



Governo Eletrônico no Brasil: Paradigmas Políticos da Gênese

JOSÉ ANTONIO MARTINUZZO¹

PALAVRAS-CHAVE

Governo Eletrônico – Internet – Políticas Públicas

RESUMO

Este artigo objetiva fazer um mapeamento das políticas institucionais que nortearam a implantação e o desenvolvimento do governo eletrônico no Brasil em âmbito federal, a partir de meados da década de 1990. Investiga as diretrizes e os macroobjetivos político-administrativos dos programas de *e-gov* brasileiro e, por meio de um cotejo das orientações oficiais, verifica as recorrências e as mudanças registradas ao longo do período estudado. Constata que existiram três fases distintas, com a instituição de duas políticas oficiais de *e-government*, uma na gestão Fernando Henrique Cardoso e outra no governo Luiz Inácio Lula da Silva. Nessa caminhada, analisa as potencialidades das tecnologias de informação e comunicação (TICs) para a política e apresenta um quadro geral do governo eletrônico, segundo estudos da Organização das Nações Unidas.

1. INTRODUÇÃO

A sociabilidade contemporânea caminha articulada a uma rede comunicacional de plataformas multimidiáticas e, a partir de conexões e nós informacionais, experimenta formas diferentes de relacionamento político-econômico e também de construção de referenciais simbólicos individuais e coletivos.

Essa modalidade de experiência de vida, articulada a partir de interfaces comunicacionais, tem importantes conseqüências para formas e processos sociopolíticos. A ação e a interferência no que Castells [Cast03] denomina de “sistema de comunicação e representação em que as categorias são formadas e os modelos de comportamento, constituídos”, são determinantes para qualquer projeto político. “A capacidade de atuar sobre fluxos de informação, e sobre mensagens da mídia, torna-se uma ferramenta essencial”, afirma. Segundo o autor, pela vivência que propicia e pelo eco de suas ocorrências no mundo de relações presenciais, a ambiência midiaticizada oferece “capacidade real de intervir no processo de representação mental subjacente à opinião pública e ao comportamento político coletivo”.

Essa superestrutura midiaticizada oferece alguns desafios aos agentes políticos da atualidade. Um dos mais decisivos é o de se conectar a esse ambiente, corporificado pelas mídias tradicionais e pela internet. Estar fora de tal esfera comunicacional não implica desaparecimento do cenário geral da política. Mas quem não se readaptar ao novo sistema em que o poder se multiplica pela difusão eletrônica multimidiática ficará à margem da “cultura da virtualidade real”, com influência sociocultural e política restrita.

¹ E-mail: martinuzzo@car.ufes.br, martinuzzo@hotmail.com

De acordo com Castells [Cast99], as mídias digitais tornaram-se o espaço privilegiado para a política. “Não que toda política possa ser reduzida a imagens, sons ou manipulações simbólicas. Contudo, sem mídia, não há meios de adquirir ou exercer o poder. Tudo o que fica fora do alcance da mídia assume a condição de marginalidade política”.

Sem dizer que as tecnologias digitais de informação e comunicação (TICs), principalmente, a internet, oferecem instrumental e espaços para o exercício da cidadania e também para a ação política por parte da sociedade civil². Reivindicação e prestação de serviços, denúncias, acompanhamento e interferências no processo político, acesso a informações político-administrativas, entre outros, são elementos constituintes de um potencial agir político renovado pelas contingências sociotecnológicas do século XXI.

A partir dessa conjuntura, neste momento de uma sociabilidade historicamente constituída a partir de expressivas contribuições e usos das TICs e suas interfaces comunicacionais, estabelece-se a potência de um novo modo de ação e expressão político-governamental de base digital: o governo eletrônico.

A despeito de estarem no centro do processo de construção de uma nova plataforma burocrático-governamental, assim como da instituição de diferenciadas interfaces políticas entre cidadãos, administradores e gestores públicos, as políticas e os programas de governo eletrônico vêm-se constituindo à margem de um debate ampliado.

Este artigo busca jogar luz acerca da caminhada brasileira no campo do *e-government*. Objetiva fazer um mapeamento das políticas institucionais que nortearam a implantação e o desenvolvimento do *e-gov* no Brasil em âmbito federal, a partir de meados da década de 1990. Investiga ainda as diretrizes e os macroobjetivos político-administrativos desses programas e, por meio de um cotejo das orientações oficiais, verifica as recorrências e as mudanças registradas ao longo do período estudado.

Nesse sentido, após termos feito, nesta introdução, uma breve análise da sociabilidade contemporânea e sua relação com as mídias e as TICs, o próximo passo é a conceituação de governo eletrônico, ou *e-gov*, relacionando as suas possibilidades de uso político a partir do potencial da internet e das tecnologias digitais.

Logo após, apresentamos um quadro geral do *e-government* no mundo e na América Latina. O estudo de caso vem em seguida. Analisamos a gênese do governo eletrônico no País, estudando as políticas oficiais para o setor nas administrações de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Finalizamos com o cotejo dessas etapas, constatando que existiram três fases distintas, com o registro de duas políticas oficiais de *e-government* no capítulo brasileiro desta recentíssima história da política articulada ao ciberespaço.

2. GOVERNO ELETRÔNICO: CONCEITO E POTÊNCIA

O *e-gov* é uma das mais destacadas evidências da adesão do *modus operandi* político “analógico” às contingências da digitalização. Ademais, ele já se tornou um constructo político-governamental impositivo, haja vista a sua recorrência mundo afora, verificada por meio de pesquisa da Organização das Nações Unidas³. Nesse contexto é que se pergunta: Como se configurou a trajetória do governo eletrônico federal no Brasil? Qual o quadro de políticas oficiais que definiu a pragmática do *e-gov* entre nós?

