capa e Projeto Gráfico: *Alfredo Junior*

Impressão: *Expressão Gráfica*

Governo Eletrônico – Os Desafios da Participação Cidadã  
Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n° 24, dezembro 2002  
ISBN 85-7504-035-9

Todos os direitos desta edição são reservados à  
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER  
Escritório Fortaleza, Av. Dom Luís 880, sala 601/602  
60 160-230 Fortaleza/CE - Brasil  
Telefone: 0055-85-261 92 93  
Telefax: 261 21 64  
<http://www.adenauer.com.br>  
Impresso no Brasil

# Sumário

## APRESENTAÇÃO

*Klaus Hermanns* ..... 07

## INTRODUÇÃO: A POBREZA DIGITAL E AS RELAÇÕES DE PODER

*Alberto Teixeira* ..... 11

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA ELETRÔNICA: POSSIBILIDADES E DESAFIOS PARA A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

*José Carlos Vaz* ..... 13

## A COMUNIDADE VIRTUAL DO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO

*Alexandre Paiva Damasceno* ..... 27

## LIDERAZGOS PARA LA GOBERNABILIDAD Y EL DESARROLLO EN LA SOCIEDADE DE LA INFORMACIÓN: LA ESCUELA VIRTUAL DE GOBERNABILIDADE

*Marcelo Lasagna* ..... 35

## GOVERNO ELETRÔNICO NO CEARÁ

*Sérgio Alcântara* ..... 49

## A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

*Carlos A. G. Ferraz* ..... 57

## GOVERNO ELETRÔNICO E INCLUSÃO DIGITAL

*Sérgio Amadeu da Silveira* ..... 69

## Apresentação

O seminário “Governo Eletrônico e Participação Cidadã: Experiências da Alemanha, do Brasil e da Espanha”, promovido em parceria com a Escola de Formação de Governantes (EFG), em junho 2002, foi motivado pela preocupação em proporcionar à sociedade, acesso à informação e à tecnologia, através da gestão participativa em todos os níveis da administração pública. Os especialistas convidados mostraram os avanços na construção de um governo cada vez mais transparente com as possibilidades oferecidas pela Internet, a criação de telecentros, que garantam o acesso aos cidadãos, sem computador em casa e o barateamento de custos com o uso de software alternativo. O processo eleitoral eletrônico e a declaração do Imposto de Renda pela Internet avançaram de tal forma, que nas últimas eleições 90% dos votos foram apurados em 24 horas e 11,1 milhões de declarações do IR foram enviadas por computador, o que representa 90,2% do total. Estes dados mostram um avanço do governo eletrônico no Brasil, mesmo comparado com países como a Alemanha, onde, segundo uma pesquisa do instituto alemão EMNID, para sondagem de opinião pública publicada em 2002, existem 26,7 milhões de usuários da Internet na Alemanha, com idade acima de 14 anos.

No total, vivem 82 milhões de pessoas na Alemanha no espaço de 350.000 km<sup>2</sup>. O Brasil com cerca 170 milhões de habitantes é 24 vezes maior que a República Federal da Alemanha, subdividida em 16 Estados com 15.000 municípios. No Brasil, com seus 5.000 municípios, não existe uma situação tão estruturada. Em todos os níveis administrativos, da Federação, dos Estados e dos Municípios, existem na Alemanha esforços para utilizar o meio Internet, tanto na administração como na política. Os conceitos do e-government e e-politics já entraram na linguagem cotidiana.

Os municípios ocupam um lugar especial na administração pública alemã. Normalmente eles têm como tarefa administrativa também tarefas estaduais e federais, como a emissão de certidões de nascimento e óbito, carteiras de motorista e CPF, e a concessão de ajudas sociais e subsídios de moradia. Os municípios recebem financiamentos da Federação e dos Estados para estas

tarefas adicionais. Portanto, não é de se surpreender que os municípios se preocupem especialmente com o tema de facilitar e modernizar a sua administração. O objetivo é criar uma administração mais orientada para os cidadãos e para a prestação de serviços. A reforma da administração municipal pode ser apoiada com a introdução dos novos meios de comunicação. A prefeitura virtual é cada vez mais uma realidade (a página <http://www.kommune21.de> informa muito bem sobre as atividades municipais na Alemanha). Algumas prefeituras já oferecem na sua página, formulários, para que os cidadãos os possam preencher para requerimentos.

Além disso, os municípios usam suas apresentações na Internet como marketing das cidades. Investidores e futuros habitantes podem se informar sobre vantagens de localização, terrenos disponíveis para indústrias, informações sobre a infra-estrutura de escolas e critérios como arte e cultura. Sendo que o mercado comum da União Européia está se tornando cada vez mais importante, pelo menos nas metrópoles se apresentam em várias línguas. Para promover a economia local também são desenvolvidos “mercados (feiras) virtuais”, onde o comércio local e profissionais podem se apresentar com suas ofertas.

Nas cidades maiores foram desenvolvidos para os membros dos conselhos, sistemas de informações, onde todos os requerimentos, pedidos de informação e protocolos dos conselhos municipais e das comissões são arquivados. A maioria das informações também é acessível para os cidadãos, gerando assim mais transparência política dos processos decisórios. As chamadas “redes de cidadãos” que foram criadas - primeiro na cidade de Muenster (<http://www.muenster.de>) -, se tornam cada vez mais populares. Na página municipal podem-se acessar as apresentações de associações, iniciativas, igrejas etc. A licitação de obras públicas acontece também pela Internet.

Mesmo com todos esses esforços e sucessos do e-government, não se pode esconder os problemas. Na pesquisa do Instituto EMNID, mencionada acima, se relata, que 50% da população alemã acima de 14 anos não planeja utilizar a Internet. Com isso, a divisão da população em pessoas “online” e “offline” se torna mais visível. Os servidores públicos precisam se preocupar com isso. Problemas continuam também na criação de modelos unificados para assinaturas eletrônicas, com as quais o cidadão pode efetuar ações administrativas (mais informações: <http://www.bund.de>).

O livro aqui apresentado traz as experiências de estados diferentes como Ceará, Pernambuco ou São Paulo, onde estão se traçando as vias eletrônicas do futuro.

José Carlos Vaz, do Instituto Pólis, coloca as possibilidades e desafios na promoção da transparência da Administração Pública, que podem garantir uma maior impessoalidade no acesso aos serviços públicos – evitando as amarras do clientelismo – e permitindo o controle social destes serviços e das ações do governo. Entretanto, o acesso às informações precisa ser garantido, para evitar uma nova segregação entre informados e desinformados.

Novas perspectivas se abrem também para o Poder Legislativo, onde foi formada uma comunidade virtual do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembléias Legislativas, Câmaras Municipais e o Tribunal de Contas da União, garantindo através do Programa Interlegis, um maior fluxo de informações, como relata Alexandre Paiva Damasceno.

No Ceará, o Governo Eletrônico se revela como compromisso de utilizar a Tecnologia da Informação e da Comunicação em benefício da população, melhorando as ações do Governo Estadual e diminuindo a exclusão digital. Segundo Sérgio Alcântara, assessor especial do Governo do Estado do Ceará, o programa iniciou-se em 2001 com o Portal do Governo, que permite o acesso às informações e serviços da administração pública. Já as Ilhas Digitais são projetadas para garantir o acesso à Internet e à sucessiva democratização da informação nos municípios. Além disso, as escolas estaduais receberam a informática como estratégia de enfrentar a exclusão digital.

Em Pernambuco, o projeto para estruturar o governo eletrônico foi nomeado de “Porto Digital”, e como explica Carlos Ferraz, da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Governo de Pernambuco, o projeto compreende uma rede de computadores unificada, um sistema de gestão governamental e aplicações corporativas/setoriais.

O “Porto Digital” resulta da cooperação entre governos, universidades e empresas, com uma “plataforma de negócios”, instalada no Bairro histórico do Recife.

Numa outra perspectiva, o sociólogo Sérgio Amadeu da Silveira descreve a construção do Governo Eletrônico na metrópole São Paulo. O espaço das tecnologias da informação ficou no virtual ciberespaço, com a opção da Prefeitura por construir um programa de governo eletrônico que articula serviços e informações, com a abertura de acesso às populações de baixa renda. O programa foi denominado de “e-cidadania” e passa pela construção de telecentros

nas áreas carentes do Município, onde já foram formados mais de 10 mil pessoas em informática básica.

Por último, temos a experiência de Marcelo Lasagna, do Instituto Internacional de Governabilidade da Catalunya, Espanha. O Instituto desenvolve, em cooperação com a Universidade, cursos de formação de lideranças e estratégias para o desenvolvimento, ligado ao desafio da Sociedade de Informação.

Através destas experiências, a Fundação Konrad Adenauer espera contribuir para o debate e despertar o interesse da população, de participar na construção do seu governo eletrônico e reivindicar o acesso às informações e aos serviços públicos, utilizando as oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias visando a democratizar o sistema político e a administração pública.

Klaus Hermanns  
Representante da Fundação Konrad Adenauer  
Norte/Nordeste do Brasil

# Introdução: a Pobreza Digital e as Relações de Poder

ALBERTO TEIXEIRA\*

No mundo de hoje, falar ao telefone celular e através da Internet, estudar, fazer compras, enviar e receber mensagens, usar o terminal bancário para retirar dinheiro, acessar o site do governo para consultar o andamento de um processo, são algumas das atividades que estão tornando-se rotina para um certo número de pessoas em diferentes partes do mundo. É marcante o crescimento vertiginoso da Internet, principalmente nos chamados países desenvolvidos. Os Estados Unidos, por exemplo, chegaram a Ter 50 milhões de usuários em quatro anos, enquanto o rádio levou 38 anos e o computador pessoal, 16 anos para atingir esta cifra.

Mas, não se pode perder de vista que as desigualdades são gritantes na denominada sociedade da informação, e que a brecha digital entre as regiões ricas e pobres vem aumentando, seja entre países como internamente a eles. Para se ter uma idéia da dimensão deste quadro, somente 6,8% da população mundial é usuária da Internet. Enquanto no Canadá e nos Estados Unidos as cifras chegam a 53,9%; na Europa elas são de 14,1%; na América Latina 3,2% e na África apenas 0,4%.

No Brasil, o desenvolvimento da rede vem se dando a passos largos. Entretanto, o acesso à Internet é ainda restrito a poucos: 8,3% do total da população brasileira em 2000 (Ibope). Apenas 26,3 em cada 100 habitantes possu-

---

\*Professor universitário, ex-presidente da Escola de Formação de Governantes e do Instituto de Estudos e Pesquisas da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará.

íam computadores pessoais em 1999, em contraponto com os 54,1% do Chile (Banco Mundial). Aqui, as tarifas telefônicas, a mensalidade para ao provedor de acesso, o preço dos computadores e periféricos e da energia ainda são muito caros em relação aos países desenvolvidos; é reduzido o número de brasileiros que possuem nível superior; são altos os percentuais de analfabetos funcionais e tecnológicos; o salário mínimo é um dos piores da América latina e a renda é uma das mais concentradas do mundo.

Diante desse panorama, como reduzir a brecha digital e outras brechas – como os déficits em capital social, em capital humano e em governabilidade democrática? Como alterar esta situação desigual de forma que favoreça aos mais pobres?

Parece que Foucault (1992) nos dá uma pista, ao dizer que o poder não é um objeto natural, uma coisa: é uma relação, uma prática social e, como tal, constituída historicamente. Isto nos leva a crer que não será a mão invisível do mercado, nem tão pouco o estatismo ou o terceiro setor, sozinhos, que irão resolver esta questão. Mas sim, através de políticas públicas inovadoras e integradas de inclusão – não só “digital” – implementadas por governos democráticos, e legitimadas pela participação ativas de outras instituições do estado, da sociedade, da universidade, da mídia, do empresariado, das igrejas e inclusive dos militares.

Acreditamos que a efetiva participação de todos os atores sociais partidários de um desenvolvimento equitativo, humano e sustentável é que viabilizará a construção de políticas públicas transformadoras deste quadro, que envergonha a nação brasileira.

O que importa é utilizar as tecnologias de modo que se democratizem o poder e a riqueza. Enfim, o desafio maior é construir um consenso em torno da idéia-força de colocar as tecnologias a serviço do desenvolvimento humano.

# Administração Pública e Governança Eletrônica: Possibilidades e Desafios para a Tecnologia da Informação

JOSÉ CARLOS VAZ\*

## 1. Contexto e cenários

### 1.1. O Cenário da Administração Pública

As últimas décadas do século XX apresentaram mudanças nos paradigmas da Administração Pública, com a emergência de novos modelos com ênfase gerencial e no controle dos resultados, ao invés do controle dos meios<sup>1</sup>.

Estas mudanças no pensamento em Administração Pública não ocorreram por acaso. O mesmo período foi marcado pelo florescimento de uma profusão de experiências em novas técnicas de gestão no setor privado. As mudanças que pautaram os estudos e também a prática da administração de empresas no período destinaram-se a adaptar a gestão empresarial a um novo ambiente caracterizado pelo acirramento da competitividade internacional, pela concentração da competição em grandes conglomerados transnacionais e pela profunda transformação motivada pela disseminação da Tecnologia da Informação no campo da produção de bens e serviços e na gestão das empresas<sup>2</sup>. Novos temas emergiram, como o tratamento de informações em grandes volumes e profundidade, a excelência no atendimento aos clientes, a redução de

---

\* Mestre em Administração Pública (FGV-SP); pesquisador do Instituto Pólis; vice-reitor acadêmico da Universidade do Grande ABC (UNIABC).

1 BRESSER PEREIRA (1996).

2 TAPSCOTT (1997).

desperdícios e retrabalhos, a automatização da produção de bens e serviços, a busca de empresas de porte mínimo<sup>3</sup>.

Em paralelo a esse processo de influência da Administração de Empresas sobre a Administração Pública, outras influências manifestaram-se no ambiente deste campo do conhecimento. Por uma série de fatores ligados aos imperativos de ajuste fiscal no Estado brasileiro, surgiu a necessidade de maior racionalização no uso dos recursos, tornados mais escassos. Ao mesmo tempo, o processo de redemocratização, fortemente impulsionado pela Constituição de 1988, estimulou uma significativa pressão da sociedade por transparência nos governos. Essa mesma redemocratização também pode ter alimentado uma postura de maior demanda da sociedade por melhor qualidade dos serviços públicos. Este último fato provavelmente possui ligações com a emergência de novas expectativas quanto à qualidade do atendimento aos clientes das empresas privadas, que ao longo das duas últimas décadas investiram significativamente em melhoria do atendimento.

Dentre os condicionantes ambientais desse processo, entretanto, não se pode deixar de dar valor às novas possibilidades abertas pela tecnologia da informação<sup>4</sup>.

## 1.2. O Cenário da Tecnologia da Informação

No cenário da tecnologia da informação, pode-se destacar três tendências principais a afetar a administração pública e a governança eletrônica: a disseminação da tecnologia da informação, o aumento da conectividade e a convergência de várias tecnologias.

A disseminação da tecnologia da informação, fato evidente que dispensa maiores comentários, tem levado a uma popularização do uso dos recursos disponíveis, com a conseqüente expansão do número de trabalhadores qualificados para usos básicos. Essa ampliação do uso se beneficia da redução de custos unitários, verificada ao longo do tempo, e na ampliação de capacidades de velocidade, processamento e armazenamento.

Os fatores objetivos apresentados acima têm permitido a incorporação pela sociedade do paradigma da informatização; ou seja, cada vez mais o uso

---

<sup>4</sup> FRESNEDA (1998).

<sup>3</sup> Neste tópico em particular, técnicas como downsizing e reengenharia foram popularizadas e, no senso comum, tornaram-se sinônimo  $\frac{3}{4}$  note-se que equivocado  $\frac{3}{4}$  de modernização gerencial.

da tecnologia da informação é assumido como elemento fundamental para o funcionamento da sociedade e da administração pública.

A chamada convergência tecnológica é uma tendência derivada do aumento da conectividade e da expansão das capacidades da tecnologia da informação. Com a popularização da Internet (ou, melhor dizendo, com a consolidação do protocolo TCP/IP e sucessores), ampliaram-se as possibilidades de intercomunicação, de interatividade com usuários e de processamento remoto, especialmente com o desenvolvimento da tecnologia ASP (Application Service Provider). Ao mesmo tempo, o desenvolvimento da tecnologia permite a digitalização de virtualmente todas as informações, o que possibilita a integração de diversos dispositivos (televisão, computador, dispositivos de entrada de dados, telefonia, máquinas, veículos).

A tendência ao aumento da conectividade tem criado condições para a transformação das práticas de trabalho nos organismos públicos, em função do crescimento do uso de ferramentas de trabalho em grupo e das possibilidades de integração de sistemas. Com a expansão das redes e da interconexão de computadores e dessa mesma integração de sistemas, novos padrões de interatividade com usuários têm sido obtidos. Com a utilização de transações digitais, substituindo antigas formas de funcionamento de processos e funções da administração pública, tornou-se possível a realização remota de atividades ligadas ao relacionamento com contribuintes, fornecedores e usuários de serviços.

A combinação desse conjunto de tendências da tecnologia com a mudança de paradigmas da Administração Pública traz impactos diretos sobre a atuação dos governos. Se, por um lado, há uma tendência de ampliação das demandas apresentadas pela sociedade aos governos e de aumento do padrão de exigência e expectativa quanto à qualidade dos serviços, também surgem condições para o efetivo crescimento da eficiência e da eficácia das ações governamentais. Esses novos patamares potenciais de eficiência vêm ao encontro da implantação de processos com foco na prestação de serviços ao cidadão, processos estes mais ágeis e velozes, com alta tecnologia e de fácil monitoramento.

