

Governança eletrônica: para onde é possível caminhar?

José Carlos Vaz

José Carlos Vaz é mestre em Administração Pública (FGV-SP) e coordenador executivo do Instituto Pólis.

Publicado em: 04/05/2005

Iniciativas de comunicação interativa entre governos e cidadãos, em tese, podem materializar-se e fortalecer o direito à participação política no âmbito do governo.

As conseqüências da disseminação das tecnologias da informação e comunicação (TIC) e especialmente da Internet alcançam as práticas sociais e as relações de cidadania. Com sua expansão, novos atores sociais procuram apropriar-se da tecnologia em suas práticas e no relacionamento com outros. Ou seja, um campo novo de conflito e disputas sociais se estabelece, com a emergência da idéia de “governança eletrônica”. A disputa por seu conteúdo passa pela discussão das formas de utilização da Internet pelos governos para incrementar a participação cidadã e o controle social dos governos. Mas exige também a mobilização das organizações da sociedade civil em torno do tema, a partir de uma posição de radicalização da democracia.

Implicações sociais da disseminação da Internet

A expansão da Internet e sua consolidação como paradigma deve-se principalmente a suas características específicas, como sua capacidade de integrar diferentes modalidades de comunicação e diferentes tipos de conteúdo, sua estrutura descentralizada, a capacidade de associar o processamento de informações com a comunicação e a acessibilidade relativamente elevada ao seu uso. Esses atributos, porém, não têm exclusividade na determinação de seu impacto social. Este impacto é produzido pela interação com os demais condicionantes tecnológicos e processos econômicos, culturais e sociais.

Afonso (2000) questiona quem são os beneficiários e os controladores da chamada “nova sociedade” e destaca a importância de monitorar a propagação da tecnologia e a reprodução da desigualdade social a ela associada. Schiller (1998) adverte para os perigos da interligação global promover não igualdade de oportunidades, mas sim mais desigualdade. Para o autor, prevalecem os interesses dos investidores privados nos desdobramentos do desenvolvimento da Internet. Dessa elitização, surge o risco de que esta tecnologia venha a ser apropriada desigualmente por distintos setores da sociedade: “como qualquer

outra tecnologia, a Internet tem servido para legitimar algumas estruturas de poder vigente” (DINIZ,1997).

Governo eletrônico e governança eletrônica: a quem servem?

Só é possível falar de governança eletrônica como uso das TIC aplicado à relação entre governo e sociedade organizada a partir do entendimento das possibilidades tecnológicas ofertadas pelos recursos do chamado “governo eletrônico”. Em que pese diferenças de enfoque, todos os autores compartilham a mesma noção de governo eletrônico como aplicação intensiva das TIC aos processos de prestação de serviços e relacionamento dos governos com os cidadãos pela intermediação eletrônica, contínua e remotamente.

Ao utilizar as TIC para o relacionamento com os cidadãos a ação dos governos tem incidência sobre as práticas e visões de cidadania existentes na sociedade. Essa incidência não é mecânica, nem pode ser considerada de maneira determinista. Muito menos há neutralidade nas relações estabelecidas. Mesmo que se valham de formas relativamente semelhantes, no nível do aparato técnico e tecnológico, as práticas de relacionamento entre governo e cidadãos podem assumir diferentes conteúdos e, com isto, influenciar distintamente os processos de prática de cidadania. A qualidade e profundidade das relações estabelecidas, em termos individuais e coletivos, interagem com os processos sociais mais amplos. O escopo destas relações vai desde a relação individual do cidadão com o governo, em busca de serviços públicos, até as relações de governança entre governos e a sociedade organizada. Para se compreender as possibilidades de relacionamento entre governos e indivíduos ou a sociedade organizada por meio da Internet do chamado governo eletrônico é preciso deslocar o olhar para além dos recursos tecnológicos oferecidos e situá-lo sobre processos sociais concretos em que os cidadãos e a sociedade interagem com o Estado na disputa pela construção de direitos. Trata-se, portanto, de evitar a redução do tema a um objeto meramente técnico, que despolitiza o problema. A saída é estabelecer como ponto de referência os direitos de cidadania para disputar o conteúdo e as formas de gestão dos usos das TIC na relação entre governos e cidadãos. Não é de “melhores práticas” que se fala, mas de conquista de direitos.

Internet e direitos de cidadania

Sendo construções históricas e sociais, os direitos não surgem repentinamente. Constróem-se a partir de lutas sociais, de disputas políticas e econômicas e da superação das contradições entre a sua simples enunciação e a efetiva realização. A materialidade dos direitos, portanto, é objeto de um processo de disputa no interior da sociedade e de diferentes segmentos do aparato estatal, não isento de avanços e recuos.