² Gramsci [Gram89], [Gram91] e [Gram95], com a Teoria Marxista Ampliada do Estado, afirma que o Estado compõe-se das sociedades civil e política, sendo um lugar de conflito entre grupos sociais com distintas origens de classe. A sociedade civil é a esfera privada ou de relações econômicas, de elaboração e/ou difusão de ideologias e valores simbólicos, incorporando escolas, partidos políticos, meios de comunicação, associações, sindicatos, empresas etc. A sociedade política diz respeito às instituições relacionadas ao aparelho burocrático-governamental, ao governo jurídico, às estruturas coercitivas.

³ Segundo pesquisa da ONU, em 2005 somente 12 nações dos 191 países-membros não estavam *on-line*. Cf. <<http://www.unpan.org/egovment5.asp>>. Acesso em 30 maio 2007.



Antes de seguirmos, mister se faz estabelecer algumas referências e conceitos. Cabe ressaltar que tecnologia sozinha não faz política ou revoluciona costumes e éticas. As tecnologias são produzidas e apropriadas de formas diferenciadas, a partir de dinâmicos processos socioeconômicos, culturais e políticos específicos. Uma tecnologia influencia fenômenos sociais e é marcada por eles, num complexo movimento de reciprocidades, usos, inovações e disputas, sem determinismos de quaisquer naturezas. Sociabilidades e tecnologias são produzidas e transformadas ao longo do processo histórico de conformação social.

O governo eletrônico é uma possibilidade histórica de mediação sociopolítica e ação governamental recém-constituída. Soma pouco mais de uma década, com a criação e difusão da Web (a porção multimídia da internet, a rede mundial de computadores⁴), que trouxe novas possibilidades de comunicação e interfaces entre governos e sociedade.

O *e-gov* é aqui entendido em acordo com Duarte [Duar04], para a qual ele designa a estrutura organizacional, tecnológica, jurídico-normativa constituída para viabilizar a interação intensivamente mediada por recursos de tecnologia de informação e comunicação entre um governo (nacional, regional ou local) e agentes externos e internos a ele – em particular, os agentes que formam a comunidade na qual esse governo se insere.⁵

Mas quais seriam as potências políticas da internet que suscitariam mesmo uma nova forma de ação político-governamental? Em linhas gerais, e somando-se ao dito acima, a internet pode ser um instrumento de participação cidadã, de informação de governo, partidos e cidadãos para uma relação interativa. Poderia ser uma nova ágora política. No favorecimento à interatividade⁶, à interconexão e à mobilização comunitária e na capacidade de disponibilizar informações em volume jamais imaginados localiza-se, majoritariamente, o potencial político-institucional da internet.

Nesse sentido, o *e-gov* é uma das aplicações das TICs recomendadas pela Cúpula das Nações Unidas sobre a Sociedade da Informação⁷, realizada em 2003. Para a ONU, o *e-government* significa “implementar estratégias para a integração e a promoção da transparência nas administrações públicas e nos processos democráticos, melhorando a eficiência e fortalecendo as relações com os cidadãos” [Lima04].

Porém, como se vem dizendo até aqui, e bem esclarece Eisenberg [Eise99], os impactos, ou resultantes, da utilização de uma nova tecnologia estão mais ligados ao processo político-econômico de sua apropriação do que a suas especificidades tecno-científicas.

O autor considera que os poderes públicos podem utilizar a internet para a democratização da vida política contemporânea. Seriam quatro formas de fazê-lo: a) prestação de serviços e informações à comunidade; b) apoio na organização de movimentos sociais e formação de redes na sociedade civil; c) implementação de mecanismos de democracia eletrônica; e d) democratização do acesso à comunicação eletrônica.

⁴ Segundo a *Internet World Stats*, em meados de 2007, havia 1,1 bilhão de internautas no mundo, ou 17% da população. Registre-se que este artigo não se debruça sobre o grave tema da exclusão digital, focando-se na cultura de uso da web que se vem estabelecendo e se consolidando planetariamente, incluindo a maioria absoluta dos Estados vinculados às Nações Unidas. Cf. <<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>>. Acesso em 6 ago. 2007.

⁵ Para este estudo, delimitou-se a abordagem de *e-gov* na relação entre governo e cidadão (G2C), segundo a conceituação da Organização das Nações Unidas, em pesquisa citada anteriormente.

⁶ Interação definida como “participação ativa do beneficiário de uma transação de informação”. Cf. [Lévy01].

⁷ No contexto deste artigo, referindo-se ao conceito de sociedade da informação, adota-se a formulação de Burke [Burk03], para quem “sociedade da informação” é um dos muitos batismos da era que se vive atualmente, revelando a extremada mercantilização da informação e sua centralidade para a conformação societária na contemporaneidade, dando-se cumprimento, a partir de renovado instrumental tecnológico, à tradição do capitalismo, historicamente, um modo de produção baseado na produção e no fluxo de informações.



Como se vê, a internet é uma tecnologia com alto potencial de interferência nos processos de sociabilidade, prestando-se a utilizações várias e ainda com diferentes níveis de intensidade. Pode aproximar, envolver, enriquecer, oxigenar, enfim, democratizar e ampliar os processos políticos empreendidos ao longo da história que se escreverá a partir do século XXI.

Mas essa é uma questão de apropriações e usos decididos no dinamismo das relações históricas, sem qualquer determinismo pautado pela potência da técnica – a história é ritmada pela lutas e embates entre os homens, incluindo, é claro, tecnologias a serviço de ideologias, projetos e vontades hegemônicas.