Não é sem motivo, portanto, que os últimos anos assistiram ao crescimento do número de aplicações da tecnologia da informação à Administração Pública, no atendimento direto ao cidadão, tais como:

- Utilização de recursos de ganho de tempo na operação de processos, como leitura ótica, cadastro único, cartões magnéticos, equipamentos em rede, centrais de atendimento telefônico;
- Praças ou centrais de atendimento informatizadas e em rede;
- Desconcentração da prestação de serviços:
  - Postos de atendimento regionalizado operando em rede com sistemas centrais;
  - Prestação de serviços através da Internet;
  - Quiosques informatizados para auto-atendimento.

Em outra dimensão, tem-se a ampliação da capacidade de análise da informação por parte dos governos. Tecnologias, como os sistemas de informação geográficas (SIG), os sistemas de datawarehouse e a mineração de dados, permitem uma melhor identificação de demandas e resultados de políticas públicas e uma melhor operação de sistemas de informação para acompanhar em profundidade a relação com cidadãos.

Assim, vê-se que a tecnologia da informação pode constituir-se em instrumento de apoio à administração pública, ao permitir o oferecimento de novos serviços aos cidadãos, ao oferecer condições para ampliação da eficiência e da eficácia dos serviços públicos, ao melhorar a qualidade dos serviços prestados e ao permitir acesso à informação e à constituição de novos padrões de relacionamento com cidadãos e de novos espaços para promoção da cidadania.

## 2. Governo Eletrônico e Governança Eletrônica

No quadro acima descrito, passaram a surgir uma série de práticas e aplicações de utilização de ambientes mediados por computador, com especial destaque para o uso da Internet, que passaram a ser denominados “Governo Eletrônico”. Esse conjunto de aplicações da tecnologia da informação tem apresentado como elementos centrais:

- Foco no cidadão-usuário: em geral, as aplicações de governo eletrônico têm se destinado a atender necessidades de relação entre governo e cidadãos ou pessoas jurídicas usuárias de serviços, fornecedores ou em relação de troca de informações com órgãos públicos. De qualquer forma, em todas estas situações é possível identificar claramente um usuário de serviços prestados pelo governo.
- Interação usuário-governo: as aplicações de governo eletrônico basei-

am-se em formas de interação com a prestação de serviços ou o fornecimento de informação. Prevêem possibilidades de contato direto entre usuários dos serviços de governo eletrônico e os responsáveis pela sua operação, em ambiente mediado por computador, com uso intensivo da Internet.

- Transações digitais para eliminar intermediários: o uso de transações digitais, com os usuários participando da alimentação ou da consulta de bases de dados de órgãos governamentais, extraindo diretamente delas as informações que buscam, permite grandes economias de tempo e recursos, tanto para usuários como para os órgãos públicos, e é um dos grandes atrativos do governo eletrônico.
- Recursos de solução de problemas dos cidadãos, com ênfase no auto-atendimento: o uso de transações digitais permite a utilização de recursos de auto-atendimento mediado por computador, através da Internet ou de quiosques de auto-atendimento eletrônico. Isto potencializa os ganhos de tempo e recursos.
- Redesenho de processos: a implantação de aplicações de governo eletrônico exige um intenso trabalho de redesenho de processos, uma vez que os padrões de produção dos serviços necessitam de fortes alterações para dar conta do foco nos interesses do usuário final, dos recursos de auto-atendimento e de interatividade, de dispositivos de segurança, cuja necessidade se impõe, uma vez franqueado o acesso aos usuários da Internet, e das próprias necessidades de aperfeiçoamento dos processos que não podem ser ignoradas, uma vez que se muda sua configuração.

O advento do governo eletrônico, se bem que centralmente concebido para o atendimento de usuários de serviços públicos, criou condições para outras aplicações, indo além da 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 (no caso, os ambientes mediados por computador)<sup>5</sup>. Sendo o contexto tecnológico altamente favorável para a produção, a análise e a circulação de informações em meio digital, surgem oportunidades para o aumento da interação dos governos com a sociedade, requisito central para a criação de condições de governança, segundo WILSON (1995:xii). O mesmo autor aponta que esta

---

5 VAZ (2000:243).

interação depende tanto das condições da sociedade civil, como da capacidade do governo de estimulá-la. A tecnologia da informação cria condições para que os governos disponham-se a estimular dimensões relevantes para as relações de governança, como a promoção da transparência e a participação da sociedade nas decisões governamentais e no controle social das ações de governo. Assim, a seguir serão exploradas possibilidades e estratégias para a promoção da transparência valendo-se de recursos da tecnologia da informação, contribuindo para a criação de condições para o surgimento de relações de governança eletrônica.

### **2.1. Governança Eletrônica e promoção da transparência**

Além das possibilidades de aplicação do governo eletrônico no atendimento aos cidadãos-usuários de serviços públicos e na racionalização de processos de trabalho no interior dos órgãos públicos, é possível explorar, também, as possibilidades de utilização das ferramentas e práticas de governo eletrônico para a promoção da transparência dos governos. Realizar esta operação significa, antes de mais nada, ampliar o horizonte de análise, indo além da busca das ações eficientes e eficazes de governo para incorporar a preocupação com a promoção da cidadania e do fortalecimento da governança.

Três importantes estratégias podem ser empregadas para a utilização do governo eletrônico com este fim: (a) garantia da impessoalidade no acesso aos serviços públicos; (b) participação e controle social dos serviços públicos e ações de governo; (c) reversão da exclusão devida às dificuldades culturais e econômicas de acesso à informação. Estas estratégias são apresentadas abaixo.

#### **a) Garantia da impessoalidade no acesso aos serviços públicos**

Esta garantia é fundamental para a efetiva promoção da transparência, uma vez que existem fortes relações entre a falta de transparência e a transformação dos serviços públicos em fonte de benefícios privados para aqueles que os controlam ou conseguem monopolizar seu acesso. A garantia da impessoalidade exige a utilização de recursos de tecnologia da informação como sistemas de registro de demandas, controle de ordem de atendimento e acompanhamento da execução dos serviços e das decisões sobre sua produção, sendo importante que as informações estejam amplamente disponíveis para con-

sulta pelos interessados.<sup>6</sup> Com isso, a própria tecnologia garante que cada cidadão possa controlar o andamento dos assuntos de seu interesse em relação aos demais, reduzindo as oportunidades de concessão de privilégios na prestação de serviços. Outra possibilidade é o estabelecimento e a divulgação de tempos e padrões de atendimento e qualidade (inclusive aqueles estabelecidos em Cartas de Serviços). Assim, o cidadão-usuário dos serviços públicos pode dispor de uma expectativa sobre os serviços, fundada em bases objetivas, e cobrar seu atendimento.

**b) Oferta de informações que permitam controle social dos serviços públicos e ações de governo:**

O item anterior trata das relações dos indivíduos e organizações com o governo, mas as possibilidades ali apresentadas não constituem condição suficiente para a criação de um governo mais transparente em suas ações. As relações de governança constituem-se a partir da criação de interações permanentes e consolidadas entre governo e sociedade civil.

Neste aspecto, especialmente, o papel da Internet é bastante promissor, quanto à ampliação da disponibilidade de informações para a sociedade civil e da transparência dos governos: quer seja por moto próprio, quer por exigência legal, como para o atendimento às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal ou por pressão da sociedade, crescentemente os governos têm utilizado esta tecnologia para prestações de contas, divulgação de relatórios financeiros, acompanhamento de obras e projetos e divulgação de ações de políticas públicas.

Também é possível empregar as tecnologias de governo eletrônico para oferecer canais de participação da sociedade na discussão de políticas e ações, subsidiando decisões governamentais. Esses mesmos canais podem estar conectados a sistemas de informação voltados a representações da sociedade, como conselhos gestores de políticas públicas. As ouvidorias de órgãos públicos podem ser beneficiadas por esses mesmos sistemas e, ao mesmo tempo, utilizar a Internet para a divulgação de seus relatórios e informações, inclusive de indicadores de desempenho dos processos e de satisfação dos cidadãos.

---

6 VAZ (2002:280).

### **c) Reversão da exclusão devida às dificuldades culturais e econômicas de acesso à informação**

Esta terceira estratégia fundamenta-se no fato de que a manutenção de largas parcelas da população excluídas do acesso à informação compromete a transparência dos governos. Trata-se de um comprometimento por conta da redução da demanda qualificada por informação, ainda que dela haja oferta. A exclusão social manifesta-se também neste aspecto. A exclusão em termos de acesso à informação, portanto, possui uma cadeia de causalidade complexa, não sendo bastante o oferecimento de informações, se não se assenta bases que permitam sua disseminação e sua efetiva utilização por amplos setores da sociedade.

Este desafio exige dos governos ações orientadas para a superação das situações causadoras das dificuldades de acesso à informação. Obviamente, parte significativa desses obstáculos são creditáveis às macro-condições cultural e econômica da sociedade, e, portanto, fora do alcance de políticas públicas unidimensionais ou de curto prazo. Entretanto, é possível encontrar formas de criar condições para acesso à informação por parte de grupos sociais cuja situação de exclusão trouxe-lhes dificuldades culturais e econômicas para tanto. As ações nesse campo têm sido dirigidas para a implantação de programas de democratização do uso da tecnologia da informação, os chamados programas de inclusão digital. Essas iniciativas, entretanto, não resumem o campo de possibilidades colocado, visto que também se pode considerar a disseminação maciça de informações utilizando-se outros meios e a promoção de processos educativos para o uso de informações pelas organizações da sociedade civil e suas lideranças.

### **3. Democratização do acesso à TI**

Como a tecnologia pode ser um fator adicional de exclusão social, promover a cidadania também significa combater a exclusão digital ou, em outros termos, promover a inclusão digital. Por inclusão digital entende-se o esforço de oferecer acesso à tecnologia de informação a setores e indivíduos que, por suas condições sociais e econômicas, encontram barreiras para desenvolver habilidades e utilizá-la. É, portanto, uma política de combate a um aspecto específico da 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. A exclusão digital não só é consequência da exclusão social, como também vem reforçá-la.

Um ponto central de qualquer política de inclusão digital é a instalação de telecentros, ou seja, locais onde é possível capacitar-se e utilizar gratuitamente, ou a preço simbólico, equipamentos de informática e internet. A instalação de telecentros populares localizados em diversos pontos de fácil acessibilidade na cidade, muitas vezes não chega a exigir a criação de espaços ou a compra de novos equipamentos, pois é possível oferecer o novo serviço democratizando seu uso em locais que já contam com máquinas instaladas, como é o caso das escolas públicas.

Entretanto, é preciso notar que inclusão digital é mais que oferecer acesso gratuito a equipamentos, a programas e à Internet. As ações de capacitação dos cidadãos são complementos indispensáveis da oferta de infra-estrutura.

Do ponto de vista da governança eletrônica, os programas de inclusão digital mais comuns são insuficientes, por sua vez. Estes programas em geral fundam-se na oferta de acesso de *indivíduos* à capacitação e à infra-estrutura. Ao darem conta desse obstáculo, permitem, inclusive, a própria justificação das ações de governo eletrônico voltadas à simples prestação de serviços e ao atendimento aos cidadãos. Sua implementação pode, até mesmo, reforçar a visão do usuário dos serviços públicos como mero usuário-cliente, não como cidadão-usuário. Nesse contexto, ignoram-se as demais dimensões da cidadania, como a participação nas decisões, a afirmação dos direitos universais ou o controle público.

Pode-se pensar programas de inclusão digital orientados para ampliar a participação dos cidadãos na vida política. No entanto, a governança eletrônica será de fato promovida se ocorrerem esforços de ampliação do acesso das entidades da sociedade civil aos recursos da tecnologia da informação. Tal disposição, mais que um programa direcionado para indivíduos, é fundamental para a consolidação das relações de governança eletrônica. Uma abordagem diferente faz-se necessária, uma vez que se trata da criação de mecanismos de acesso à informação em combinação com a criação de capacidade institucional beneficiando as entidades da sociedade civil.

Portanto, para a consolidação da governança eletrônica, mais importante que centrar atenção nos cidadãos individualmente, é importante criar condições para que as organizações da sociedade civil possam apropriar-se da Internet para trocar e disseminar informações que permitam o reforço da cidadania. Utilizar a Internet para isto exige construir espaços próprios para a discussão e

a troca de informações, adaptados às demandas e características de diferentes segmentos sociais<sup>7</sup>.

Temos, assim sendo, um segundo nível de inclusão digital: aquela que não só cria capacidade individual de desfrutar dos benefícios do governo eletrônico, como também gera e reforça capacidades coletivas de interação entre sociedade civil e governo.

#### **4. Desafios para o uso da tecnologia da informação em um contexto de governança eletrônica**

Como vimos acima, a simples expansão do uso da tecnologia da informação pelos governos ou a disseminação de aplicações que envolvam diretamente os cidadãos em suas relações com os governos não significam a criação de um quadro de governança eletrônica. Não é possível falar desta sem que se fale também da utilização da tecnologia da informação pelas organizações da sociedade civil em suas interações com os governos, o que evidencia o papel relevante da transformação dessas mesmas organizações pelo uso de recursos tecnológicos, em especial dos ambientes mediados por computador.

Da mesma forma que a governança eletrônica depende da modificação dos padrões de interação entre sociedade civil e governos, tanto nacionais como subnacionais, sua afirmação exige também a consolidação de um padrão de uso intensivo da tecnologia da informação no interior das organizações estatais. Para isso, alguns desafios em termos de modificação de *práticas de trabalho* se impõem.

O primeiro deles é evitar que o cidadão seja tratado apenas como “cliente”, não como cidadão. Isto significa que os padrões de adoção da tecnologia da informação na prestação de serviços públicos não podem reduzir o usuário a atendimentos atomizados e sem vínculo com sua condição de portador de direitos. A garantia da impessoalidade no acesso aos serviços, sua clara definição como bens de acesso universal e a transparência nos critérios de decisão na sua provisão são elementos que devem ser considerados, contribuindo para a construção de condições de transparência que reforcem a idéia de governança eletrônica.

Promover a ampla circulação de informações sem submergir o cidadão em um oceano de dados, por outro lado, é um desafio complementar ao anterior. Tornar disponível um grande volume de dados não significa, necessariamente, melhorar as condições de consumo dos serviços públicos pelos cida-

---

7 Cf. VAZ & MATTOS (2001).

dãos-usuários, nem necessariamente dotá-los de maior capacidade de exercício do controle social. Ao contrário, um volume excessivo de dados pode, na verdade, servir para desinformar o cidadão, se não houver organização e práticas de trabalho que facilitem sua seleção e utilização.

A modificação das práticas de trabalho está fortemente vinculada a mudanças nas estruturas mentais dos envolvidos. Segundo MATUS (1996:344), “as estruturas mentais, ou a cultura organizacional, definem as práticas de trabalho”. Assim, modificar a cultura organizacional, promovendo a motivação e o envolvimento dos servidores para participar do processo de modernização, faz-se necessário para que as transformações nas organizações públicas sejam de fato efetivas.

Os gestores públicos, nesse contexto, encontram alguns desafios significativos que dizem respeito aos seus processos decisórios. Um primeiro, mais evidente, é o de dimensionar corretamente os investimentos em tecnologia da informação. Uma vez que o ritmo de surgimento de novos produtos e aplicações tende a ser muito mais rápido que o crescimento do volume de recursos disponível para investimento; as decisões exigem uma adequada avaliação da relação custo-benefício. Daí a importância, para os gestores públicos, de se encarar a tecnologia da informação como ferramenta importante e potente, mas não como solução mágica. A tecnologia não pode ser vista como objetivo em si, mas como meio. Portanto, as decisões mais importantes neste campo são aquelas referentes ao estabelecimento adequado das prioridades de adoção de tecnologia da informação.

Esses desafios impostos aos gestores pela tecnologia da informação trazem para seu cotidiano uma presença de problemas decisórios de ordem tecnológica anteriormente não existente. Com isso, o papel da relação entre gestores e especialistas comporta novas posturas. Para os gestores públicos, cada vez mais é necessário compreender a tecnologia da informação como um recurso estratégico sob seu domínio, e não como algo cujo entendimento e julgamento deve ficar a cargo somente dos especialistas.

No campo da Internet, um conjunto de desafios também está colocado, para os próximos anos. Primeiramente, observando do ponto de vista da ampliação dos serviços disponíveis aos cidadãos, aparece a necessidade de se aumentar o volume, mas também a qualidade dos serviços. Oferecer serviços através da Internet não se resume a desenvolver websites, mas implica em mudanças nas práticas de trabalho que aprofundem, paralelamente, a transfor-

mação dos processos da administração pública. Nesse ponto está uma grande oportunidade para que se possa conferir maior transparência aos processos, inclusive com a reorganização das informações de forma a possibilitar o controle público. O atendimento a esse desafio, portanto, está diretamente ligado à adoção de uma visão do usuário dos serviços públicos como cidadão, e não somente como cliente, como exposto anteriormente.

Uma vez passados os momentos iniciais de descoberta de possibilidades e de desenvolvimento de um repertório básico de aplicações da Internet para a prestação de serviços públicos e para a comunicação dos organismos governamentais, a gestão desse conjunto  $\frac{3}{4}$  crescentemente complexo  $\frac{3}{4}$  de recursos tornar-se-á um desafio de relevância crescente. Uma primeira necessidade a atender é a de promover a “destecnificação” dos websites, incorporando sua gestão como atividade de comunicação e de produção de serviços, não como uma questão centralmente vinculada à tecnologia da informação.

O aperfeiçoamento da gestão dos websites exige a formação de profissionais especializados em utilização da Internet para a prestação de serviços públicos e para a comunicação dos organismos governamentais, com o desenvolvimento de técnicas específicas de gestão, nas quais a identificação dos padrões de uso e a medição do efetivo benefício dos websites assumem figura central.

A expansão do uso da Internet, todavia, não se pode fazer apenas pelo campo da oferta, ou seja, é insuficiente  $\frac{3}{4}$  e extremamente improdutivo  $\frac{3}{4}$  expandir o oferecimento de serviços através da Internet sem o correspondente esforço de, articuladamente, promover a formulação e a implantação de políticas de inclusão digital.

A inclusão digital, entendida tanto como a inclusão dos indivíduos como das organizações da sociedade civil, pode propiciar, especialmente no nível local, o surgimento de aplicações de ambientes mediados por computador que transcendam os limites institucionais da administração pública, vindo a constituir redes comunitárias locais ou temáticas ou portais públicos, gerenciados no âmbito da sociedade, em colaboração com os governos.

Ao mesmo tempo, a promoção de uma inclusão digital baseada na idéia de governança eletrônica leva a sociedade civil a apropriar-se da tecnologia para ampliar a transparência dos governos e o controle social sobre suas ações.

Entre os temas emergentes para a ampliação do controle social nos marcos da governança eletrônica, um outro desafio extremamente relevante e ain-

da pouco explorado se afigura: o desenvolvimento e a implantação de formas de controle social do próprio uso da tecnologia da informação pelos governos. Trata-se, aqui, da tarefa da sociedade civil de evitar que novas tecnologias gerem novas formas de dominação e excesso de controle sobre os indivíduos.

Por fim, duas grandes perguntas sintetizam o grau de desafios colocados para o uso da tecnologia da informação na promoção da cidadania e da governança eletrônica. Ao mesmo tempo, apontam estratégias e prioridades para os esforços nos próximos anos.

A primeira delas diz respeito à dimensão operativa da disputa pela hegemonia no campo das transformações do Estado brasileiro. Aponta a necessidade de se considerar a tecnologia da informação como peça importante no tabuleiro do jogo da chamada “reforma do Estado” ou da “modernização administrativa”. Podemos formulá-la da seguinte maneira:

*Como utilizar a tecnologia da informação para promover um processo de modernização democrática da administração pública, afastando os riscos de uma modernização conservadora e autoritária?*

A segunda questão, não menos importante, corresponde ao outro lado da mesma disputa. Lembra-nos da peculiaridade do contexto brasileiro, que combina disponibilidade de tecnologia, recursos e mão-de-obra qualificada com iníquas desigualdades sociais:

*Como evitar que a tecnologia da informação aprofunde o fosso da exclusão social que divide os brasileiros em dois mundos tão distantes?*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRESSER PEREIRA, L. C. (1996). *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*. In: *Revista do Serviço Público*, Ano 47, Volume 120, n. 1, jan.-abr. de 1996.
- FRESNEDA, Paulo S. V. (1998). *Transformando organizações públicas: a tecnologia da informação como fator propulsor de mudanças*. In: *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 1, jan-mar/1998.
- MATUS, Carlos. (1996) *Adeus, senhor presidente*. São Paulo, FUNDAP.
- VAZ, José Carlos. (2000) *Informática e Promoção da Cidadania*. In: PAULICS, Veronika (org.). *125 Dicas - Idéias para a Ação Municipal*. São Paulo, Instituto Pólis.
- VAZ, José Carlos & MATTOS, Janaína V. de (2001). *Internet e os Direitos das Mulheres*. In: *Dicas - Idéias para a Ação Municipal*, n. 187, 2001.
- VAZ, José Carlos. (2002) *Desafios para a Incorporação da Transparência em um Modelo de Gestão Municipal*. In: SPINK, CACCIA BAVA & PAULICS (orgs.) (2002). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo, Instituto Pólis, 2002.
- WILSON, Robert. (1995) In WILSON, R. & CRAMER, R. (orgs.) *International Workshop on Local Governance - Second Annual Proceedings*. (1995) Austin, The University of Texas at Austin.

# A Comunidade Virtual do Poder Legislativo Brasileiro

ALEXANDRE PAIVA DAMASCENO\*

## 1. O PROGRAMA INTERLEGIS

Lançado em julho de 1997 pela Mesa Diretora do Senado Federal, o Programa Interlegis tem como principal objetivo tornar-se um fator de modernização do Estado brasileiro, buscando estimular a integração do Poder Legislativo e o aumento da participação popular no processo político nacional, por meio da utilização da Tecnologia da Informação.

Esse Programa, que teve seu desenvolvimento assegurado pelo Senado Federal, garantindo seu progresso até que os atuais resultados pudessem ser alcançados, visa a implementação da Comunidade Virtual do Legislativo, formada por membros institucionais – Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas Estaduais, Câmaras Municipais e Tribunal de Contas da União –, além de membros individuais – senadores, deputados federais e estaduais e vereadores.

A Comunidade Virtual pretendida se propõe a ampliar a comunicação e a melhorar o fluxo de informações entre as instâncias federal, estadual e municipal do Poder Legislativo, e entre essas e a sociedade, para incrementar sua eficiência e competência. Suas ações se concentram nas áreas de educação, comunicação, informação e tecnologia, devendo-se destacar que essa iniciativa também pretende, tanto direta quanto indiretamente, estimular a participação popular no processo político nacional, mediante mecanismos de divulgação de informações de diversas naturezas, com a utilização da Tecnologia da Informação e dos meios de comunicação.

---

\* Ex-Diretor do Programa Interlegis do Senado Federal

O Programa foi concebido de modo que, por meio de suas ações, possa vir a aperfeiçoar a capacidade técnica do Poder Legislativo, desenvolver novos produtos e serviços, capacitar os usuários na sua utilização, melhorar os meios logísticos de representações municipais e estaduais e estimular a comunicação entre legisladores, Casas Legislativas e a população. Para tanto, entre as atividades de diversas naturezas que realizará, apoiará o desenvolvimento de produtos em várias áreas e a transferência de experiências na área legislativa e demais áreas vinculadas, buscando disseminar seu uso por todos os níveis do Poder Legislativo.

## 2. A ESTRUTURA DO PROGRAMA

Para facilitar a execução das atividades e projetos previstos para o Programa, sua estrutura foi definida tomando por base três subprogramas: Sub-programa de Formação da Comunidade; Sub-programa de Desenvolvimento e Transferência de Tecnologias, Produtos e Serviços; e Sub-Programa de Infra-Estrutura Tecnológica .

O Sub-programa de Formação da Comunidade é responsável pelas seguintes tarefas: criar e manter atividades permanentes para estimular a comunicação entre legisladores, Casas Legislativas e a população; estruturar programas permanentes de formação, reciclagem e qualificação de recursos humanos para atuar no legislativo; e promover a disseminação sistemática de informações sobre as atividades do legislativo para a comunidade Interlegis e a população em geral.

O Sub-programa de Desenvolvimento e Transferência de Tecnologias, Produtos e Serviços consiste em produzir e patrocinar a produção de tecnologia para o Poder Legislativo, desenvolvendo tecnologia de *software* específica para apoiar o processo de modernização do Poder Legislativo em suas instâncias federal, estadual e municipal, que inclui, também, o estudo e a modernização dos processos atualmente desenvolvidos pelas Casas Legislativas.

O Sub-programa de Infra-Estrutura Tecnológica consiste em equipar as Casas Legislativas estaduais e municipais que apresentarem carências no que se refere à disponibilidade da infra-estrutura de informática necessária à sua integração à Comunidade Interlegis. O Sub-programa apóia, também, a capacitação dessas instituições no uso de tecnologia de informação, disponibilizando, simultaneamente, o suporte necessário à utilização desses recursos.

### 3. ETAPAS DO DESENVOLVIMENTO

O Programa Interlegis vem sendo executado desde seu início pelo Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal – Prodasen. Sua concepção, desenvolvimento e execução foram iniciados no exercício de 1997, tendo à frente do projeto a Diretoria-Executiva do órgão e um grupo de servidores da própria Casa, assegurando a continuidade do processo e o pleno conhecimento e manutenção da cultura e dos conhecimentos adquiridos – a serem compartilhados com todas as Casas Legislativas do país.

Como forma de viabilizar os recursos necessários à implementação do Programa e assegurar seu integral desenvolvimento, o governo brasileiro buscou parte dos recursos necessários junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Dessa forma, após o necessário detalhamento do projeto, realizado pela equipe básica do Programa - composta por servidores do próprio Prodasen - foi assinado o Contrato de Empréstimo, por meio do qual o banco financia 50% dos recursos necessários ao desenvolvimento das atividades previstas.

Conseguidos os recursos financeiros por meio do Contrato de Empréstimo e dos recursos alocados como contrapartida do Governo Brasileiro, no início do exercício de 2000 puderam ser concluídas as ações voltadas para a estruturação da Unidade Executora do Programa (UEP) e demais atividades voltadas para a criação da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento do Programa.

Considerando a falta de um número significativo de experiências na criação de comunidades virtuais, em todo o mundo e de modo particular no Brasil, capaz de oferecer melhores condições para a sensibilização dos membros individuais envolvidos no processo sobre a importância da iniciativa e potenciais benefícios a serem trazidos para o Poder Legislativo, o início da implementação do Programa teve suas atividades voltadas prioritariamente para a sensibilização dos usuários e para a divulgação da criação da Comunidade Virtual do Poder Legislativo entre os diversos estados e municípios brasileiros.

O processo de divulgação do Programa foi iniciado a partir de apresentações realizadas em vários seminários nacionais e internacionais, voltados para a modernização do estado, e particularmente em eventos vinculados à atuação do Poder Legislativo. A divulgação do Programa foi realizada, também, durante os seminários regionais e nacionais, organizados e realizados pela própria equipe executora do Programa, contando com a cooperação das Assembléias

Legislativas e Câmaras Municipais dos estados onde os eventos se realizaram.

Considerando que as mudanças previstas se apóiam principalmente na modernização de métodos e processos e, considerando ainda as grandes carências de recursos materiais e tecnológicos verificadas nas diversas Casas Legislativas brasileiras - de modo especial nas Câmaras Municipais dos estados mais pobres - verificou-se ser necessário, como etapa essencial ao desenvolvimento do Programa, viabilizar a infraestrutura mínima necessária à integração das Casas beneficiárias. Dessa forma, o Programa vem se responsabilizando por equipar, com infra-estrutura de informática, todas as Casas Legislativas estaduais e municipais aderidas ao Programa que apresentarem carências neste segmento.

Após o desenvolvimento das atividades básicas, relacionadas acima, as ações do Programa puderam ser direcionadas para o estímulo ao aumento da comunicação, para a melhoria do fluxo de informações entre as instâncias federal, estadual e municipal do Poder Legislativo, e para a preparação da infraestrutura necessária a seu perfeito funcionamento.

Para o cumprimento desses objetivos, foi dada ênfase à contratação da Rede Nacional Interlegis, à instalação da sede própria do Programa, à aquisição dos equipamentos de informática, videoconferência e telecomunicações, à disponibilização de informações de interesse do Poder Legislativo, ao desenvolvimento de sistemas informatizados e modelos de modernização administrativa, assim como à realização de seminários regionais como forma de ampliar a divulgação do Programa e a aproximação dos membros que compõem a comunidade. Nesse contexto estão sendo realizadas as atividades do Programa no presente exercício.

#### **4. PRINCIPAIS RESULTADOS OBTIDOS ATÉ O PRESENTE**

Além do detalhamento do projeto, da viabilização do Contrato de Financiamento, do detalhamento do planejamento das ações a serem desenvolvidas nos quatro anos do Programa, da divulgação da Comunidade Virtual do Poder Legislativo entre os diversos estados e municípios brasileiros, da execução de ações voltadas para a estruturação da Unidade Executora do Programa (UEP) e de ações voltadas para a criação da infra-estrutura necessária à execução do Programa, alguns resultados já alcançados devem ser destacados.

A partir dos esforços desenvolvidos, já referenciados, a comunidade virtual do Programa Interlegis tem obtido um nível crescente de participação. O Programa conta com a adesão do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do TCU, contando também com adesões de 100% das Assembléias Legislativas e 510 municípios-pólo, além de um número aproximado de 700 municípios não-pólo que formalizaram a sua participação no Programa. Sobre as adesões individuais, há atualmente mais de 6.000 parlamentares inscritos no banco de dados do Programa Interlegis. Quanto ao acesso às informações disponíveis na página *web* da Interlegis, o Programa conta atualmente com um número de visitantes mensais acima de 60.000.

No que se refere aos contatos com os usuários nos diversos estados, foram realizadas visitas a todas as Assembléias Legislativas Estaduais e diversas Câmaras Municipais, sendo levantados dados sobre cada uma das instituições visitadas, identificando suas carências e verificando como se encontra seu desenvolvimento tecnológico (equipamentos, *software*, corpo técnico, recursos de comunicação), com vistas ao adequado desenvolvimento das ações necessárias.

Como primeiro resultado desse levantamento, a página *web* do Programa vem sendo desenvolvida continuamente, como forma de manter o atendimento das necessidades dos membros da comunidade, no que se refere à disponibilidade de informações. Ainda como consequência desse trabalho, a estrutura dessa *home page* vem sendo aperfeiçoada e permanentemente atualizada, incorporando informações essenciais aos parlamentares e demais entidades vinculadas.

O desenvolvimento de sistemas informatizados voltados para a comunidade teve início com as aplicações voltadas para as ações de coordenação e instalação da infra-estrutura necessária ao Programa. A partir de então, foi estruturado um grupo de trabalho composto por representantes das Casas Legislativas, que vem sendo responsável pela orientação dos trabalhos de Desenvolvimento de Tecnologia e Produtos para os beneficiários do Programa. Os primeiros sistemas a serem construídos estão em fase de desenvolvimento e testes, a partir dos quais será criado um pacote de sistemas de informação capaz de permitir o nivelamento e a implantação de um embrião do processo de informatização nestes órgãos. Posteriormente a esta etapa, por meio do levantamento das necessidades das Casas, serão definidos os demais aplicativos voltados para a automação dos processos dessas Casas Legislativas.

Já se encontra integralmente implantada a rede própria que interliga as 27 Assembléias Legislativas Estaduais ao Legislativo Federal. Essa rede foi projetada para dar maior agilidade às comunicações e reduzir os custos com os serviços de telecomunicações necessários à realização das videoconferências, tendo sido elaborados projetos das salas de multiuso e salas de videoconferência para permitir a adaptação das instalações físicas de todas as Assembléias Legislativas. Por meio dessa rede é possível trafegar dados, imagens e voz em âmbito nacional; tudo coberto por mecanismos de segurança de última geração, de tal forma que todas as informações, armazenadas ou em trânsito, possam ser preservadas e ter garantida sua integridade.

A infra-estrutura implantada nas Assembléias Legislativas tem como propósito não apenas equipar essas Casas com recursos para sua própria utilização, mas também tornar disponíveis recursos tecnológicos que possam ser utilizados pelos vereadores e servidores de Câmaras Municipais, de acordo com programação prévia. O Programa já instalou as 27 “Salas Multiuso” e 27 Salas de Videoconferência, uma em cada Assembléia, integradas por meio da rede já mencionada. Cada Sala Multiuso foi equipada com 2 servidores, 20 estações de trabalho e uma impressora de rede, e tem como principal finalidade viabilizar a realização de treinamentos, permitir o desenvolvimento de sistemas de informação e de outras atividades internas da Assembléia. As Salas de Videoconferência foram equipadas com equipamentos de última geração, que permitem a realização de encontros virtuais entre todas as Assembléias e entre essas e os órgãos do Poder Legislativo federal, simultaneamente ou em pequenos grupos.

Além de tornar disponíveis todos os produtos e serviços desenvolvidos pela comunidade às câmaras municipais de todo o país, ao final dos quatro anos de sua execução, o Programa equipará um mínimo de 2.500 câmaras com a infra-estrutura de *hardware* e *software* necessária a sua interligação à rede, constituindo-se cada uma delas um “Ponto de Presença Interlegis”. Essa instalação é formada por um conjunto de aplicativos e por um microcomputador de última geração, uma impressora e um equipamento de comunicação que também viabilizará a criação de uma rede local em cada uma dessas instituições, permitindo sua interligação a equipamentos já existentes.

Complementarmente, no que se refere às atividades de educação, deve-se destacar que as mesmas estão concentradas, até o presente, na área da Educação

a Distância (EAD) baseada na Internet. Todo o trabalho está fundamentado em princípios modernos derivados da Psicologia de Aprendizagem e da produção de materiais para instrução *on-line*. Na aplicação desses princípios, é necessário realizar um esforço para desenvolver cursos que atendam à diversidade cultural da população alvo, cujas atividades necessárias serão desenvolvidas em parceria com o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), por meio das ações da Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS), contando ainda com a colaboração de outras Casas Legislativas e demais Universidades públicas e privadas.