No entanto, se internet sozinha não faz política, é preciso ter sempre em mente que as estratégias de *e-government* fazem política. Isso porque as mesmas se originam de uma prática política determinada e também compõem o empreendimento por um projeto específico de sociabilidade. Surgido como a promessa de uma nova ágora em tempos tão difíceis para o mundo da política, universo marcado por apatias, descrédito e individualismo, o *e-gov* não é questão meramente técnica. Trata-se objetivamente do uso político de uma técnica social⁸.

O *e-gov* tem claras potencialidades de somar ao desenvolvimento social, político e econômico, podendo ajudar a superar o *status quo*. Mas também pode aprofundá-lo, reforçando a brecha digital e a instrumentalização da política pelo individualismo, por exemplo. De qualquer forma, uma vez que exige respostas ágeis às demandas apresentadas via internet, assim como às mais diversas interfaces possibilitadas pelo meio digital, o *e-gov* preconiza altos investimentos financeiros e firmes decisões político-administrativas para que ele se estabeleça e se torne paradigma de uma nova relação entre sociedade política e sociedade civil.

3. O E-GOV NO MUNDO E NA AMÉRICA LATINA

Conforme citado anteriormente, a Organização das Nações Unidas realiza anualmente a mais abrangente pesquisa referente ao governo eletrônico no mundo. Contemplando os 191 países-membros, o *Global E-government Readiness Report* traz uma classificação em cinco estágios e apresenta dois índices do *e-gov* no planeta: *E-government Readiness Index* e o *E-participation Index*.

No âmbito da pesquisa sobre a condição atual do governo eletrônico, o *e-gov* é definido pela ONU “como o uso da tecnologia de informação e de comunicação (TIC) e sua aplicação pelo governo para a provisão da informação e de serviços públicos básicos ao povo”. Dos países-membros da ONU, apenas 12 nações não estavam *on-line* em 2005, quando a última pesquisa realizada foi divulgada⁹. Para essa mais recente pesquisa, publicada em dezembro daquele ano, foram acessados mais de 50 mil *sites* de 179 países, observando-se seis indicadores sociais e econômicos.

A avaliação das Nações Unidas se fez a partir da verificação de presença/ausência de ferramentas e serviços eletrônicos disponíveis. A busca foi por registrar a existência de portais nacionais de governo ou *homepages* oficiais. Na ausência dessas ferramentas que agregam *links* e informações sobre toda a rede de serviços governamentais, foram contemplados *sites* avulsos de ministérios federais.

⁸ Ianni [Iann00] elabora este conceito para explicar a importância da mídia no século XX, que foi dinamizado por técnicas sociais, ou seja, tecnologias que são inseridas nas articulações sistêmicas, nas formas de sociabilidade (telefone, rádio, cinema, TV, fax, internet etc.).

⁹ Cf. livro eletrônico com a íntegra da pesquisa e análises em <<http://www.unpan.org/egovernment5.asp>>. Acesso em 30 maio 2007.



A pesquisa busca definir “o quão disposto e preparado estão os governos ao redor do mundo para empregar o potencial das TICs para a melhoria do acesso e da qualidade dos serviços aos cidadãos, tendo em vista o desenvolvimento humano sustentável”. Segundo as conclusões gerais da pesquisa, a ONU considera que os governos estão fazendo um rápido progresso na utilização das novas tecnologias para a constituição do *e-government*. No estudo de 2001, foram listados 143 membros usando a internet de alguma forma. Em 2005, já eram 179 países-membros em rede, do total de 191 associados¹⁰.

De acordo com as Nações Unidas, influenciam o quadro questões como ideologia política, sistema social e econômico, nível de desenvolvimento, disponibilidade de recursos humanos, infra-estrutura tecnológica e quadro político-administrativo. A pesquisa da ONU evidencia que o *e-gov* tem presença planetária, no cumprimento do que parece ser uma agenda inelutável. Os portais de *e-government* alcançam a quase totalidade absoluta dos países. Contudo, a incipiência das iniciativas indica que a massiva adesão seja bastante superficial em termos políticos.

Nas questões de ordem eminentemente política, ainda há muito por fazer. Por exemplo, as políticas e estratégias de *e-government* não privilegiam uma sistemática de comunicação bidirecional. Pelos números da ONU, mais de 80% dos países não investe numa interface dialógica, fator determinante para a efetivação do governo eletrônico como mecanismo de participação ativa.

Alguns avanços nessa direção, só se registram nos países centrais. Nos países periféricos, a experiência concreta de *e-gov* parece não surgir para fazer diferença quanto ao coletivo. Na América do Sul, por exemplo, só três países (Brasil, Chile e Colômbia) oferecem alguma condição, ainda precária, de participação efetiva do cidadão via rede de computadores.

A classificação dos países com melhores condições para o desenvolvimento, execução e fruição do governo eletrônico na América Latina, em ordem decrescente e considerando as 20 principais experiências regionais, é a seguinte: Chile, México, Brasil, Argentina, Uruguai, Colômbia, Venezuela, Peru, Panamá, Costa Rica, El Salvador, Bolívia, Guiana, Equador, Belize, Guatemala, Paraguai, Suriname, Nicarágua e Honduras. Ressalte-se que nenhuma dessas experiências está entre as 20 mais destacadas do planeta.

3.1. A TRAJETÓRIA NA AMÉRICA LATINA

O quadro latino-americano diagnosticado acima, segundo referências das Nações Unidas, começou a ser constituído em meados da última década do século passado, quando o *e-gov* iniciou sua trajetória na região. E muito de sua configuração atual se explica pelo fato de a implantação do *e-gov*, no continente, ter integrado a estratégia de reengenharia estatal patrocinada pelo capitalismo neoliberal. As bases do Consenso de Washington, assim como as estratégias de reforma neoliberal implementadas por aqui podem ser reconhecidas entre os objetivos e características dos programas de *e-government* formulados na América Latina.