## 5. DIRECIONAMENTO DAS AÇÕES DO PROGRAMA

Considerando os resultados já obtidos pelo Programa Interlegis, as ações a serem desenvolvidas, a partir desse momento, deverão ser voltadas para a consolidação dos resultados já obtidos e para a ampliação do percentual de cumprimento das metas definidas para os quatro anos de sua execução, buscando, paralelamente, a ampliação da comunicação entre os parlamentares das três esferas do Poder Legislativo e o oferecimento de maiores oportunidades de capacitação técnica para servidores e parlamentares. Dessa forma, os trabalhos a serem desenvolvidos devem ser prioritariamente voltados para a ampliação do número de Casas Legislativas aderidas ao programa e para a ampliação da oferta de produtos e serviços a serem utilizados pelas diversas Casas Legislativas, em todo o território nacional, de modo a otimizar a utilização dos recursos de informática e de comunicação alocados junto às mesmas. Esses trabalhos continuarão sendo dirigidos pelo Prodasen, sempre em total sintonia com as necessidades das diversas instituições aderidas ao Programa.



# Liderazgos para la gobernabilidad y el desarrollo en la Sociedad de la Información: la Escuela Virtual de Gobernabilidad

MARCELO LASAGNA\*

**Resumen:** La Sociedad de la Información y del Conocimiento está comportando cambios importantes para las naciones en vías desarrollo, que ven cómo sus modelos de desarrollo van quedando obsoletos y emergen nuevos patrones de acción que mejoran la gobernabilidad y el desarrollo y que contribuyen a aprovechar las oportunidades de la globalización y superar sus retos. El liderazgo es un elemento clave para el desarrollo. Éste ya no es un asunto exclusivo de los estados, sino que es un proceso colectivo, en el que se hace necesaria la emergencia de líderes y emprendedores capaces de conducir el cambio. La Escuela Virtual de Gobernabilidad (IIG-UOC) se ha creado con el fin de contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los actores del desarrollo. La EVG está diseñando distintos programas formativos para atender las necesidades diversas de los actores del desarrollo a través de un modelo que integra formación, establecimiento de redes, conocimiento y multiculturalidad.

## 1. La sociedad del cambio

Vivimos en sociedades cada vez más dinámicas y complejas. Los cambios se suceden con una rapidez que no deja de sorprendernos. El destino colectivo de los pueblos está cada vez más determinado por procesos complejos que rebasan sus propias fronteras. Los crecientes problemas de la humanidad son complejos, interdependientes y globales. Las fronteras de los antes herméticos estados-naciones son más permeables, no sólo a los flujos de comercio, capital, servicios, información, sino también a la cultura, las ideas y los valores. La interdependencia es cada vez mayor. Fenómenos que ocurren en un lugar del

---

\* Coordinador de la Escuela Virtual de Gobernabilidad (EVG), Profesor asociado de Ciencia Política en la Universidad Pompeu Fabra.

mundo tienen un efecto de ámbito mundial: el espacio se contrae. Éste es el llamado efecto mariposa. Se vive en tiempo real. Los ciclos productivos son cada vez más breves. Las sociedades y mercados se interrelacionan a través de dinámicas más aceleradas. Vivimos la simultaneidad, la contracción del tiempo. Los procesos globales, con todo, no se estructuran conforme a un patrón centralizado y jerarquizado, más bien se articulan siguiendo un patrón de redes. Distintas unidades productivas van tejiendo una trama, a través de la cual esas unidades se entrelazan con otras de lugares diversos. Como señala el Informe 2000 sobre Desarrollo Humano de Chile, "más que una época de cambios, se vive un verdadero cambio de época". [1]

## **2. Desarrollo, gobernabilidad y globalización**

Este fenómeno de cambio de época, llamado indistintamente globalización, sociedad de la información, o nueva economía, genera oportunidades y desafíos para el mundo en desarrollo, así como altera los supuestos sobre los cuales se han basado los modelos de gobernabilidad democrática durante el siglo XX. Los países del mundo en desarrollo deben prepararse para integrarse en un sistema económico interdependiente y crecientemente globalizado. La globalización no es un proceso automático. Los países deben buscar aquellas oportunidades que les permitan incidir de manera efectiva sobre el rumbo y ritmo de la globalización. En América Latina, en los últimos años, han tenido lugar cambios importantes en su modelo de gobernabilidad y desarrollo. El modelo tiene que ver con la cualidad que el sistema institucional desarrolle de cara a generar la acción colectiva necesaria para enfrentar positivamente sus desafíos y sus oportunidades. En todo sistema social, la acción colectiva se produce conforme a una estructura institucional (es decir, un sistema de reglas abstractas sustentadas en modelos mentales, actitudinales y valorativos congruentes). Por ello, la calidad de la gobernabilidad está íntimamente ligada a la naturaleza del contexto institucional que subyace a (y que estructura) la relación entre actores.

En el anterior modelo institucional para el desarrollo, el Estado latinoamericano tenía un papel central en la generación de la estructura de costes y oportunidades para los distintos actores. Los importantes cambios introducidos por las políticas de reforma estructural han dado lugar a un difi-

cil proceso de reestructuración de formas de relación público-privado. Como consecuencia, en el nuevo modelo de modernización, la generación de las capacidades institucionales para la gobernabilidad y el desarrollo se ha descentralizado a los distintos actores, que pasan a ser, en medida variable, corresponsales de su calidad y de su gestión. El liderazgo se está constituyendo, entonces, en un elemento clave del desarrollo y del cambio institucional para la mejora del desarrollo humano.

### 3. Liderazgo para el cambio institucional

El desarrollo, como reitera Stiglitz [2] , es una transformación global, social y personal, un "hacer la historia" de cada país, que exige la involucración suficiente de los propios nacionales y, más allá del conocimiento experto indispensable, el surgimiento de líderes y emprendedores políticos capaces de conducir el cambio institucional, es decir, de nuevos y mejores modos y competencias de acción colectiva. El liderazgo para la gobernabilidad y el desarrollo debe ser, necesariamente, un liderazgo transformacional. Un liderazgo así mantiene en movimiento a las sociedades. Las previene de quedar encerradas en la jaula de la burocracia. Las sociedades civiles permanecen abiertas por la interacción entre liderazgo y democracia. Los líderes constituidos en agentes del cambio, según Dahrendorf [3] , deben estar dotados de tres atributos: a) pasión, en el sentido de dedicación profunda a una cosa, a una causa; b) el sentido de la responsabilidad significa que el político conoce aquello de lo que se ocupa, es una alusión a la ética de la responsabilidad; c) sentido de la proporción que representa el juicio, esto es, que la política se hace con la cabeza. No basta con que el político tenga rectas creencias; también debe tener conciencia de sus imperativos, posibilidades y ramificaciones.

Como señala Prats [4] , el liderazgo requerido para el cambio institucional exige, en primer lugar, visión. La formulación de la visión requiere: a) la comprensión de los intereses a corto y largo plazo de un amplio espectro de actores sociales; b) una percepción afinada de los equilibrios implicados en los arreglos institucionales vigentes; c) conciencia suficiente de los impactos que las tendencias y fuerzas de cambio actuales y futuras van a tener sobre la sociedad y sus principales actores. Lo decisivo no es que la visión sea innovadora sino que conecte con los intereses y motivaciones de amplias audiencias. (todos los líderes son poseedores actuales o potenciales de poder, pero no todos los que

ejercen el poder son líderes...), sino de la credibilidad y la confianza que inspira a sus audiencias. Esta credibilidad y confianza no procede automáticamente de las cualidades personales, sino que es el producto de un proceso de percepción de consistencia entre el discurso, las acciones y los resultados. Pero no siempre se otorga confianza a los líderes por las razones correctas. El ajuste de expectativas entre los líderes y sus audiencias resulta tan necesario como la explicación compensadora de las inconsistencias percibidas.

En tercer lugar, los liderazgos para la gobernabilidad democrática requieren la capacidad para tratar adecuadamente el conflicto. Si el conflicto no puede emerger, tampoco lo hará la conciencia de los costes de mantenimiento del status quo. La democracia es también una arena para el reconocimiento y tratamiento civilizado del conflicto. Los líderes de la gobernabilidad democrática no rehuyen el conflicto sino que lo utilizan como un estímulo del proceso de desarrollo y aprendizaje social. Para ello necesitan desarrollar la capacidad de convertir demandas, valores y motivaciones conflictivas en cursos de acción coherentes, que competirán en la arena política con otros alternativos. Visión y credibilidad ayudarán, pero la capacidad de manejo del conflicto resulta crítica. El cambio institucional genera conflicto no sólo entre actores sino en el seno de un mismo actor. La incertidumbre del cambio produce por lo general ansiedad, cuyo nivel deberá acompasarse con el de aprendizaje de las nuevas pautas y la adquisición de las nuevas seguridades. Si huir del conflicto puede evitar el cambio, el conflicto descontrolado puede generar un exceso de incertidumbre que puede traducirse en el rechazo del liderazgo.

Finalmente, los liderazgos para la gobernabilidad democrática han de ser capaces de actuar como catalizadores del proceso de aprendizaje y de adaptación social. La clase de liderazgo capaz de catalizar el cambio institucional ha de ser capaz de plantear cuestiones y opciones difíciles, cuyo enfrentamiento no tenga respuestas preestablecidas y plantee la necesidad de iniciar procesos de aprendizaje social. La capacidad para provocar y conducir estos procesos es quizá la más sobresaliente en el liderazgo actual. Pero la conducción del proceso de aprendizaje social es una función que tiene poco que ver con la aplicación del repertorio de herramientas preestablecidas a los problemas sociales. El aprendizaje social es un proceso de construcción de la propia historia a través de opciones difíciles y problemáticas, que en un esquema democrático implican

transparencia, deliberación y conflicto. Ningún experto internacional podrá sacar de su caja de herramientas una solución mágica que evite a los pueblos estos dolores de parto.

#### **4. La formación no-presencial para el liderazgo: la experiencia de la Escuela Virtual de Gobernabilidad**

##### **4.1. Internet y la EVG**

La Sociedad de la Información y del Conocimiento (SI) es producto de los crecientes avances tecnológicos que han tenido lugar en los últimos años, así como de las reformas institucionales que han permitido la liberalización de los intercambios internacionales. Estos desarrollos, que están teniendo un fuerte impacto sobre la forma y naturaleza de la actividad política, económica, social y cultural a escala mundial y local, se refieren genéricamente a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Las TIC tienen en Internet el más revolucionario de sus progresos. El aprendizaje ya es, y sobre todo será, un área preferente de aplicación de las TIC en la Sociedad de la Información.

En el marco de Internet, y de las interacciones que posibilita, surge el aprendizaje virtual, que definimos como un proceso a través del cual se facilita interactivamente la transmisión y generación de información, conocimiento y habilidades. Enfatizamos interactivamente porque el estudiante pasa a ser el centro de la formación y un sujeto activo en ella. Internet puede permitir el paso de la educación basada en la mera transmisión de conocimientos a una educación facilitadora del aprendizaje. En esta perspectiva, la labor educativa que está realizando la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) va en esta segunda dirección. Internet nos permite desterritorializar la educación, rompiendo con los factores limitantes: tiempo y espacio. Con ello no queremos decir que la presencialidad deje de tener importancia, incluso en el aprendizaje virtual ésta puede ocupar un lugar clave. Internet permite ampliar el acceso a la educación a sectores que antes tenían, por causas muy diversas, excluido este derecho. Internet y las TIC pueden mejorar el aprendizaje y su productividad en/para la Sociedad de la Información. Internet permite dinamizar la interacción profesor-estudiante y estudiante-estudiante y fortalecer los vínculos de colaboración con organizaciones de la sociedad civil y empresas nacionales e

internacionales. En otras palabras, Internet permite que los estudiantes y docentes aprovechen más cabalmente la creación de redes intercentros, y disfruten de las aportaciones que cada centro o institución efectúe a partir de sus capacidades y expertise. De una forma aún más radical, Internet es un recurso que puede facilitar un aprendizaje centrado en el estudiante, más que en la institución y los académicos.

Internet y las TIC pueden ser una herramienta clave para mejorar el capital humano que exige la Sociedad de la Información y del Conocimiento. La base de la llamada Nueva Economía es la transformación de la información digital en valor económico y social. El aprendizaje debe adaptarse a los nuevos requerimientos del mercado laboral y de la economía. Internet ofrece la oportunidad de enriquecer y adaptar el capital humano a las necesidades de nuestro tiempo, aprovechando las oportunidades que el nuevo entorno ofrece.

Internet permitirá, de forma creciente, transmitir, almacenar, combinar y organizar tres tipos de mensajes: texto, sonido e imágenes fijas y animadas. Gracias a esta integración tiene lugar el surgimiento de un nuevo universo expresivo, lo que Negroponte denominó Unimedia. Hasta ahora, las limitaciones técnicas de los medios de comunicación nos han conducido a hacer de necesidad virtud. La prensa puede imprimir texto, pero las imágenes son de baja calidad, y no puede transmitir películas. La televisión sí, pero es inadecuada para la difusión de texto escrito. El periódico, por su parte, tiene sólo un día de vigencia, salvo en las hemerotecas. La televisión no tiene archivos accesibles al público. Internet permite la integración de estos medios. Internet vendría a ser como el concreto armado de las comunicaciones. En la arquitectura, el concreto ha permitido una plasticidad infinita que ha impulsado la imaginación hacia sus límites. Internet puede producir un fenómeno similar en las comunicaciones, especialmente en el aprendizaje, y de alcance aún mayor porque abarca terrenos mucho más amplios. Otro de los rasgos favorables de Internet para el aprendizaje descansa en que, al integrar materiales de tipo textual, visual y oral, su acceso a éstos no se produce de manera lineal. Internet ofrece al aprendizaje una oportunidad constante para descubrir, estimulando nuestra curiosidad y alimentando nuestros sentidos.

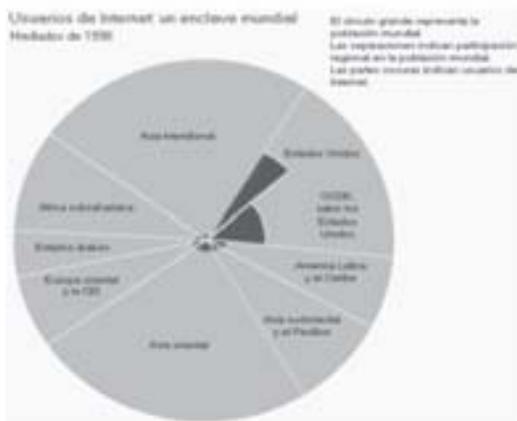
Las TIC, y especialmente Internet, no son la panacea para superar los riesgos y concretar las oportunidades que la Sociedad de la Información y del

Conocimiento impone a la educación-aprendizaje. Sin embargo, estamos convencidos de que, a través del aprendizaje virtual, surgen nuevas formas de encarar los desafíos de la Sociedad de la Información: el creciente número de estudiantes, las estrecheces presupuestarias; un mercado laboral que demanda flexibilidad y transmisión de habilidades, una sociedad que espera calidad y valor añadido de su sistema educativo, y un espacio de intercambio y comunicación entre personas de procedencias diversas.

El uso de las TIC en la educación tiene un efecto añadido de gran valor: su empleo incrementa las habilidades de los estudiantes en la gestión y análisis de la información. Ello es posible ya que, en el mundo de Internet, hay un amplio acceso a fuentes de información y conocimiento. Éstos son recursos muy valorados para el aprendizaje. El aprendizaje, además, puede ayudar a gestionar mejor el universo de información que podemos encontrar en Internet, ya que nos provee de una matriz de búsqueda y de selección de aquélla. El propio estudiante, por tanto, se transforma en el filtro de la información.

Para universalizar el acceso a la formación y al conocimiento, entendidos como recursos clave del desarrollo humano, habrá que hacer un enorme esfuerzo, especialmente en el mundo en vías de desarrollo, en aras de ampliar las posibilidades para adquirir equipos y software, conectarse a Internet, dotar a las escuelas, universidades, administraciones, de equipamientos que pongan al alcance de sus usuarios el mundo de Internet. En el Informe sobre Desarrollo Humano 1999, elaborado por el PNUD, se presentan datos esclarecedores sobre esta cuestión que evidencian la importante brecha existente entre el mundo desarrollado y en desarrollo en cuanto al acceso a Internet (ver gráficos adjuntos). El número de usuarios de Internet se concentra principalmente en Estados Unidos y en los países de la OCDE [5], a pesar de que sólo representan el 18 % de la población mundial.

	<b>Población regional</b> (en porcentaje de la población mundial)	<b>Usuarios de Internet</b> (en porcentaje de la población regional)
Estados Unidos	4,7	26,3
OCDE, salvo Estados Unidos	14,1	6,9
América Latina y el Caribe	6,8	0,8
Asia sudoriental y el Pacífico	8,6	0,5
Asia oriental	22,2	0,4
Europa oriental y la CEI	5,8	0,4
Estados árabes	4,5	0,2
África subsahariana	9,7	0,1
Asia meridional	23,5	0,01
<b>Total mundial</b>	<b>100</b>	<b>2,4</b>



Clinton llamó la atención sobre este tema del grupo de la tercera vía, en una reunión celebrada en Italia, señalando que "la gente que tiene acceso a Internet y a la tecnología tiene enormes ventajas, y (la brecha) tiene que ser cerrada. Ahora nosotros (en referencia a los EE. UU.) estamos haciendo accesible Internet desde todas nuestras aulas, y deberíamos finalizar a fin del próximo año". Clinton planteó, asimismo, el lugar clave que juega el acceso a Internet para el desarrollo y progreso económico de los países en vías de desarrollo. El aprendizaje virtual es, sin duda, una oportunidad para los países en desarrollo de acceder al conocimiento y fortalecer su capital humano. Los países que se queden al margen de estos avances ahondarán la brecha de desarrollo respecto a los países avanzados. La Sociedad de la Información plantea riesgos y oportunidades al mundo desarrollado y en vías de desarrollo. Su gestión dependerá de factores largos de analizar, que escapan al objetivo de este pequeño texto. Sin embargo, es claro que frente a la Sociedad de la Información, como señalaba en una reciente entrevista el famoso semiólogo italiano, Umberto Eco, "existe un riesgo de universo a lo Orwell, fundado sobre tres clases, que no son marxistas: la clase de aquellos que interactúan en la Red, que reciben y envían información, la pequeña burguesía de usuarios pasivos (el empleado de una compañía aérea que utiliza la pantalla para conocer los horarios de vuelo), y la clase proletaria que verá sólo la televisión". Con todo, esta estructura será menos rígida que las clases basadas en la riqueza. De hecho, el aprendizaje virtual puede convertirse en un recurso de movilidad al dotar a los estudiantes de las

habilidades necesarias para gestionar la información y el conocimiento, dándole valor económico y social a aquéllas.