Segundo reporta Chahin [Chah04], estas foram as linhas gerais dos programas de governo eletrônico no continente:

Reestruturação organizacional, com realinhamento de estruturas e processos; ampliação da autonomia das instituições e dos gerentes,

¹⁰ Países que não tinham portal de *e-gov*, segundo a pesquisa da ONU, em 2005: República Central Africana, República Democrática da Coreia, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Guiné-Bissau, Haiti, Kiribati, Libéria, Somália, Turkmênia, Zâmbia e Libyan Arab Jamahiriya.

acompanhada da flexibilização de procedimentos e de normas, aplicada à gestão; planejamento, avaliação de controle da ação governamental, com base nos resultados esperados, na elaboração de indicadores de desempenho e na identificação da clientela-alvo; redução de custos.

Dujisin [Duji04] afirma que a centralidade a este tema “não é casual ou espontânea”, contando com importantes antecedentes de âmbito internacional relacionados à discussão de fundo neoliberal sobre o papel do Estado. A governança eletrônica seria a terceira geração de mudanças iniciadas nos anos 80.

Primeiramente, foi “a mudança de ênfase do político para o gerencial, a descentralização, a diminuição de custos e a flexibilidade laboral”, seguida da aplicação, no início dos anos de 1990, do Consenso de Washington, prevendo “modernização do Estado”, “redução de gastos”, “novos marcos regulatórios”, “novas formas de participação privada na provisão de serviços públicos” e “melhoramento da gestão”.

O governo eletrônico, em meados da década de 1990, “toma força como uma evolução das tendências mencionadas anteriormente ou, se se quer, como uma terceira geração de reformas”, afirma Dujisin. Como um aspecto da modernização do Estado, o *e-government* “estabelece o uso estratégico e intensivo das tecnologias de informação e comunicação, tanto nas relações do setor público entre si, como nas relações dos órgãos do Estado com os cidadãos, usuários e empresas do setor privado”, conclui.

Larraín [Larr04] salienta que, a par do processo de modernização do Estado, existe um outro movimento que condiciona o *e-gov*, qual seja, a globalização econômica e sua pressão por competitividade. “Os governos que não são capazes de usar massiva e estrategicamente tecnologias que lhes outorguem vantagens competitivas estão condenados a ser perdedores”.

Quanto à preparação dos governos para servir melhor aos propósitos do mercado global e extremamente competitivo, Larraín afirma que os programas de reforma do Estado, incluindo-se o *e-gov*, não são feitos apenas por “políticos visionários”, que querem melhorar a vida da população. Eles também são requeridos por um setor privado “sedento e necessitado de rentabilidade, onde qualquer aumento de eficiência pode significar sobrevivência”.

Falando em eficiência, os maiores investimentos em governo eletrônico são na área de arrecadação e transações fiscais, apesar do destaque absoluto às notícias e propagandas oficiais visualizado nos portais. Ferrer e Santos [FeSa04], ao pesquisar a realidade de *e-gov* em 12 países latino-americanos, contemplando *sites* dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo (em nível federal), num total de 125 portais, identificaram que a “área social é a menos prioritária para os governos com relação ao investimento na Web, se comparada com a área econômica e institucional”.

Enfim, o paradigma planetário da gênese do governo eletrônico, conforme indicam as pesquisas da ONU e os estudiosos arrolados acima, sustenta-se na prestação de serviços e informações aos usuários da internet, sob inspiração de reforma estatal focada em eficiência gerencial e redução de custos, com atenção a “clientes” e não a cidadãos.

A qualificação de serviços públicos e a redução de custos são, sem dúvida, objetivos que devem pautar a ação de governos e também as reivindicações da sociedade. Mas o desprezo à dimensão dialógica e interativa da política – potencialmente favorecida pelas TICs –, para além da prestação de serviços e da diminuição de gastos, parece indicar uma apropriação descomprometida com a oxigenação e a ampliação da participação política por meio da ação de cidadãos e coletividades diversas.



Até aqui, em vez de potencializar a política, o *e-gov* vem se mostrando como um fator de constrangimento ou limitação dos horizontes e potências das promissoras interfaces entre sociedade política e sociedade civil vislumbradas com o surgimento do que foi denominado ágora eletrônica. Entre a potência e a realidade da apropriação, a distância mantém-se significativa.

4. O GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL

As políticas de governo eletrônico no Brasil estão a cargo do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Porém, a presidência do Comitê Executivo do Governo Eletrônico é do ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República. O governo brasileiro entende que o *e-gov* seja a:

universalização do acesso aos serviços, a transparência das suas ações, a integração de redes e o alto desempenho dos seus sistemas. A universalização dos serviços tem como diretriz estimular o acesso à Internet seja individual, público, ou ainda coletivo e comunitário. A meta é colocar o governo ao alcance de todos, ampliando a transparência das suas ações, e incrementando a participação cidadã¹¹.

No Brasil, a gênese do governo eletrônico soma pouco mais de uma década, mas já coleciona pelo menos três fases distintas e duas políticas oficiais bastante diferentes. A trajetória da ação político-governamental em ambiente digital é inaugurada, em meados da década de 1990, com discussões relacionadas aos potenciais do *e-gov*. Também se verifica o início da prestação de serviços e informações, mas de forma desconexa.

No final dos anos 90, acentuam-se as discussões sobre a sociedade da informação, e o governo Fernando Henrique Cardoso procura institucionalizar de uma política de governo eletrônico para o País, essencialmente assentada em bases neoliberais de reforma do Estado e atendimento a cidadãos/clientes.

Em 2003, com a assunção do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, registra-se a continuidade das políticas de governo eletrônico. A novidade fica por conta de uma outra formulação discursiva e ideológica, sendo o *e-gov* visto como uma oportunidade de inclusão social e democratização do acesso aos benefícios da tecnologia por parte das classes empobrecidas. A seguir, os passos dessa caminhada.

4.1. A ERA FHC

Apesar de algumas agências governamentais terem estabelecido *sites* na internet desde 1993 [Chah04], foi em 1996 que o conceito de *e-government* chegou ao Brasil, a reboque da discussão a respeito do caráter estratégico do comércio eletrônico, “em um universo cada vez mais competitivo”, conforme assinala Scartezini [Scar04]. “Garantir que o comércio eletrônico passasse a fazer parte do dia-a-dia do país era fundamental”, registra.

Segundo Takahashi [Taka04], “entre 1995 e 1997, o governo federal brasileiro promoveu cuidadosa, mas audaciosa abertura de serviços de Internet para todos os interessados”. O acesso aos primeiros serviços *on-line* e o discurso político acerca das potencialidades da Web fomentaram uma discussão sobre o uso das TICs no Brasil.

Mas, nesse início, a estréia do *e-government* é marcada pela amputação da maior parte dos potenciais usos político-institucionais das tecnologias digitais. O *e-gov* foi reduzido a apenas uma de suas vertentes: a prestação de serviços. Em ambiente de adesão neoliberal incontestado, *e-gov* significava a oferta de um guichê digital para facilitar a vida dos cidadãos-

¹¹ Cf. <www.governoeletronico.e.gov.br/governoeletronico/publicacao/down_anexo.wsp?tmp.arquivo=E15_90proposta_de_politica_de_governo_eletronico.pdf>. Acesso em 28 de jul. 2005.

clientes e um ajuste do governo aos paradigmas capitalistas contemporâneos.

De acordo com Ferrer e Santos [FeSa04], “foi em 1996 que a expressão governo eletrônico passou a ser utilizada para mostrar os serviços eletrônicos disponíveis pelo governo federal brasileiro”. As autoras salientam que, em 1998, antes mesmo do estabelecimento da Política de Governo Eletrônico, ocorrida em 2000, já eram oferecidas na Web a possibilidade de declaração de imposto de renda, o acesso aos editais de compras públicas e informações sobre os benefícios da Previdência.

Em dezembro de 1999, a Presidência da República lançou o Programa Sociedade da Informação (SocInfo), à cura do Ministério da Ciência e Tecnologia. De acordo com Takahashi [Taka04], então coordenador do programa, o objetivo era “fomentar o uso intensivo de tecnologias da informação e comunicação em todos os setores e atividades da sociedade, buscando acelerar o desenvolvimento econômico e social do país”.

A partir das discussões relativas à sociedade da informação, o governo federal instituiu, em abril de 2000, um Grupo de Trabalho Interministerial de Tecnologia da Informação, com objetivo de “examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação”. As diretrizes de trabalho eram “universalização de serviços, governo ao alcance de todos e infra-estrutura avançada”¹².

O grupo interministerial era composto por representantes das seguintes repartições: Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Comunicações; Ministério da Justiça; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; e Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República.

Em setembro de 2000, após um amplo diagnóstico, foi divulgada a Política de Governo Eletrônico¹³, elaborada pelo grupo interministerial. Segundo o documento, o objetivo era “estabelecer um novo paradigma cultural de inclusão digital, focado no cidadão/cliente, com redução de custos unitários, a melhoria na gestão e qualidade dos serviços públicos, transparência e simplificação de processos”.

Considerando que o conceito de Estado-Nação passava “por transformações profundas”, o governo federal brasileiro, em sua primeira política oficial de *e-government*, justifica a implantação do mesmo pelo fato de que a globalização causa “muitos impactos na estruturação da própria sociedade, estabelecendo novos padrões comportamentais, mudanças na comunicação simbólica e o surgimento de comunidades virtuais”.

Essa sociedade emergente, à qual a governança digital seria ajustada, é caracterizada como “uma nova sociedade de indivíduos, uma sociedade de pessoas e de redes entre pessoas, não de instituições tradicionais, compondo um desafio às instituições sociais atuais, num processo de globalização e fragmentação simultâneas”.

Buscando a “universalização do acesso aos serviços”, a “transparência” e o “intercâmbio de redes”, o governo previa atuação em três frentes fundamentais: a “interação com o cidadão”, a “melhoria da sua própria gestão interna” e a “integração com parceiros e fornecedores”.

Para viabilizar a primeira, utilizar-se-iam os portais na internet, “que funcionam como verdadeiros balcões virtuais de informação e atendimento para a prestação de serviços”. Redes externas e internas fariam, respectivamente, a integração com parceiros e fornecedores, assim como a integração na gestão interna. As interfaces prioritárias da política de governo eletrônico referiam-se àquelas “entre governo, cidadãos/clientes e empresas, dentro das

¹² Cf. <<http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/>>. Acesso em 01 jul. 2006.

¹³ Cf. <www.governoeletronico.e.gov.br/governoeletronico/publicacao/down_anexo.wsp?tmp.arquivo=E15_90proposta_de_politica_de_governo_eletronico.pdf>. Acesso em 03 de jul. 2005.



diversas possibilidades de transações eletrônicas (*e-business* e *e-gov*)”.

O documento trouxe uma série de metas para o governo eletrônico federal, todas fundamentadas na prestação de serviços e informações político-institucionais. A idéia era consolidar as experiências anteriores, como a declaração de imposto de renda via internet, e também avançar nessa seara, incluindo a meta de colocar todos os serviços públicos federais na Web até o fim de 2002.