El ritmo de avance hacia la Sociedad de la Información estará determinado, entre otras cosas, por la velocidad con que se difunda e incremente la calidad de la educación. Para conseguir este objetivo se precisa superar dos grandes obstáculos. Primero, los ordenadores e Internet son escasamente conocidos en el mundo en desarrollo. Falta mejorar su accesibilidad y familiarizar a la gente con su uso, así como socializar sus ventajas para la vida cotidiana. Segundo, vencer el temor y resistencia que su uso pueda crear. Es indispensable socializar su utilidad y usos a través de cursos de extensión. Sabemos que la incorporación a Internet implica costes y tiempos de aprendizaje de un nuevo vocabulario específico, en el que abundan los neologismos. Esto impone el desafío de facilitar el manejo y el acceso a las nuevas tecnologías y redes de información. En suma, Internet es parte, como le hemos escuchado decir a Joan Prats, de la alfabetización para la ciudadanía de nuestro tiempo: la de la Sociedad de la Información.

#### 4.2. La EVG y los emprendedores del desarrollo

La Escuela Virtual de Gobernabilidad (EVG), un proyecto conjunto del Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) y de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), nació en 1999 con el propósito de fortalecer las capacidades de los emprendedores del desarrollo para construir organizaciones, partenariados e instituciones que generen nuevas formas colectivas de la gobernabilidad de nuestras sociedades. La EVG es una empresa de conocimiento y formación en el sector de la educación virtual que se planteó, desde sus inicios, como un instrumento para contribuir al aprendizaje.

La EVG reconoce que nos toca vivir en un entorno en constante transformación, que estamos atravesando por un cambio de época. De la mano de las reformas estructurales, la globalización, la regionalización y la descentralización, hemos asistido a la transformación de ciertas configuraciones institucionales para el desarrollo que estructuraron por décadas la relación estado-economía-sociedad

. Estos cambios conllevan profundas redefiniciones de la arquitectura institucional, organizativa y regulatoria que han afectado tanto dinámicas propias de las distintas esferas de acción colectiva (la política, la economía, la

sociedad civil) como dinámicas entre estos distintos subsistemas. Por otra parte, han dado lugar a la emergencia de nuevas formas de relación público-privado, pero también público-público y privado-privado.

Una década de cambios, por otra parte, ha proporcionado elementos de juicio para reflexionar sobre los procesos, los agentes y los mecanismos del desarrollo. Gracias a ello, nuestros conceptos de qué es y qué lo produce han cambiado significativamente. Hoy sabemos que el desarrollo no es una tarea exclusiva de los emprendedores públicos, pero que el estado tiene tareas irrenunciables respecto del desarrollo humano. El desarrollo es una tarea colectiva, que resulta de potenciar lo mejor que los distintos emprendedores pueden dar de sí. A esa tarea quiere contribuir la EVG.

Desde hace casi dos años, la EVG está ofreciendo programas formativos a través de Internet dirigidos a los actores y emprendedores del desarrollo. Estos programas reconocen en sus contenidos, extensión y metodología la diversidad de aquéllos y sus distintas necesidades formativas, por ello nuestra oferta cubre desde cursos introductorios hasta masters. El perfil de los estudiantes que siguen los diversos programas de la EVG corresponde a personas con ocupaciones en la función pública central y descentralizada, organismos de cooperación nacionales e internacionales, académicos, líderes políticos y sociales, legisladores, expertos de la consultoría, estudiantes y, en general, aquellas personas interesadas en comprender, desde una perspectiva institucional, los problemas del desarrollo en sus respectivos entornos.

En estos momentos, la EVG está lanzando un programa sobre Gobernabilidad y Desarrollo humano cuya finalidad es fortalecer las capacidades de análisis y de actuación de aquellas personas que, por el desempeño de sus funciones, ocupen o estén en condiciones de ocupar posiciones de responsabilidad en sus respectivos países, desde donde puedan formular estrategias de cambio institucional para mejorar el desarrollo humano y la gobernabilidad democrática. El programa hace hincapié en la necesidad de la emergencia de actores y coaliciones capaces de construir nuevos marcos institucionales que fomenten el círculo virtuoso del desarrollo en los países latinoamericanos. Este programa, que tiene una estructura modular y flexible, está integrado por 1 máster, 2 diplomas y 6 cursos de especialización.

<http://www.iigov.org/iigov/evg/programas/dhumano.htm>

Durante el 2000, la EVG lanzó el programa UNIDH (Universidad Internacional para el Desarrollo Humano) con el objetivo de sensibilizar y promover la reflexión y debate en torno a los diversos problemas que las sociedades en desarrollo -y también, en menor grado, las avanzadas- tienen para mejorar su desarrollo humano en el marco de las oportunidades y riesgos que ofrece la Sociedad de la Información. UNIDH se estructuró en 12 cursos distribuidos a razón de 4 por mes entre septiembre y noviembre pasados. Cerca de 270 personas, principalmente estudiantes universitarios, siguieron estos cursos.

<http://www.iigov.org/iigov/evg/programas/unidh.htm>

La EVG, asimismo, está participando en el Doctorado de la UOC añadiendo una especialización, Diploma en Desarrollo Humano, de cara a aquellas personas interesadas en el estudio de los problemas y oportunidades que la sociedad de la información está conllevando para el desarrollo humano en sus respectivos países. Veinte estudiantes del doctorado están siguiendo esta original modalidad.

<http://www.iigov.org/iigov/evg/programas/doctorado.htm>

Para este año, además de los mencionados programas tenemos previsto impartir dos nuevos: uno sobre Gobierno y Desarrollo Local y otro sobre Ciudad y Sociedad del Conocimiento. El primero se dirige principalmente a directivos, gestores y electos locales con el objeto de contribuir a mejorar las condiciones básicas de gestión, administración, institucionalización y participación democrática en los municipios de Latinoamérica y España, así como dotar a los municipios de América Latina y España de directivos que cuenten con habilidades y aptitudes adecuadas para hacer frente a los nuevos retos que hoy en día tienen planteados los gobiernos locales iberoamericanos. Este programa lo emprendemos conjuntamente con la Unión Iberoamericana de Municipios (UIM).

<http://www.iigov.org/iigov/evg/programas/dlocal.htm>

El programa sobre Ciudad y Sociedad de la Información, para el que nos hemos asociado con Localret, responde básicamente a la necesidad de replantear

conceptos básicos de la gestión de la ciudad a la luz de los cambios que la consolidación de la Sociedad de la Información implica. La dialéctica global-local, el papel central de la información en los procesos económicos y el riesgo de fractura digital conllevan un replanteamiento de estrategias y de la visión del desarrollo local y regional. Este programa está dirigido a todos aquellos que asumen responsabilidades en la dirección de ciudades y a todos aquellos que han hecho de la ciudad su ámbito de estudio o de interés: los electos locales, los directivos de administraciones locales o de empresas de desarrollo regional, los técnicos de ayuntamientos, los estudiantes interesados en la ciudad como ámbito de especialización. Este programa ofrece un Diploma de experto y 6 cursos.

<http://www.iigov.org/iigov/evg/programas/ciudad.htm>

#### 4.3. Redes, acceso a la información y multiculturalidad

En la EVG no vemos la formación sólo como un proceso de adquisición de conocimientos y habilidades, sino también como la construcción de redes y comunidades virtuales para fomentar el aprendizaje cooperativo, compartiendo experiencias y conocimiento contextual o tácito. La EVG fomenta en todos sus programas el establecimiento de redes entre los participantes de los distintos programas. Redes que, gracias al campus virtual, pueden mantenerse activas más allá del término del proceso de aprendizaje formal. Esas redes facilitan el intercambio de ideas, experiencias y visiones sobre problemas comunes y sus alternativas de solución. La riqueza de estas redes se sustenta en la comunicación e información entre personas que geográficamente están dispersas y que, mediante el campus virtual, pueden mantener viva una relación fundada en intereses comunes; según nuestra experiencia y deseo, se están traduciendo en redes de equipos de trabajo.

La EVG es, asimismo, un punto de acceso a la información y al conocimiento. Como señalaba Joan Majó [6] en un texto publicado en este portal, "vivimos el segundo diluvio [...]; ante la ingente cantidad de información que tenemos ahora tienen que introducirse nuevas pautas: es fundamental la elección de la calidad". En efecto, la EVG es un mediador, un filtro, entre el abigarrado mar de información que circula por la Red y sus estudiantes. Para ello, la EVG se beneficia de los bancos de información y conocimientos del Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), quienes escogen y valoran -y

en su caso producen- la información pertinente para cada programa. La EVG-IIG produce centros de recursos de máxima calidad y utilidad para el proceso formativo de sus estudiantes. Ahora bien, estos recursos no son estancos, sino que están en constante mejora, proceso en el cual también participan los propios estudiantes. Aprovechando la interactividad del campus, y siguiendo nuestra experiencia, los alumnos sugieren recursos de información que enriquecen crecientemente los bancos de conocimiento que estamos creando.

Finalmente, los estudiantes se benefician del trabajo en un entorno multicultural, habida cuenta de que, en nuestros programas, participan estudiantes originarios de lugares muy diversos del mundo hispanohablante. Este hecho enriquece en gran medida la amplitud de miras sobre nuestros propios problemas a través del conocimiento de otras realidades, al tiempo que facilita la creación y consolidación de actitudes y valores que mejoran la convivencia y la comprensión de lo diferente.

Notas:

[1] PNUD - Chile (2000), *"Desarrollo humano en Chile: más sociedad para gobernar el futuro"*, Santiago de Chile.

[2] Citado por PRATS, Joan. (1999). *"Contadores y hacedores de historia. Emprendedores y emprendoriedad en la Teoría del Desarrollo"*. Instituciones y Desarrollo. Barcelona. N.º 3, p. 120.

[3] DAHRENDORF, Ralf. (1998). *El Conflicto Social Moderno*. Ed. Mondadori.

[4] PRATS, Joan. (2000). *"Liderazgos, democracia y Desarrollo: La larga marcha a través de las Instituciones"*. <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/papers/paper0010.htm>

[5] Los datos sobre usuarios de Internet en la OCDE no incluyen Estados Unidos.

[6] MAJÓ, Joan. *Nuevas tecnologías y Educación*. [http://campus.uoc.org/web/esp/articles/joan\\_majo.html](http://campus.uoc.org/web/esp/articles/joan_majo.html)



# Governo Eletrônico no Ceará

SÉRGIO ALCÂNTARA\*

A moderna Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) traz a cada dia mais melhorias para as nossas vidas. Na atividade governamental não poderia ser diferente. Há um aumento nos benefícios que a TIC pode trazer tanto para o Governo quanto para a sociedade. O Ceará Governo Eletrônico, antes de mais nada, é um compromisso com a utilização da Tecnologia da Informação e Comunicação em benefício do cearense, a partir da melhoria contínua das ações governamentais.

Acreditamos que a tecnologia é uma ferramenta de aprimoramento e modernização das atividades governamentais, além de um excelente instrumento de aprimoramento da gestão interna do poder público. Entendemos que a melhoria dos processos internos do governo não deve existir por si, uma vez que o Estado se torna mais dinâmico em suas atividades-fim quanto mais eficiente for em suas atividades-meio.

Temos consciência de que o processo de implantação do Governo Eletrônico é um desafio, pois demanda mudanças na forma de trabalho dos servidores e no relacionamento do Governo com a sociedade. Mas os resultados são gratificantes.

Iniciamos esse desafio em fevereiro de 2001, com a instituição do Projeto Ceará Governo Eletrônico (CE-Gov-e). A iniciativa nasceu da necessidade de utilizarmos a Tecnologia da Informação e Comunicação, especialmente a Internet, para dar mais transparência às ações governamentais e aprimorar a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

---

\*Assessor Especial do Governo do Estado do Ceará

A oferta de serviços públicos por meio eletrônico propicia ganhos de tempo, uma vez que estes serviços são realizados instantaneamente; ganhos de espaço, pois podem ser solicitados de qualquer lugar do planeta; e ganhos financeiros, pois o Governo economiza com papéis. Por outro lado, há um aumento da eficiência no atendimento convencional, devido à redução do fluxo de trabalho dos servidores, o que contribui para a melhoria no atendimento pessoal.

## CE-GOV-E – INICIATIVAS

### PORTAL DE SERVIÇOS E INFORMAÇÕES

Convictos do papel da Internet para o sucesso das políticas de Governo Eletrônico, lançamos, em fevereiro de 2002, o Portal de Serviços e Informações do Governo do Estado do Ceará ([www.ceara.gov.br](http://www.ceara.gov.br)), uma das iniciativas mais importantes do Projeto Ceará Governo Eletrônico.

Ainda em caráter experimental, enquanto buscamos aprimorar e ampliar os serviços oferecidos ao internauta, o Portal foi concebido com os seguintes objetivos estratégicos:

1. Estabelecer um novo, rápido e eficiente canal de comunicação entre o Governo e a sociedade, por um lado, e o Governo e os servidores públicos, por outro;
2. Aumentar a transparência das ações governamentais;
3. Melhorar permanentemente a prestação de serviços ao cidadão;
4. Disseminar para o público as informações produzidas pelo Governo.

O Governo do Ceará optou por adotar um modelo de Portal mais sintético, em oposição aos Portais que apresentam uma enorme quantidade de informações, botões e “links” logo na primeira página. Entendemos que um Portal seja uma verdadeira “porta” de acesso a todo um arcabouço de informações, através do qual o usuário se beneficia de uma ferramenta simples, mas ao mesmo tempo reveladora do seu conteúdo.

Dessa forma, concebemos um Portal dividido em cinco grandes módulos, que englobam todos os tipos de serviços e informações oferecidos pelo Governo:

1. Serviços e Informações;
2. Como Funciona o Governo;
3. Falando com o Governador;
4. Atualidades do Governo;
5. Atendimento ao Servidor.

O “Falando com o Governador” é o principal canal de comunicação entre o internauta e o Governador. Nesse módulo, o cidadão pode enviar mensagens, apresentar propostas, críticas, elogios, comentários e solicitações, que serão objeto de resposta por parte do Governador. Por esse serviço, tanto o Governo como o cidadão, por meio das estatísticas apresentadas no item “Assuntos mais abordados”, podem ter uma visão geral das principais áreas de interesse e do grau de satisfação da sociedade com a atuação do poder público. Para o usuário, é um instrumento de participação. Para o Governo, um espelho da situação do Estado e base para elaboração e/ou eventual correção de políticas públicas.

Em “Serviços e Informações”, a sociedade tem acesso a uma relação de serviços prestados via Internet ou por meio do trâmite convencional. Além de evitar deslocamentos desnecessários, o internauta tem o serviço de forma rápida e eficiente disponível 24 horas por dia.

Em “Como Funciona o Governo”, é possível conhecer a estrutura da administração pública estadual e a relação de todos os servidores. A idéia é facilitar o contato de pessoas físicas e jurídicas com órgãos, entidades e funcionários do Governo do Estado do Ceará e, por conseguinte, estreitar a relação entre as partes. Cabe destacar que, pelo Portal, como o próprio nome já diz, serve como uma porta de entrada para todos os sítios de órgãos e entidades do Governo do Ceará.

Em “Atendimento ao Servidor”, o Governo do Estado procura facilitar a vida de seu funcionário, trazendo para o tratamento dos assuntos de sua vida funcional os benefícios da Tecnologia da Informação.

Em “Atualidades do Governo”, temos a Agência Ceará, com notícias diárias sobre as atividades do poder público estadual, a Agenda do Governo e uma área destinada à exposição do pensamento dos servidores públicos estaduais.

Adicionalmente, foram definidas quatro áreas a serem destacadas na primeira página do Portal: “Conheça o Ceará”, “Ceará em Notícias”, “O Clima e a Água” e “Programas de Governo”.

O Portal do Governo inova também pelo modelo de gestão adotado, no qual há a “descentralização de responsabilidades”, sendo coordenado por três secretarias responsáveis por definir novas estratégias a serem concretizadas: a coordenação geral está a cargo da Secretaria do Governo, que tem o apoio técnico das Secretarias do Planejamento e da Administração.

O Portal de Serviços e Informações não tem um formato fechado. O Governo do Ceará continuará promovendo seu permanente aprimoramento e, no espírito das melhores práticas de governo eletrônico, estará sempre aberto às sugestões de seus usuários.

## **DIMINUINDO A EXCLUSÃO DIGITAL**

Os programas de Governo Eletrônico abrem amplas perspectivas para a administração pública e para a sociedade. Entretanto, entendemos que de pouco adiantará abraçarmos as possibilidades oferecidas pela Tecnologia da Informação e Comunicação, se a grande maioria da população ainda não tem acesso, especialmente por não possuir computadores ou por não saber operá-los.