A partir do trabalho do Grupo Interministerial de Tecnologia da Informação, que havia desenhado a Política de Governo Eletrônico, aprovada no Conselho de Governo, em 20 de setembro de 2000, um decreto presidencial de 18 de outubro de 2000 instituiu o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República.

Segundo o decreto, o Comitê tinha “o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão”¹⁴. Integravam o Comitê o chefe da Casa Civil da Presidência da República (presidente); os secretários-executivos dos Ministérios; o secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores; o subchefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; o secretário de Organização Institucional do Ministério da Defesa; o subsecretário-Geral da Secretaria-Geral da Presidência da República; o secretário de Avaliação, Promoção e Normas da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República; e o procurador-geral da União.

Chahin [Chah04] reporta que houve mobilização do alto escalão do governo para o governo eletrônico, a partir de um desenho interministerial, mas que também se registraram problemas relativos à inexistência de dotações orçamentárias que viabilizassem a maioria dos programas, assim como o excesso de burocracia para a execução de projetos, dentre outros.

Na área da implementação do *e-gov*, o autor registra o avanço que foi a própria formulação de uma política clara e legalmente instituída, além de a mesma estar amparada por um planejamento estratégico, com diretrizes, objetivos e metas.

Entretanto, mesmo com todo esse respaldo, os passos iniciais e básicos não avançaram. Apesar da promoção de eventos e treinamentos, a máquina de governo não teria assimilado o conceito de *e-government*, tendo-o reduzido à informatização. Também teria havido falhas no monitoramento e avaliação do progresso da política.

Quanto à infra-estrutura, Chahin [Chah04] registra que “foram notáveis os avanços conseguidos, decorrentes das ações do programa e da utilização de recursos internacionais para a modernização do aparelho de Estado”.

4.2. A ERA LULA

Em 2003, assume o governo o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Chahin [Chah04] reporta que foram quatro as prioridades da nova Política de Governo Eletrônico anunciadas em maio daquele ano.

A primeira dizia que o critério fundamental para a oferta de novos serviços seria o interesse do cidadão, principalmente os das classes C, D e E, e não mais as prioridades das agências do governo ou aqueles mais fáceis de serem disponibilizados *on-line*.

Uma segunda prioridade anunciada foi a articulação das políticas de *e-gov* entre União, Estados e municípios, de forma a construir soluções integradas e compartilhar

¹⁴ Cf. <http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/publicacao/down_anexo.wsp?tmp.arquivo=E15_90Decreto_de_18_de_outubro_de_2000.pdf>. Acesso em 01 jul. 2006.

iniciativas exitosas.

A terceira meta era a diminuição do custo dos serviços *on-line*, lançando-se mão de *software* livre e melhorando-se as redes de telecomunicações, com investimentos em satélites e fibra ótica.

A quarta prioridade dizia respeito ao incentivo à produção de soluções brasileiras para a constituição do governo eletrônico. A medida favoreceria a indústria e a pesquisa nacionais, levando à poupança de recursos que seriam gastos com licenças e *royalties*.

Em outubro de 2003, o governo federal decretou¹⁵ um novo desenho para a área operacional do Comitê Executivo de Governo Eletrônico, que teve a sua composição mantida. Em lugar dos grupos de trabalho, criaram-se oito comitês técnicos: *Software* Livre; Inclusão Digital; Integração de Sistemas; Sistemas Legados e Licenças de *Software*; Gestão de Sítios e Serviços *On-line*; Infra-Estrutura de Rede; Governo para Governo - G2G; e Gestão de Conhecimentos e Informação Estratégica.

Segundo as Diretrizes de Governo Eletrônico¹⁶, estabelecidas em maio de 2004, os comitês tinham a “finalidade de coordenar e articular o planejamento e a implementação de projetos e ações nas respectivas áreas de competência”. Mas as mudanças não param por aqui. Conforme registra o documento supracitado, há uma completa mudança de orientação nas diretrizes que devem nortear a política de governo eletrônico. Enquanto que na versão do governo FHC falava-se do *e-gov* no contexto de uma nova sociedade em face da globalização, aqui se fala de *e-government* em uma sociedade com velhos problemas, como exclusão social, desigualdade e miséria.

Reconhecendo as potencialidades de uso para a mobilização e transformação social da Web, o documento registra que “o governo eletrônico deve ser tratado como instrumento de transformação profunda da sociedade brasileira, o que obriga a levar em conta os múltiplos papéis do governo federal neste processo”.

De acordo com as novas normas, governo eletrônico será implementado segundo sete princípios: promoção da cidadania como prioridade; indissociabilidade entre inclusão digital e o governo eletrônico; utilização do *software* livre como recurso estratégico; gestão do conhecimento como instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas; racionalização dos recursos; adoção de políticas, normas e padrões comuns; e Integração com outros níveis de governo e com os demais poderes.

O governo reconhece como direitos dos cidadãos a serem contemplados pela política de *e-gov*: o acesso aos serviços públicos e à informação; ser ouvido pelo governo; o controle social das ações dos agentes públicos; e a participação política. O documento afirma que “o governo eletrônico terá nos cidadãos e nas suas organizações os parceiros mais importantes para implementar uma via de mão dupla nas relações Estado-cidadãos por meio de tecnologias de informação e comunicação”.

Em seus escritos, a atual política abandona a hegemônica visão de que cidadão equivale a cliente, conforme a perspectiva neoliberal que norteia as políticas de *e-gov* mundo afora. O documento registra que “o governo eletrônico tem como referência os direitos coletivos e uma visão de cidadania que não se restringe à somatória dos direitos dos indivíduos”. Trata-se de um avanço em escala planetária.

¹⁵ Cf. <http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/publicacao/down_anexo.wsp?tmp.arquivo=E15_90Decreto_29_11_2003.doc>. Acesso em 03 jul. 2006.

¹⁶ Cf. <http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/publicacao/down_anexo.wsp?tmp.arquivo=E15_209diretrizes_governoeletronicoI.pdf>. Acesso em 03 jul. 2006.



4.3. RECORRÊNCIAS E RUPTURAS

O Brasil coleciona, desde o fim dos anos de 1990, 26 decretos, resoluções e portarias que regulamentam a atividade de *e-gov* no país. O principal, por institucionalizar a agenda de *e-gov* brasileira, é um decreto de 20 de outubro de 2000, que “cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, e dá outras providências”.

Ao se analisar a trajetória da política brasileira de governo eletrônico, conforme já adiantamos, pode-se concluir que, pelo menos no seu marco regulatório, que inclui leis, decretos e normas oficiais, o país experimentou duas formas diversas de se enxergar o *e-gov*, suas potencialidades e objetivos.

Em 2000, o Brasil inaugurou a fase de regulamentação das ações de governo eletrônico sob clara inspiração, pressão e financiamento neoliberal. O alvo era o “cidadão/cliente”, em uma “nova sociedade de indivíduos”, na qual havia a necessidade urgente de se reformar o Estado e suas estruturas. O *e-government* seria a estratégia para ajustar o governo à nova realidade de globalização econômica e dar respostas à iniciativa privada e aos seus clientes/cidadãos incluídos no modelo neoliberal do capitalismo.

É a evidência de que as tecnologias digitais de informação e comunicação estavam servindo ao histórico e renitente propósito latino-americano de se ocidentalizar ou se modernizar segundo os padrões das metrópoles. Da mesma forma, tal processo revela o êxito do ajuste informacional da política efetivado pela mão das agências multilaterais do capital internacional.

Essa fase deu ao País as bases institucionais e legais sobre as quais se caminha até hoje, haja vista a manutenção da estrutura governamental para coordenar a política de governo eletrônico. Sob um arcabouço legal e institucional praticamente intacto, apenas com um ou outro adendo, como a troca de GTs por comitês, uma outra perspectiva política de formulação de *e-gov* se colocou a partir de 2003.

Nas referências políticas para a implementação da governança eletrônica, preconizadas por documento em 2004¹⁷, avançou-se do objetivo maior de se promover o ajuste do governo a um novo modelo de sociedade global e neoliberal, estabelecido em 2000, para a meta essencial de se transformar, inclusive com o uso das TICs, a realidade e suas velhas questões.

Também se passou da satisfação do cliente para a atenção ao cidadão, cujos direitos contemplam a inclusão digital e a interferência política via Web. O *software* livre se integrou à lista dos insumos constituintes da infra-estrutura do *e-gov*. Em lugar de fornecedores e clientes, os interlocutores privilegiados, diz-se agora, devem ser as organizações da sociedade civil.

Segundo os levantamentos feitos para esta pesquisa, pelo menos no âmbito dos conceitos, o modelo de *e-gov* preconizado no Brasil, a partir de 2004, não encontra paralelo no campo das políticas nacionais de governo digital mundo afora. Majoritariamente, pesquisadores e governos, de variadas latitudes ideológicas, concebem o *e-government* simplesmente como uma ferramenta de ajuste das estruturas governativas ao modelo neoliberal de sociabilidade e eficácia governativa.

Nas atuais referências governamentais brasileiras, de outra forma, está registrado que as potências da Web representam uma possibilidade de ação político-institucional que pode somar à transformação do atual paradigma de relação entre as sociedades civil e política, como se argumentou alhures.

¹⁷ Cf. <http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/publicacao/down_anexo.wsp?tmp.arquivo=E15_209diretrizes_governoeletronico1.pdf> Acesso em 03 jul. 2006.

No entanto, programas políticos não implicam ou garantem por si só práticas políticas fidedignas a suas orientações, ainda mais em casos de exceção paradigmática, como é o caso, e em ambiente de hábitos majoritária e planetariamente adversos a concepções de *e-government* de vanguarda política.

Ressalta-se que analisar os efeitos concretos da política de governo eletrônico não é o objetivo deste estudo, focado no mapeamento das diretrizes estratégicas e orientações políticas que marcaram até aqui a trajetória do *e-gov* no Brasil.

5. CONCLUSÃO

A trajetória inicial do *e-government* no Brasil, fruto da interação político-governamental com os instrumentais das TICs e suas práticas comunicacionais, é marcada pelo paradigma neoliberal. As reformas que deveriam ajustar a máquina governativa às novas condições da sociabilidade global e informacional, sob o domínio do capital hegemônico, formataram portarias, decretos que deram início aos tempos de governo eletrônico no País.

Como no restante do planeta, o *e-gov* federal brasileiro foi identificado como ferramenta de redução de custos e prestação de serviços a cidadãos que são vistos como clientes, bem distantes do papel de agentes políticos, individual e coletivamente falando. A potência de uma nova ágora, vislumbrada com o encontro da política com a Web, ainda não se realizou.

É bem verdade que no Brasil, que já está numa segunda fase dessa história. Pelo menos nos discursos e nas letras impressas ou digitalizadas das políticas públicas dessa área, novos ventos movimentam a inspiração para o governo eletrônico.

Mesmo com a manutenção de uma base conservadora, formulada no ano 2000, a atual política, datada de 2004, sinaliza para um mínimo de consciência acerca do potencial uso político-mobilizador e transformador da internet.