Cabe ainda lembrar que a tecnologia da informação foi o principal impulsor do aumento da produtividade nas economias industriais na década de 90. Apesar desses aspectos revolucionários, uma grande massa populacional, especialmente no Brasil e no Ceará, está à margem dos benefícios trazidos por estas tecnologias.

A exclusão digital começa a ser apontada, no Brasil e no mundo, como uma grande preocupação a ser atacada em caráter prioritário, antes que se crie uma nova barreira na sociedade. Sem acesso às modernas ferramentas da Tecnologia da Informação, comunidades inteiras podem ficar à margem dos benefícios do desenvolvimento.

Acreditamos que nenhuma política de Governo Eletrônico será bem-sucedida se não houver uma preocupação prioritária com a questão da Universalização dos Serviços e da Inclusão Digital. Nesse sentido, estamos implementando diversas iniciativas, que já mostram excelentes resultados, seja na forma de prêmios nacionais, seja pelo impacto positivo junto à população.

## **ILHAS DIGITAIS**

As “Ilhas Digitais” são instalações equipadas com computadores ligados à Internet, semelhantes aos “ciber-cafés”, que visam a proporcionar, a custo subsidiado, o acesso da população de menor poder aquisitivo, especialmente a mais jovem, às ferramentas da moderna Tecnologia da Informação.

O projeto Ilhas Digitais está inserido no Plano de Ação Ce@rá Digital, cuja articulação foi promovida pelo Centro de Estratégias de Desenvolvimen-

to do Estado do Ceará (CED), autarquia ligada à Secretaria do Planejamento do Estado do Ceará (SEPLAN), e baseia-se em três idéias fundamentais:

- 1) Os impactos que a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) vem provocando e continuará a provocar na sociedade e na economia;
- 2) A evidência de que a TIC veio para ficar, apesar de crises conjunturais;
- 3) A possibilidade de desenvolvimento de um “cluster” de tecnologia da informação em regiões e economias periféricas.

O emprego da denominação “Ilha Digital” é explicado pelas palavras de Jair do Amaral, Diretor do CED: “Podemos traduzir este termo de duas maneiras: a primeira, porque se trata literalmente de uma ilha, devido à sua estrutura física; a segunda, porque é uma homenagem a Thomas Morus e à sua obra *Utopia*, que fala de uma ilha onde o saber, o conhecimento e o espírito virtuoso são valores predominantes”.

Dentre os objetivos gerais das Ilhas Digitais, podemos abranger a promoção da inclusão digital no Estado do Ceará e a democratização da informação veiculada pela Internet, bem como a oferta da oportunidade de realização de trabalhos informatizados (digitação, criação de planilhas, bancos de dados, etc.) incentivando seus usuários a praticarem conhecimentos da área de informática e a adquirirem experiência para o campo profissional.

Com as Ilhas Digitais, pretendemos especificamente criar oportunidades de aprendizagem e de trabalho para a população; permitir o acesso dos cidadãos aos serviços públicos que o Governo do Estado oferece pela Internet; melhorar a comunicação entre comunidades, disponibilizando informações para um melhor entendimento dos projetos desenvolvidos pelo Governo e abrindo maior espaço para a participação popular nas decisões políticas; e oferecer novas alternativas de lazer e cultura para os jovens, ampliando seus conhecimentos e abrindo portas para uma realização profissional futura.

As Ilhas Digitais são pequenos quiosques padronizados, contendo cada um cinco computadores e uma impressora, ligados em rede e conectados à Internet. Cada Ilha contém também monitores responsáveis pela gestão da mesma e pela orientação aos usuários. Existe também uma Ilha Digital Móvel, que transporta uma estrutura semelhante em um caminhão, atingindo a todo o Estado do Ceará.

A instalação e a administração das Ilhas Digitais são coordenadas pelo Governo do Estado do Ceará, por meio da Secretaria da Ouvidoria-Geral e do Meio Ambiente, e conta com a participação de outros parceiros, como prefei-

turas municipais, empresas privadas e organizações não-governamentais. A sua sustentabilidade é também assegurada pela cobrança, a preços simbólicos e subsidiados, do uso dos equipamentos, com preços ainda mais reduzidos para alunos de escolas públicas. As Ilhas Digitais devem ser instaladas prioritariamente em locais com grande circulação de pessoas e seu público-alvo é formado sobretudo pelos jovens de baixa renda, em bairros mais carentes e em municípios onde o acesso à tecnologia da informação é mais restrito.

Até o momento, já foram instaladas 14 Ilhas Digitais em todo o Estado, e dez estão por ser inauguradas. Mas a idéia é espalhar Ilhas Digitais por todos os 184 municípios do Ceará.

Em maio passado, em São Paulo, o Projeto Ilhas Digitais recebeu o Prêmio Quality Brasil, um reconhecimento a iniciativas e instituições que cumprem, da melhor forma possível, a finalidade para as quais foram criadas e que buscam aprimorar ainda mais as suas atividades, buscando sempre a satisfação do usuário/cliente.

## INTERNET NAS ESCOLAS

Sendo a escola uma das mais importantes bases para a formação do cidadão, entendemos que deve ser também um local privilegiado para atacar as raízes da exclusão digital, oferecendo-se aos estudantes, desde cedo, possibilidades de familiarização com a informática. Em vista disso, o Governo do Estado do Ceará está implementando o Projeto Internet nas Escolas na Rede Estadual de Ensino.

A iniciativa surge especialmente com o objetivo de melhor universalizar o acesso à informática e enfrentar a exclusão digital. Entretanto, pretende também acompanhar de modo mais eficiente a gestão escolar, melhor articular os atores envolvidos na educação estadual cearense (Secretaria da Educação Básica, CREDEs, escolas, professores e alunos) e aumentar a oferta de material para pesquisa escolar.

Mais especificamente, o Internet nas Escolas conecta à rede todas as escolas públicas do Estado. Foram criados ambientes informatizados de aprendizagem pela formação de bibliotecas virtuais e pela melhor comunicação entre alunos e professores. Em cada escola, foram instalados três computadores, cujo uso é orientado por alunos-monitores. A abrangência do Progra-

ma é de 790 escolas, 586 das quais no interior. A meta é beneficiar 790 mil alunos e 26 mil professores.

## INFOVIAS DO DESENVOLVIMENTO

As Infovias do Desenvolvimento são verdadeiras “estradas eletrônicas”, que permitem o trânsito de informações na forma de imagem, som e texto por todo o Ceará. Seu objetivo principal é oferecer os meios físicos, tecnológicos e de pessoal necessários à implementação do programa de ensino à distância do Governo do Estado, com ênfase no ensino profissionalizante.

Através das Infovias, pretende-se garantir suporte para transmissão e/ou recepção de informações pela Internet, via provedores de acesso dedicado instalados nos 40 Centros Vocacionais Tecnológicos (CVTs) e nos 3 Centros de Ensino Tecnológico (CENTECs), ou utilizando o sistema de videoconferência, a partir de antenas parabólicas digitais e bidirecionais instaladas em todos os CVTs e CENTECs, estruturas já existentes no Estado e adequadas ao projeto de ensino à distância e que apenas passarão por um processo de melhor articulação e melhoria de operação.

A estrutura das videoconferências beneficia-se da implantação, no interior do Estado, pela Secretaria da Ciência e Tecnologia, dos Centros Vocacionais Tecnológicos (CVTs) e dos Centros de Ensino Tecnológico (CENTECs). Esses Centros dispõem de modernos laboratórios de física, química, biologia, informática, eletromecânica, análises químicas, biblioteca multimídia e outros. Ao lado desses Centros, estão sendo construídas salas de aula para realização de videoconferências, obedecendo-se, tanto nas instalações como nos equipamentos, a todas as especificações exigidas para seu bom desempenho.

Nos CVTs e CENTECs, serão também instalados laboratórios de informática ligados à Internet. Na prática, os CVTs e CENTECs funcionarão como um provedor de acesso à Internet, que oferecerá esse serviço às Escolas Públicas Estaduais e Municipais. O projeto, mais uma vez, envolve várias parcerias, além de órgãos e entidades do Governo do Estado do Ceará, como as universidades estaduais.

Com as Infovias, pretendemos garantir a modernização, ampliação e atualização do ensino à distância no Ceará, por meio de cursos de diferentes níveis e modalidades, sejam de graduação, extensão, especialização, ou sequenciais, além de seminários, palestras, debates e conferências.

Para encerrar, cabe mencionar as palavras desse grande brasileiro e entusiasta do Governo Eletrônico, o governador Mário Covas, que disse, em novembro de 2000, que “Internet, conhecimento e cidadania são hoje palavras que se confundem. Uma assegura e multiplica a outra. E, juntas, rompem o império dos que sabem sobre os que não sabem, porque, com o fim da exclusão digital, todos poderão saber”.

Com o governo eletrônico, temos a firme convicção de que estamos dando novos passos no sentido de intensificar o desenvolvimento econômico e social sustentável do Estado. E de melhorar a qualidade de vida do cearense e de todos os que aqui vieram viver. Mas não apenas isso: temos a certeza de estarmos construindo um Ceará com pessoas preparadas para novos desafios, capazes de contribuir para a consolidação de nosso Estado, onde todos podem exercer plenamente seu direito à cidadania.

# Governo e Porto Digital: A Experiência do Estado de Pernambuco

CARLOS A. G. FERRAZ\*

## 1 Introdução

A gestão dos recursos públicos nos últimos anos vem passando por transformações significativas. A tecnologia da informação vem desenvolvendo ferramentas cada vez mais eficazes, possibilitando aos gestores públicos avançarem no sentido de um controle mais eficiente dos recursos, obtendo um aproveitamento cada vez maior da receita realizada, com o conseqüente aumento do nível de satisfação do contribuinte/cidadão.

A missão da tecnologia da informação, no contexto governamental, é apoiar as estratégias e processos de trabalho do governo, contribuindo para a realização dos seus objetivos, promovendo a integração de suas unidades, permitindo uma maior comunicação do Governo com a sociedade: contribuintes, cidadãos, entidades públicas nas três esferas (municipal, estadual e federal) e nos três poderes (executivo, legislativo e judiciário), entidades privadas e organismos nacionais e internacionais.

O projeto de Governo Eletrônico em Pernambuco compreende, fundamentalmente, uma rede de computadores unificada (Rede PE-Digital), um sistema de gestão governamental e aplicações corporativas/setoriais relacionadas com as áreas financeira-tributária, de educação, saúde, planejamento, segurança, entre outras, além de pessoal qualificado e equipamentos e sistemas em geral. A Rede PE-Digital, que interligará diversas instituições no âmbito de todo o Estado, encontra-se em avançado processo de implantação. O Sistema de Gestão é a solução SiiG; e as Aplicações Corporativas/Setoriais, novas e existentes, voltadas

---

\*Gerente de Projetos da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Governo de Pernambuco e Pesquisador do Centro de Informática da Universidade Federal de Pernambuco

para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Governo ao cidadão, estão sendo integradas às ações acima, citadas ao longo do tempo.

Para as organizações públicas, o desafio é conceber e implementar um modelo de Informática Pública, como parte integrante de um Governo Digital, com novas regras e controles eficazes dando execução a um modelo de sistemas integrados (GRP – Government Resource Planning) para o apoio à Produção Digital, à Administração Digital e à Gestão Digital desse Governo, dentro de uma arquitetura compatível com o nível de demandas de seus usuários e apoiado em uma plataforma de comunicação e transporte com pontos de presença em toda a sua área de atuação, e estes interligados ao mundo ao qual se relacionam.

Pensar em um GRP, como apenas a implantação de um grande sistema integrado, tem sido observado como “a grande falha dos Governos”, no que diz respeito ao seu processo de informatização. Há de se entender que a implementação de um GRP deve fazer parte de uma estratégia de modernização de Governo, e feita para o Governo, dentro de uma configuração tecnológica atualizada, compatível com as exigências de sua clientela e com a participação de seus componentes operacionais, gerenciais e políticos.

É neste contexto que os esforços devem ser organizados e levados à prática. Esta concepção é uma fonte de grande vantagem competitiva, na medida em que motiva, facilita e/ou capacita as pessoas e os grupos que compõem o Governo a interagir com mais eficiência com os Cidadãos, no desenvolvimento dos seus trabalhos e entre si, enfrentando os desafios contemporâneos.

O projeto Porto Digital é o resultado da cooperação entre governos, universidades e empresas para consolidar o Estado de Pernambuco como referência na formação de capital humano, desenvolvimento tecnológico, inovação e negócios da economia digital. Esta “plataforma de negócios”, localizada no histórico Bairro do Recife, recebeu infra-estrutura tecnológica de última geração, incentivos governamentais e um investimento inicial de R\$ 33 milhões (trinta e três milhões de reais) do Governo do Estado para transferir algumas atividades do setor para o local e financiar a formação de capital humano.

Em Pernambuco a Informática Pública é concebida como a união de esforços para o desenvolvimento contínuo de uma estrutura eficiente de informática de governo, de uma plataforma de negócios (Porto Digital) e dos meios para a capacitação do capital humano.

Este artigo está estruturado da seguinte forma: a seção 2 descreve o Porto Digital; a seção 3 discute o Governo Digital e seus principais componentes em Pernambuco; a seção 4 apresenta alguns casos de sucesso; e finalmente na seção 5 é apresentada a conclusão.

## 2 Porto Digital

O projeto Porto Digital ([www.portodigital.org](http://www.portodigital.org)) apresenta como missão “promover a qualidade de vida a partir da estruturação de um ambiente de negócios de classe mundial no Centro Histórico do Recife.”

Para tanto, a organização Porto Digital desenvolve ações diversas nas áreas de planejamento urbano, atração de empresas, formação de capital humano, infra-estrutura tecnológica e integração com os ambientes de cultura e lazer. Em cooperação com várias instituições, entre elas a Prefeitura do Recife e a Caixa Econômica Federal, o Porto Digital está investindo na reurbanização da Comunidade do Pilar, de baixa renda, no setor norte do Bairro do Recife. Este projeto irá beneficiar mais de 300 famílias com a construção e a melhoria das habitações e da infra-estrutura.

Os objetivos do Porto Digital são:

- Criar um pólo de negócios e inovação;
- Integrar empresas, centros de pesquisa e instituições de tecnologia da informação e de comunicação;
- Consolidar Recife como centro de referência em novas tecnologias;
- Estruturar e gerenciar um ambiente competitivo de negócios.

O Governo de Pernambuco, para viabilizar o Porto Digital, investe:

- no financiamento das empresas de tecnologia da informação, através de:
  - Fundo de aval: garantia de até 70% das operações de crédito de empresas de software junto a bancos oficiais;
  - Fundo de capital de risco;
- no financiamento da pesquisa e na formação de capital humano, através de:
  - Fundo de capital humano: para cada R\$ 1,00 investido por uma empresa do Porto Digital em capacitação técnica de pessoal, o Governo do Estado investe R\$ 1,00 na forma de complementação;
- na transferência de atividades da academia, das empresas e do Governo para o Bairro do Recife (Figura 1).

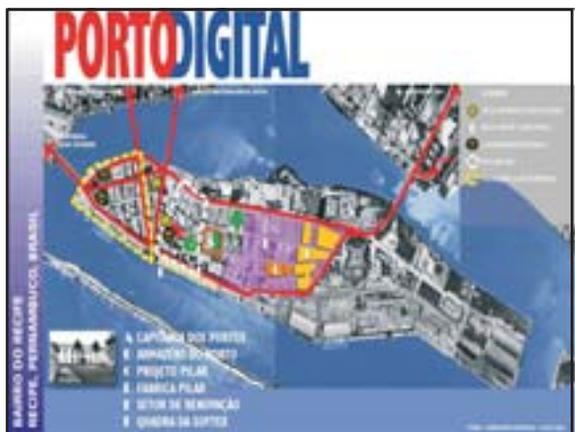


Figura 1: Plano inicial do Porto Digital no Bairro do Recife.

O Porto Digital está ‘ancorado’ em instituições que promovem, desenvolvem e mantêm o setor de tecnologia de Pernambuco como um dos mais férteis e avançados do país. Tais âncoras são:

- Centro de Informática/UFPE: inovação, excelência e criatividade aliados com a competência e a experiência de um conceituado corpo docente fazem do Centro de Informática da UFPE (Universidade Federal de Pernambuco) um dos melhores centros acadêmicos de informática da América Latina. Atualmente atuam no CIn ([www.cin.ufpe.br](http://www.cin.ufpe.br)) cerca de 50 professores, sendo mais de 40 doutores; e estão matriculados no Centro cerca de 530 alunos de graduação (Bacharelado em Ciência da Computação e Engenharia da Computação), 120 de mestrado, 65 de doutorado e 160 de especialização.
- CESAR: concebido para suprir a necessidade de maior interação entre os meios acadêmico, empresarial e a sociedade, o Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife ([www.cesar.org.br](http://www.cesar.org.br)), associado ao CIn/UFPE, é um centro de transferência de conhecimento que desenvolve soluções tecnológicas e estrutura unidades de negócios – dezenas de empresas foram estruturadas no CESAR, entre elas a Informa Software, o Radix e a Vanguard.
- INCUBANET: a Rede de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica de Pernambuco promove a capacitação de profissionais

em empreendedorismo e “incuba” novas empresas até que estejam preparadas para o mercado.

- Softex/ITBC: o Softex Recife fornece suporte a empresas de software para que desenvolvam produtos e competências em suas áreas específicas, visando a inserção destas empresas no mercado internacional. O Softex é responsável pela construção do ITBC (Information Technology Business Centre), onde funcionará um condomínio de empresas do setor.
- SECTMA: um dos principais alicerces do Porto Digital, a Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente ([www.sectma.pe.gov.br](http://www.sectma.pe.gov.br)) representa o Governo de Pernambuco no projeto.

### 3 Governo Digital

Em Pernambuco, o Governo Digital compreende ações empresariais e governamentais, coordenadas, visando a melhoria da qualidade de vida do cidadão. Com referência à chamada Informática Pública, devem ser considerados todos os aspectos do uso dos recursos da computação eletrônica e da comunicação digital, ou seja, deve haver sistemas de apoio à gestão estratégica de governo, aos serviços administrativos e à operação dos serviços públicos prestados ao cidadão. Afinal, nenhum sistema de suporte a serviços públicos funcionará de forma plenamente satisfatória, se os sistemas básicos, internos à administração pública, não estiverem funcionando adequadamente. Sendo assim, é necessário que todos estes sistemas estejam integrados.



Figura 2: Operação do Governo Digital.

### 3.1 Informática de Governo

A informática de governo em Pernambuco é baseada em núcleos de gestão, como se segue:

- **Núcleo Técnico Coordenador (NTC):**
  - Definição e Manutenção das Arquiteturas de TI;
  - Análise e Homologação dos Planos Diretores de Informática;
  - Certificação do Núcleo de Serviços Comuns e Núcleos Setoriais;
  - Consultoria ao Governo e seus Órgãos;
  - Auditoria, Fiscalização e Qualidade;
  - Gestão dos Processos de Transição do Modelo Atual para o Novo Modelo;
  - Entre outros.
- **Núcleo de Serviços Comuns:**
  - Hospedagem e Operação de Recursos compartilhados (ex: mainframe, SiiG-Web);
  - Gerência do Contrato da Rede WAN Pernambuco Digital;
  - Operação dos Serviços de Provedor da INTERNET do Governo.
- **Núcleos Setoriais de Informática (NSIs):**
  - Desenvolvimento, Manutenção, Aquisição, Suporte e Gestão de Sistemas e Bases de Dados Referentes à sua Área de Atuação;
  - Instalação, Operação e Gerência de suas LANs.

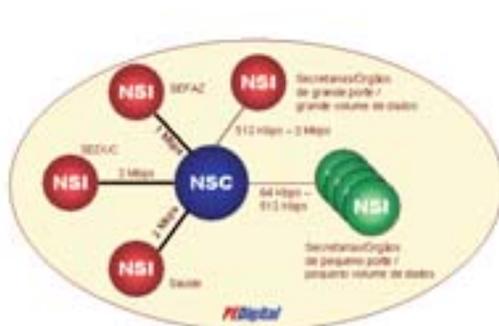


Figura 3: Núcleos de Gestão da Informática de Governo.

A Figura 4 ilustra as funções de coordenação, computação e comunicação, essenciais para o bom funcionamento da Informática de Governo. Estas funções são apoiadas em políticas e recursos humanos especializados. A função de coordenação visa a integração das ações da informática de governo, baseadas nos recursos de sistemas de computação, que interagem através de um sistema de comunicação formado por redes locais (LANs) interligadas através da WAN (*Wide Area Network*) PE-Digital.



Figura 4: Funções da Informática de Governo.

### 3.2 Rede PE-Digital

A Rede Pernambuco Digital é uma solução integrada de telecomunicações e informática, compreendendo o fornecimento de serviços e equipamentos necessários à implantação, operacionalização e manutenção de uma Rede – *backbone* de telecomunicações a serviço da informática, denominada **PE-DIGITAL**.

A rede PE-Digital é uma experiência interessante e pioneira no país, uma vez que foi estruturada para ser implantada e operada pela iniciativa privada, ou seja, por uma operadora de telecomunicações, e gerenciada juntamente com o Estado. O processo envolveu uma licitação pública, vencida pelo consórcio Telemar-Unisys; e a prestação de serviço contratada envolve disponibilização de equipamentos, configuração e operação da rede que deve funcionar 24 horas por dia, 7 dias por semana, com parâmetros de qualidade de serviço definidos pelo órgão responsável do Estado, a FISEPE – Empresa de Fomento de Informática de Pernambuco. Um conceito interessante nesta rede é o da unificação, ou seja, a rede unifica os serviços de comunicação para órgãos dos três poderes de governo (executivo, judiciário e legislativo) e das três esferas (federal, estadual e municipal), através de contratos entre os órgãos interessados e a FISEPE.

A rede abrange todo o Estado de Pernambuco, provendo, em localidades estratégicas, **Pontos de Acesso (PAs)**, de onde são conectadas as unidades organizacionais públicas e entidades privadas, denominadas **Ponto-Clientes (PCs)**, de modo a possibilitar aos usuários o acesso a sistemas de informação e sistemas corporativos da gestão pública e, também, à rede mundial de computadores, Internet, bem como disponibilizar seus serviços específicos e informações à sociedade. Estes serviços seriam:

- Informações de interesse à Sociedade e ao Governo: bases específicas de dados (legislação, socioeconômico, censos, criminais, etc.);
- Escolas, Hospitais, etc., conectados à Internet em todo o Estado;
- Centros Tecnológicos distribuídos no interior do Estado: centros de capacitação, desenvolvimento e suporte tecnológico aos diversos setores produtivos;
- Interiorização do orçamento estadual via Internet passando por todos os municípios;
- Disponibilização dos serviços prestados pelo Governo à Sociedade via Internet: utilizando pontos de serviços públicos distribuídos em todo o Estado – *Expresso Cidadão*;
- Viabilização de *intranets* e *extranets* dos diversos segmentos públicos federal, estadual, municipal e organizado;
- Interiorização dos sistemas transacionais estruturais corporativos da gestão pública;
- Aplicações e serviços correlatos.

### 3.3 SiiG

O Estado de Pernambuco, na atual gestão governamental, vem desenvolvendo esforços para definir uma nova feição para a informática pública.

As definições realizadas compreendem não só o modelo de gestão dessa área fundamental, como a sua estrutura física e, até, a implantação, no âmbito de toda a administração pública, de um sistema que possa vir a ser a base de um governo digital.

A opção, em termos de sistema foi feita pela adoção do **SiiG - Sistema Integrado de Informações Gerenciais**, sistema desenvolvido pelo MEC para oito secretarias de educação do Nordeste e que foi declarado como um bem público pelo Ministro da Educação, por ocasião do seu lançamento em junho de 1999.

Dentre os muitos benefícios decorrentes da utilização de um sistema integrado de informações gerenciais pela administração pública estadual, podem ser citados alguns específicos, que se refletem na melhoria do desempenho, no aumento da produtividade e na atualização tecnológica do Governo:

- Integração dos sistemas: dados alimentados por um usuário em qualquer um dos módulos do sistema integrado serão automaticamente refletidos nos demais módulos do sistema.
- Disponibilidade de informação unificada: informações presentes em qualquer estação estão prontamente disponíveis ao longo de todo o sistema, sem necessidade de reentrada ou duplicação.
- Modernização da estrutura organizacional das Secretarias e de seus órgãos vinculados: a reestruturação que acontece junto com a implantação do SiiG, em uma combinação da melhor experiência das secretarias e órgãos do Governo com as boas práticas trazidas com o sistema, por certo resulta em uma estrutura mais moderna e mais ágil.
- Redução dos tempos associados aos processos: a integração e a conseqüente racionalização no tratamento dos dados resultam em uma redução dos tempos associados à grande parte dos processos.
- Interface Gráfica de Usuário padronizada: este recurso acelera a familiarização com o sistema e facilita o uso de diversos módulos por um mesmo usuário.

Outros benefícios, como os listados a seguir, ainda não constituem uma lista exaustiva:

- Maior eficiência na alocação dos recursos humanos, materiais e informáticos;
- Adequação de custos operacionais;
- Redução de desperdício de recursos;
- Maior transparência das ações de governo para os contribuintes;
- Racionalização e sistematização do processo de movimentação, aquisição e descarte de bens;
- Aperfeiçoamento do controle interno dos processos relacionados à administração de estoques e compras;
- Aperfeiçoamento do controle interno dos processos relacionados à administração dos recursos financeiros e à gestão orçamentária através de:

- Acompanhamento do planejamento e da execução financeira;
- Controle dos suprimentos financeiros, das contas de convênios e dos empenhos;
- Aperfeiçoamento do controle interno dos processos relacionados à administração de obras civis;
- Aperfeiçoamento do processo de planejamento;
- Elevação da qualidade e da velocidade na obtenção de informações gerenciais.

Com a implantação final do SiiG, espera-se disponibilizar uma base comum para os produtos de gestão e de administração, conduzindo o governo a padrões comuns nos seus processos gestores e administrativos, obtendo-se com isto o compartilhamento de processos e de informações e conseqüente integração no emprego dos recursos de gestão e logísticos, permitindo, entre outros benefícios, economias de escala em suas operações.

O sistema está sendo implantado, de forma piloto, em algumas secretarias de estado e órgãos, como o DETRAN (Departamento de Trânsito), Secretaria da Educação, Secretaria da Saúde, Secretaria da Fazenda, bem como uma versão Web, que, quando concluída, será usada por todas as instituições de Governo. Na Secretaria de Educação, por exemplo, onde o sistema foi inicialmente implantado, já foram obtidos resultados interessantes, como o fato de a matrícula 2002 de milhares de alunos da rede pública estadual na região metropolitana do Recife ter sido realizada de forma eficiente e sem maiores contratempos, com os usuários (pais e alunos) podendo realizar as matrículas por telefone, e com resultado instantâneo. Isto graças ao apoio transparente do SiiG, que permite a verificação da situação dos alunos, o remanejamento de turmas, a alocação a escolas por endereço de aluno etc.

#### 4 Casos de Sucesso

São vários os serviços interessantes do Governo Digital de Pernambuco, entre eles:

- Pernambuco Interativo (<http://www.pe.gov.br/interativo/index.html>) – Portal de Serviços on-line do Governo do Estado ;
- Central do Parto, que permite que parturientes possam, através de telefone 0800 suportado por sistema de banco de dados interligado a

hospitais públicos, saber da maternidade mais próxima de sua localização, com leito vago, e reservar este leito;

- ARE Virtual (<http://www.sefaz.pe.gov.br/>), com diversos serviços da Secretaria da Fazenda, de apoio ao contribuinte;
- Detran (<http://www.detran.pe.gov.br/>), o mais bem sucedido serviço até o momento, tendo contribuído para reduzir filas, por exemplo;
- RedeCompras (<http://www.redecompras.pe.gov.br/>) – Leilões virtuais para compras do governo, permitindo maior transparência e redução de custo no processo de aquisição de bens e serviços;
- Matrícula escolar (<http://www.educacao.pe.gov.br/matriculados.asp>);
- Diário Eletrônico Oficial do Estado (<http://www.fisepe.pe.gov.br/cepe>);
- Expresso Cidadão (<http://www.sare.pe.gov.br/expresso>), com diversos serviços em um só lugar, facilitando o atendimento ao cidadão.

## 5 Conclusão

A experiência de Pernambuco tem sido bem sucedida, tanto na construção de um ambiente de negócios favorável, como na capacitação de pessoal especializado e na inserção do cidadão na chamada Sociedade da Informação, inclusive através dos serviços de melhor qualidade baseados na informática pública. Uma informática pública tem sido construída através de ações empreendedoras e da integração Governo-Empresas-Universidades, sendo composta em Pernambuco pelas iniciativas do Porto Digital e do Governo Digital, que englobam desde o planejamento urbano e a infra-estrutura de comunicação até os sistemas de administração e prestação de serviços à sociedade.

## Agradecimento

Gostaria de agradecer a Marcos Suassuna pela contribuição na apresentação que serviu de base para a construção deste artigo.



# Governo Eletrônico e Inclusão Digital

SÉRGIO AMADEU DA SILVEIRA\*

O Estado é uma organização vital da sociedade moderna e pode ser observado como uma construção social permanente. De sua fase absoluta, quando era necessário concentrar o poder em seu território, o Estado avançou para texturas liberais e consolidou um formato democrático apenas no século XX. Em meio à crise econômica a partir de 1929, as soluções encontradas apontavam para a incorporação de políticas redistributivas de renda no centro nervoso estatal, abrindo novos terrenos de intervenção e obrigando a reconfiguração de sua organização. Os últimos 30 anos do século XX foram importantes como agregadores de funções e novas missões para os Estados, desde a incorporação de mecanismos e organismos de proteção ambiental até a formação de consórcios interestaduais, e, também, como reordenadores e redutores da intervenção tipicamente econômica dos governos.

Portanto, o Estado, centro do poder político, tem sido formatado pelas demandas sociais, econômicas e pelas correntes ideológicas ou culturais de cada período e região. Mas o Estado também teve sua história vinculada às mudanças tecnológicas, ora como indutor ora como receptor dos avanços técnico-científicos. Em geral, os inventos têm interessado historicamente o núcleo duro estatal, principalmente os segmentos militares. O computador, e a própria Internet, teve seus primeiros passos ligados a experimentos e necessidades estatais. Além disso, o Estado foi elemento essencial para a disseminação dos frutos da segunda revolução industrial, a dos novos usos da energia. De outra parte, a organização, o gerenciamento e a velocidade das decisões e a

---

\*Sociólogo e professor da Faculdade de Comunicação Cásper Líbero. É coordenador do Governo Eletrônico do Município de São Paulo

capacidade de execução de políticas públicas dos Estados foi constantemente afetada pelas mudanças tecnológicas.

Difícilmente a denominada revolução das tecnologias da informação (TI) deixariam de impactar os Estados em sua organização, em seus mecanismos de controle e distribuição de poder, bem como em seu relacionamento com os cidadãos. Até aqui, nada de novo. Assim como governos se apropriaram do telefone e ligaram suas repartições à rede de telefonia, as tecnologias da informação tendem a ser incorporadas por todos os governos, centrais, regionais e locais. Se a principal forma de comunicação será cada vez mais a mediada por computador, os governos a utilizarão. Ao assumir as TIs em seu funcionamento, o Estado será novamente alterado e sua estrutura tenderá a se reorganizar.

Na década de 1990, o esforço de incorporação das tecnologias da informação pelos Estados passou a ser denominada de governo eletrônico ou governo digital. Ocorre que os anos 90 também foram os anos de disseminação da Internet pelo conjunto do planeta. Isto levou os governos eletrônicos a serem pensados como estruturas superiores aos governos informatizados. Governos digitais são governos em rede. A diferença é sensível. Não se trata de governos que apenas sejam capazes de registrar e processar rapidamente informações armazenadas em seus gigantescos bancos de dados. Trata-se de governos que, além disso, conseguem se comunicar rapidamente, superando as distâncias, ou seja, se desterritorializando. A tendência do Estado, em sua face digital, é se amoldar à rede e assumir algumas de suas características, tal como ocorreu em outros processos de incorporação tecnológica. Nesse sentido, a relação do Estado com o tempo seguirá a relação da telemática com o tempo. A comunicação informacional em rede permite novos contatos entre governados e governos. O que antes só podia ser síncrono, hoje pode ser realizado de modo assíncrono. Ao mesmo tempo, a idéia de instantâneo passa a ser crescentemente cobrada como possibilidade para inúmeras solicitações dos cidadãos aos governos. Como a Internet é uma rede que “não fecha”, os governos na rede passam a existir com repartições permanentemente abertas.

Enfim, a definição de governo eletrônico tem sido bastante variada. O importante então é apreender o seu contexto histórico e o conjunto mínimo de instrumentos ou partes que o compõe e o caracterizam. O cenário descrito abaixo por Jordi Borja e Manuel Castells sobre o futuro das cidades, em *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, também é extre-

mamente esclarecedor do momento da emergência dos governos eletrônicos, pois tratam de um mesmo período:

*“As cidades e sociedades de todo o mundo estão experimentando neste final de século XX uma profunda transformação histórica estrutural. No centro desta transformação se encontra uma revolução tecnológica, organizada em torno das tecnologias da informação. Baseado na nova infra-estrutura tecnológica, o processo de globalização da economia e da comunicação transformou nossas formas de produzir, consumir, gerenciar, informar e pensar. Nem todas as atividades econômicas ou culturais no mundo são globais. Na realidade, a imensa maioria destas atividades, em número de pessoas participantes, é de âmbito local ou regional. Entretanto, as atividades estratégicas dominantes, em todos os planos, estão organizadas em redes globais de decisão e intercâmbio, desde mercados financeiros às mensagens audiovisuais. O planeta é assimetricamente interdependente e essa interdependência se articula cotidianamente em tempo real, através das novas tecnologias de informação e comunicação em um fenômeno historicamente novo que abre de fato uma nova era na história da humanidade: a era da informação.”<sup>1</sup>*

Tudo indica que este conjunto de soluções de tecnologia da informação, aplicadas ao Estado e denominadas de governo eletrônico, não constitui um “modismo gerencial”, como tantos que se sucederam e irão se suceder. Apesar da dificuldade de definição única, podemos ampliar nossa aproximação partindo das noções mais simples para agregar outras mais complexas. É possível encontrar uma vasta literatura que define os governos eletrônicos como principalmente os esforços de colocar serviços e informações online, 7 dias por semana, 24 horas por dia. No texto *E-Governo: o que já fazem Estados e Municípios*, Andréa Gomes Fernandes acrescentou que “o uso das novas tecnologias da informação pelos governos na prestação de serviços e informações para cidadãos, fornecedores e servidores constitui o que se convencionou chamar de e-governo”<sup>2</sup>. Nesta

1 Jordi Borja e Manuel Castells. Local y Global: la gestión de las ciudades em la era de la información.

2 Andréa Gomes Fernandes. E-Governo: o que já fazem Estados e Municípios.

acepção, os governos eletrônicos se envolvem com 3 tipos de transações: 1) entre governos, seus vários órgãos, suas várias esferas, ou seja, relações internas e externas de governo para governo, também denominada G2G; 2) dos governos para os cidadãos e dos cidadãos para os governos, ou seja, G2C e C2G; 3) dos governos para as empresas e das empresas para os governos, chamada de G2B e B2G.