Uma instigante motivação para nova pesquisa é ver se a teoria está se concretizando na prática, até por causa do paradoxo aparente entre o arcabouço legal construído ao longo de quase uma década e a diferenciada formulação conceitual do *e-gov* estabelecida há pouco mais de três anos.

Também há de se considerar que um *e-gov* diferente do padrão majoritariamente preconizado deve se sustentar para além das decisões de governos, que são temporários. É preciso que a sociedade civil, com seus cidadãos, organizações, pesquisadores e intelectuais, veja no *e-government* um potência para a constituição de uma outra práxis política. A diferença só será conquistada, e garantida, pela consciência e pela reivindicação coletivas quanto ao uso das potencialidades político-comunicacionais da web em prol de uma outra história para todos.

KEYWORDS

Electronic Government – Internet – Public Politics

ABSTRACT

This article aims at mapping the institutional policies that have guided the establishment and the development of the electronic government in Brazil since the mid-1990's. It examines the policies and the political and administrative objectives of the Brazilian e-gov programs. By comparing the official guidelines, it verifies the recurrences and the changes registered throughout the period that has been studied. It concludes that three distinct phases have



existed with two official policies of e-government, one in Fernando Henrique Cardoso's administration and the other one in Luiz Inácio Lula da Silva's government. It also analyzes the political potentialities of the information and communication technologies and presents an overall picture of electronic government, according to studies released by The United Nations.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [Burk03] BURKE, Peter. *Uma história social do conhecimento – de Gutenberg a Diderot*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- [Cast06] CASTELLS, Manuel. Inovação, liberdade e poder na era da informação. In: MORAES, Dênis (org.). *Sociedade Midiatizada*. Rio de Janeiro: Mauad, 2006.
- [Cast03] CASTELLS, Manuel. *A galáxia da Internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- [Cast01] CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- [Cast99] CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- [Cast02] CASTELLS, Manuel. *Internet y la sociedad red* [online]. Disponível em: <<http://www.etcetera.com.mx/pg48ne07.asp>>. Acesso em 15 jun. 2002.
- [Chah04] CHAHIN, Ali. et al. *E-gov.br: a próxima revolução brasileira*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- [Duar04] DUARTE, Claudine. Desenhando portais. In: CHAHIN, Ali. et al. *E-gov.br: a próxima revolução brasileira*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- [Duji04] DUJISIN, Rodrigo Araya, VIGÓN, Miguel A. Porrúa. *América Latina Puntogob – casos y tendencias en gobierno electrónico*. Santiago (Chile): FLACSO, 2004.
- [Eise99] EISENBERG, José. Internet Popular e Democracia nas Cidades. In: *Revista IP – Internet Pública*, Belo Horizonte, n. 1, p. 7-24, jun. 1999.
- [Eise02] EISENBERG, José e CEPIK, Marco. *Internet e Política – Teoria e Prática na Democracia Eletrônica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.
- [FeSa04] FERRER, Florência e SANTOS, Paula (orgs.). *E-government: o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- [Gasc04] GASCÓ, Mila. E-gobierno en Bolívia e Paraguay. In: DUJISIN, Rodrigo Araya, VIGÓN, Miguel A. Porrúa. *América Latina Puntogob – casos y tendencias en gobierno electrónico*. Santiago (Chile): FLACSO, 2004.
- [Gram91] GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a Política e Estado Moderno*. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- [Gram95] GRAMSCI, Antonio. *Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- [Gram89] GRAMSCI, Antonio. *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.
- [Halb90] HALBWACHS, Maurice. *A Memória Coletiva*. São Paulo, Vértice, 1990.
- [Iann00] IANNI, Octavio. *Enigmas da Modernidade Mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- [Kauf04] KAUFMAN, Ester. E-gobierno en Argentina: crisis, burocracia y redes. In: DUJISIN, Rodrigo Araya, VIGÓN, Miguel A. Porrúa. *América Latina Puntogob – casos y tendencias en gobierno electrónico*. Santiago (Chile): FLACSO, 2004.
- [Larr04] LARRAÍN, Claudio Orrego. Los caminos hacia el E-Gobierno: estrategias y recomendaciones. In: DUJISIN, Rodrigo Araya, VIGÓN, Miguel A. Porrúa. *América Latina Puntogob – casos y tendencias en gobierno electrónico*. Santiago (Chile): FLACSO, 2004.

- [Levy93] LÉVY, Pierre. *As Tecnologias da Inteligência*. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993.
- [Levy01] LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 2001.
- [Lima04] LIMA, Paulo Henrique, SELAIMEN, Graciela (orgs.). *Sociedade da Informação: Um tema de todos*. Rio de Janeiro: Rits, 2004.
- [Scar04] SCARTEZINI, Vanda. Governo e comércio eletrônico nos países em desenvolvimento. In: FERRER, Florência, SANTOS, Paula (orgs.). *E-government: o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- [Reil04] REILLY, Katherine. Estratégias de E-gobierno en ocho países de América Latina. In: DUJISIN, Rodrigo Araya, VIGÓN, Miguel A. Porrúa. *América Latina Puntogob – casos y tendencias en gobierno electrónico*. Santiago (Chile): FLACSO, 2004.
- [Sodr02] SODRÉ, Muniz. *Antropológica do Espelho*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- [Taka04] TAKAHASHI, Tadao. A sociedade da informação e a democracia eletrônica. In: CHAIN, Ali. et al. *E-gov.br: a próxima revolução brasileira*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

SOBRE O AUTOR

José Antonio Martinuzzo

Professor Adjunto do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Doutor em Comunicação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Áreas de atuação e pesquisa: economia política da comunicação; sociedade midiaticizada; internet e política; comunicação organizacional.