Ao atingir o ciberespaço, o Estado em rede ou o governo eletrônico pode ganhar mais eficiência na prestação de serviços e informações; para tal terá que utilizar a TI para se reorganizar internamente visando se adequar à velocidade da comunicação em rede. Todavia, os governos eletrônicos podem ir além da dimensão da eficiência. Uma das características centrais da comunicação mediada por computador é a interatividade. Se os governos eletrônicos devem absorver e se adequar às características presentes na rede, governos eletrônicos deveriam ser governos necessariamente interativos. Para sustentar esta nova ampliação conceitual, é importante observar as considerações feitas por Sergio G. Ferreira e Erika A. Araujo, no texto *E-governo: o que ensina a experiência internacional*:

*“Existem outras funções bem menos exploradas, mas que vêm merecendo destaque nos debates acerca do tema em função das crescentes demandas por uma gestão pública mais participativa e eficiente; pode-se citar duas:*

- a) a de propiciar maior transparência no modus operandis da gestão pública, facilitando o exercício do que tem se convencionalizado chamar de accountability, que compreende em grande parte a obrigatoriedade do gestor de prestação de contas ao cidadão (votante, consumidor e financiador dos bens públicos); e*
- b) a de permitir a troca rápida de informações entre os membros do governo, como, por exemplo, preços cotados em licitações, divulgação de experiências bem sucedidas de gestão, dentre outras atividades que intensifiquem o aumento da eficiência na máquina pública.”<sup>3</sup>*

---

3 Sergio G. Ferreira e Erika A. Araujo. E-governo: o que ensina a experiência internacional.

A possibilidade de transparência e democratização dos governos no ciberespaço é nítida. Isso não quer dizer que os atuais governos eletrônicos estejam utilizando as ferramentas e soluções de TI para assegurar uma maior visibilidade dos seus “bastidores” e processos ou para ouvir e colher dos cidadãos opiniões sobre o planejamento de suas ações. O fato de existir a possibilidade não significa que esteja existindo a disposição política dos gestores de reduzir a opacidade da máquina estatal e aumentar os espaços decisórios democráticos.

Os temas da democracia e da participação permitem alargar a noção de governo eletrônico. Desse modo, governos em rede podem ser instrumentos democráticos a serviço da cidadania e da participação política. Processos públicos, como o Orçamento Participativo, ganham mais um espaço de envolvimento, de comunicação, de recolhimento de opiniões e propostas, bem como podem articular consultas eletrônicas. A partir de senhas e da certificação digital, os cidadãos podem votar seriamente em plebiscitos e referendos organizados pela rede.

A comunicação em rede pode mesmo ser uma grande aliada da deliberação pública. O debate e a troca de opiniões através de fóruns e salas de conferência eletrônica permitem que os problemas da esfera pública sejam debatidos e suas soluções sejam discutidas com profundidade pelos atores sociais interessados em deliberar. Sem dúvida, isto pouco acontece hoje. Um dos motivos está no Poder Público não ter pensado, nem se esforçado para desenvolver formas interessantes de condução de um debate público na web. Enquanto a Internet consegue aumentar a audiência e o tempo gasto pelas pessoas nos *reality shows*, efetivamente não conseguiu o mesmo efeito com o debate da agenda política local, nacional ou global. Tudo indica que isto é uma questão de tempo.

Os governos eletrônicos podem ser conceituados como governos em rede, cuja expressão pública se articula em um portal na Internet, onde os cidadãos podem encontrar serviços e informações, onde empresas podem se relacionar com governos, pagar e negociar tributos, bem como oferecer serviços e produtos. Governos eletrônicos serão causa ou consequência de processos de modernização administrativa. Estes governos podem ser mais transparentes, mais eficazes e mais democráticos. Os cidadãos podem ter governos melhores se estes assumirem o ciberespaço, passando a estar presentes permanentemente na Internet. Mas, aqui surge a pergunta derradeira: em um país em que a

maioria da população está desconectada e não possui computador nem linha telefônica, os governos eletrônicos não estariam privilegiando os já privilegiados?

Em 2001, menos de 10% da população brasileira tinha acesso assegurado à Internet, isto considerando a conexão em casa, na escola ou no trabalho. Isto quer dizer que a construção dos governos eletrônicos passam também pela construção de canais à população excluída. Dessa forma, é necessário incluir na noção de governo eletrônico o elemento denominado inclusão digital ou universalização do acesso às redes informacionais.

O Censo 2000, realizado pelo IBGE, constatou que as linhas telefônicas chegaram a quase 40% dos domicílios e que a iluminação elétrica, serviço que mais cresceu, atinge a 93% das residências, mas o microcomputador ainda está restrito a 10,6% das casas. Segundo a pesquisa Internet POP, promovida pelo IBOPE, nas 9 regiões mais desenvolvidas do país, o que inclui as principais capitais brasileiras, temos o acesso a Internet presente em pouco mais de 20% dos lares. As elites, os segmentos A e B da população, estão praticamente conectados. Os integrantes dessas elites que não acessam a rede mundial de computadores, fazem-no por opção e não por impossibilidade econômica de acesso.

As tecnologias da informação são tecnologias que ampliam a inteligência humana. Quem as domina consegue processar velozmente as informações, armazená-las e transformá-las em conhecimento. Isto coloca um ponto extremamente preocupante: a exclusão econômica e social da maioria da sociedade muda perigosamente na era da informação de uma exclusão meramente material para uma exclusão cognitiva. 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, informatização do Estado e “internetização” precisam caminhar juntas com a abertura de pontos de acesso e orientação básica à população socialmente excluída.

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. O economista Jeremy Rifkin, em seu livro *A Era do Acesso*, foi contundente em alertar que 65% da população mundial, no final dos anos 90, não tinha dado um único

telefonema sequer. Outro dado que demonstra a iniquidade conectiva absurda é a de que a Ilha de Manhattan, em Nova York, possui mais linhas telefônicas que todo o continente africano. No início deste século, os 24 países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) com apenas 15% da população mundial detinham 71% das linhas telefônicas do mundo. No ano de 2001, 80% dos usuários da Internet concentravam-se nos países do chamado Primeiro Mundo.

Nesse momento histórico em que a informação emerge como força produtiva dominante e em que é possível comparar a informação a um recurso social primário, Marcos Dantas concluiu, tal como Anthony Smith em *Geopolitics of Information*, que a dependência informacional dos países periféricos pode ser muito mais difícil de romper do que a econômico-produtiva ou até mesmo colonial.<sup>4</sup> Da mesma forma, no interior de cada país, as desigualdades podem ser ampliadas exponencialmente, caso a questão do combate a 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 necessariamente novos direitos sociais.

Na tentativa de construir uma política de inclusão digital, a Prefeitura de São Paulo, em meio à mais austera disciplina financeira orçamentária e aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2001, optou por construir um programa de governo eletrônico que, ao mesmo tempo, articule a colocação do máximo de serviços e informações on-line com a abertura de acesso às camadas mais pauperizadas da população. Esta política se consolidou no programa denominado e-cidadania que passa pela construção de telecentros nas áreas mais carentes do Município.

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

---

4 Marcos Dantas. Capitalismo na era das redes: trabalho, informação e valor no ciclo da comunicação produtiva.

abandonado ou subutilizado. Nele 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 teclado em um computador.

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 um espaço em um prédio abandonado e depredado. Vários moradores diziam que aquele local estava sob o controle do tráfico de drogas, o que afastava as pessoas de sua proximidade. Uma pequena reforma que envolveu a Administração Regional e a própria COHAB foi feita. 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.

A estratégia de utilizar os telecentros para a recuperação e requalificação das áreas degradadas foi bem sucedida. O fator principal de sucesso tem sido a participação das comunidades na definição dos usos do equipamento, assim como no controle e fiscalização do uso das tecnologias de informação. Todo telecentro municipal possui um Conselho Gestor eleito pela comunidade. Este conselho aprova as regras de uso livre, o tempo de cada usuário, a grade dos cursos e outros usos do equipamento público. A presença permanente da comunidade dá maior segurança ao equipamento, bem como é um verdadeiro sistema de alerta de problemas com o funcionamento e manutenção do telecentro.

Os telecentros do Município de São Paulo já formaram mais de 10 mil cidadãos (crianças, adolescentes, adultos e terceira idade) em seus cursos de informática básica. Até junho de 2002, um pouco mais de 62 mil pessoas estavam cadastradas e usando com frequência os telecentros. O maior uso livre dos adultos tem sido vinculado à procura de emprego, à confecção e ao envio de currículo pela Internet. A consulta a sites governamentais tem sido expressiva, principalmente, a busca de informações, de

consulta ao saldo do FGTS, a impressão de guias e tributos, como o IPVA. O maior uso dos adolescentes se concentra nos chats e em sites de consulta para trabalhos escolares.

A partir de agosto de 2002, todos os telecentros municipais que utilizavam o dual boot, ou seja, os que tinham o sistema operacional Windows e Linux, passarão a utilizar somente o software livre e seus aplicativos. O objetivo é iniciar o ensino de informática básica também nos aplicativos não-proprietários. Em conjunto com a ONG LinuxSP, com o CDI-SP e com a RITS, a Coordenadoria de Governo Eletrônico da Prefeitura de São Paulo produziu a primeira apostila em Linux para usuários não-iniciados. Na sua página de apresentação, intitulada “*Inclusão Digital e Liberdade*”, fica evidente que a estratégia da universalização do acesso em São Paulo passa pela disseminação do software livre:

*“Esta apostila é resultado de um grande esforço coletivo. Ela é a primeira versão de um curso pioneiro e inovador. Com ela você irá aprender informática básica e ao mesmo tempo irá saber que no computador podemos usar inúmeras linguagens e programas. Nada nos obriga a ficarmos aprisionados a um modelo, a um programa ou a uma empresa.*

*Nosso curso faz parte do Programa de Inclusão Digital da Prefeitura de São Paulo. Com ele queremos usar as tecnologias da informação para combater a pobreza, a desigualdade e ampliar a cidadania. Sabemos que a tecnologia têm gerado mais desigualdade do que oportunidades. O papel dos governos democráticos é reverter este quadro. No mundo atual, existem aqueles que têm acesso às mais modernas e velozes formas de comunicação e de processamento de informações, enquanto a maioria da população é lançada em um estado de analfabetismo digital.*

*Como as novas tecnologias ampliam a inteligência humana, não podemos permitir que a desigualdade seja ampliada a ponto de gerar um fosso intransponível, uma sociedade de pessoas que sabem organizar as informações para gerar conhecimento ao lado de pessoas de segunda categoria que mal conhecem as possibilidades da telemática.*

*Aqui estamos fazendo três apostas. A primeira é por acreditarmos que as tecnologias de informação também podem ser usa-*

*das para reduzir a desigualdade. A segunda, é que a informática deve ser usada para libertar e dar autonomia às pessoas de nossa cidade e não para aprisioná-las. Por isso, ensinamos a usar o computador com softwares livres e não-proprietários. Terceiro, estaremos construindo uma das maiores redes de usuários de Linux, que incentivará o surgimento e o desenvolvimento de empresas locais que produzam novos aplicativos para software livre. Além disso, deixaremos de enviar royalties ao exterior como pagamento de licenças pelo uso de programas proprietários.*

*Esta apostila será reproduzida e melhorada no espírito do software livre. Ela é resultado de um trabalho coletivo. Poderá ser copiada, alterada e enviada a todos que necessitem dos conhecimentos nela contidos, bastando para tal citar a sua fonte original.*

*Por fim, nosso curso de informática básica mais do que ensinar o caminho das pedras ele quer ser um instrumento democratizador. Queremos formar pessoas capazes de pensar a diversidade. Buscamos alertar que na era da informação o mais importante é aprender a sempre aprender. Recusamos formar prisioneiros de um único software, muito menos queremos criar um exército de refêns do adestramento acrítico de programas de propriedade de algum monopólio mundial. Acreditamos na inteligência coletiva e compartilhada, defendemos a educação para a cidadania e para a liberdade. Somos defensores do software livre.”<sup>5</sup>*

Para a Coordenadoria do Governo Eletrônico da Prefeitura de São Paulo, as políticas de universalização do acesso devem ser sustentáveis. Isto quer dizer que as propostas de modernização e de inclusão social não podem estar desconectadas da política de desenvolvimento tecnológico do país. Como um gigantesco comprador de produtos de informática, principalmente de software, não é possível desconsiderar a importância que tem o software livre para o desenvolvimento da indústria brasileira de tecnologia da informação e para a geração de empreendimentos. Ou seja: o esforço de inclusão digital

---

5 Sérgio Amadeu da Silveira. Inclusão digital e liberdade. In: Linux e aplicativos livres nos telecentros.

deve estar articulado com os esforços para a consolidação e ampliação da indústria nacional de software. O caminho para tal, que nos permite ter acesso ao código-fonte de todas as soluções e não nos obriga a enviar royalties ao exterior por uso de licenças, é evidentemente o do *open source*.

O Brasil, em 1990, gastou US\$ 3,7 bilhões a mais do que recebeu em suas transações cotidianas com os demais países. No ano 2000, este número saltou para US\$ 24,6 bilhões. Esta situação poderá se agravar quanto mais participarmos da economia mundial apenas como consumidores de produtos de alta tecnologia, mais caros e mais complexos. A história nos ensina que nenhum país que produz mercadorias de baixo valor agregado conseguiu romper a espiral da miséria e da dependência.

Segundo a Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), entre 1993 e 1998, cresceu 1.400% o déficit tecnológico do país, ou melhor, o país importou 14 vezes mais tecnologia do que exportou. O déficit das remessas de capital para a transferência de tecnologia passou de US\$ 67 milhões em 1993 para US\$ 1 bilhão em 1998. Importar tecnologia pode ser bom, se o país consegue dominá-la e transformá-la em capacidade exportadora. Caso contrário, o país vai aprofundando sua dependência estrutural e participando da mundialização como uma economia crescentemente endividada.

Aproximadamente 97% dos computadores clientes das empresas brasileiras usam Windows, o sistema operacional da Microsoft. Cada licença do Windows XP PRO (para empresas) custa cerca de R\$ 780,00. A versão Home Edition custa em torno de R\$ 540,00. Estas licenças geram lucros fabulosos e parte deles são enviados à matriz em Seattle.

Toda vez que o setor público adquire o sistema operacional da Microsoft está mantendo a estratégia de aprisionamento daquele oligopólio mundial. Nesse sentido, usar windows nas escolas ou telecentros para alfabetizar digitalmente jovens e adultos é utilizar dinheiro público para formar (leia-se aprisionar) usuários para a Microsoft. Quando se utiliza o pacote Office para os laboratórios escolares está se reforçando a prática monopolista daquela empresa, pois este pacote (integrado pelo word, excel, powerpoint, access) só roda sobre Windows.

No mínimo três elementos objetam a opção pelos softwares proprietários. Primeiro, um elemento de princípio: a linguagem básica não pode ser monopólio de ninguém. Imagine se o protocolo TCP/IP que permitiu a existên-

cia da Internet fosse propriedade de alguma empresa? Provavelmente não existiria uma única rede mundial de computadores. Segundo, temos o elemento econômico. Por que comprar Windows se podemos utilizar software livre, ou seja, não-proprietário, tal como o Linux? Terceiro, o uso do software livre incentiva a indústria de software local, fomenta o desenvolvimento de suporte e soluções que não pagam royalties e que acumulam conhecimento em nosso país.

Por fim, os telecentros da Prefeitura Municipal de São Paulo estão migrando para o uso de terminais sem disco rígido e outros componentes ligados a um servidor com memória de 1 Gb. É a solução conhecida como *thin-client*. Isto permitirá economizar no suporte e na manutenção dos telecentros, uma vez que ao invés de configurar e assegurar o software em 20 computadores o trabalho se concentrará apenas no servidor.

Estes são os pontos centrais da estratégia da Coordenadoria do Governo Eletrônico da Prefeitura de São Paulo, em 2002, que passa por vincular os esforços de modernização, democratização e transparência da máquina à garantia da universalização do acesso à Internet e da alfabetização digital dos cidadãos. Tal estratégia, por sua vez, está vinculada ao incentivo de uma política tecnológica de fomento da indústria de TI local com a disseminação do software livre. A aposta é usar a inteligência coletiva presente em nosso país para abrir oportunidades para nossos jovens e combater a pobreza.

## BIBLIOGRAFIA

- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 1997.
- CASSIOLATO, José Eduardo. *A economia do conhecimento e as novas políticas industriais e tecnológicas*. In: *Informação e Globalização na era do conhecimento*. Helena M. M. Lastres e Sarita Albagli (org.). Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- DANTAS, Marcos. *Capitalismo na era das redes: trabalho, informação e valor no ciclo da comunicação produtiva*. In: *Informação e Globalização na era do conhecimento*. Helena M. M. Lastres e Sarita Albagli (org.). Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- FERNADES, Andréa Gomes. *E-Governo: o que já fazem Estados e Municípios*. Boletim do BNDES INFORME-SE, n. 20, outubro de 2000.
- FERREIRA, Sergio G.; ARAUJO, Erika A. *E-governo: o que ensina a experiência internacional*. Boletim do BNDES INFORME-SE, agosto de 2000.