As possibilidades de promoção da cidadania por meio da Internet podem ser entendidas como aquelas que permitem a facilitação do acesso e o exercício de direitos. É possível estabelecer uma tipologia de direitos que podem receber impactos do uso de portais ou websites governamentais (VAZ, 2003):

- **Direito à informação de interesse particular;**
- **Direito aos serviços públicos;**
- **Direito ao próprio tempo;**
- **Direito a ser ouvido pelo governo;**
- **Direito ao controle social do governo;**
- **Direito à participação na gestão pública.**

Os três primeiros direitos estão relacionados à prestação de serviços públicos e ao acesso a direitos individuais. Os três últimos vinculam-se ao exercício de direitos coletivos indispensáveis à governança eletrônica, e são discutidos a seguir.

Direito a ser ouvido pelo governo

Tal direito pressupõe um tipo de relação entre governo, cidadãos e entidades organizadas da sociedade que não é unidirecional. Esse relacionamento baseia-se na idéia de que os cidadãos têm o direito de comunicar-se com o governo, garantindo-se a eles canais formais de comunicação e interação.

O direito a ser ouvido pelo governo materializa-se tanto em nível individual, favorecendo o contato do cidadão com o governo, quanto em termos coletivos, por meio de canais de contato com a sociedade organizada. Sua abrangência também incorpora desde demandas particulares até aquelas envolvendo direitos coletivos e difusos.

Para a promoção desse direito é possível empregar recursos de interatividade como ouvidorias pela Internet, centrais de atendimento eletrônico ou telefônico, fóruns eletrônicos, pesquisas de opinião e avaliação de serviços públicos via Internet.

A existência de canais permanentes de contato voltados a assegurar ao cidadão o direito a ser ouvido é um recurso que não garante necessariamente que os cidadãos e suas organizações intervenham sobre as ações dos governos. Entretanto, cria condições preliminares e um ambiente propício para que o exercício do direito à participação cidadã e ao controle social do governo sejam efetivados.

Direito ao controle social do governo

O controle social do governo está diretamente associado à promoção da transparência, ao permitir o acompanhamento da formulação de políticas e das iniciativas de governo pelos cidadãos e suas organizações. Cria condições para o estabelecimento de relações de confiança entre governados e governantes e legitima as ações destes últimos. Por outro lado, requer a existência de mecanismos de prestação de contas dos atos governamentais.

Nesta categoria de direitos promovidos pelo uso da Internet incluem-se as iniciativas que permitem essa prestação de contas e sua apropriação pela sociedade. Portanto, incorpora iniciativas de acesso de cidadãos a informações sobre as ações do governo, fundadas na noção de direito à informação pública permitindo-lhes acompanhar, avaliar e controlar o desempenho governamental, como, por exemplo: a publicação de demonstrativos financeiros, relatórios de atividades de órgãos públicos, planos de governo, andamento de obras e divulgação de licitações.

Direito à participação política

Ao contrário do controle social do governo, de caráter basicamente coletivo, a participação cidadã materializa-se pela ação individual dos cidadãos ou de suas organizações enquanto atores sociais dotados de projetos próprios.

Iniciativas de comunicação interativa entre governos e cidadãos que permitam a estes intervir, de alguma forma, na gestão dos serviços e das políticas públicas, em tese podem materializar-se e fortalecer o direito à participação política no âmbito do governo. Incluem-se aqui as possibilidades de participar de processos de discussão coletivos por meio de recursos de interatividade presentes nos portais, as possibilidades de opinar sobre projetos do governo e até mesmo as experiências de votação por meio da Internet, ainda não disseminadas.

Também podem ser classificadas nesta categoria as ações de divulgação e estímulo à atuação em processos participativos promovidos pelo governo, como os de orçamento participativo, consultas e audiências públicas e as orientações sobre os requisitos para participação.

Desafios para uma agenda de governança eletrônica

As principais questões envolvendo a promoção da governança eletrônica e a Internet situam-se no campo de seus impactos na forma como os cidadãos relacionam-se com os governos. Trata-se, portanto, de argüir se a Internet permitirá o florescimento de uma sociedade mais atuante no campo político e se a maior disponibilidade e circulação de informações se refletirá em novas práticas de cidadania.

Uma disputa de conteúdos e práticas

A noção de governança eletrônica é um objeto em disputa. Abordagens mais conservadoras tendem a depositar sobre ela expectativas de aporte de maior eficiência e alcance na participação e no controle social nos moldes em que a sociedade já se organiza.

Trata-se, portanto, de uma visão de modernização conservadora das relações entre sociedade civil e governos, em que a participação é instrumentalizada em função da eficiência alocativa ou da construção ideológica de legitimação de governos.

Assim, a discussão sobre a governança democrática diz respeito à dimensão operativa da disputa pela hegemonia no campo das transformações do Estado brasileiro. Aponta a necessidade de se considerar as TIC como peça importante no tabuleiro do jogo da chamada “modernização administrativa”. A tarefa aqui é pressionar para que as estratégias governamentais no campo das TIC promovam um processo de modernização democrática da administração pública, afastando os riscos de uma modernização conservadora e autoritária como a que tradicionalmente veio sendo praticada no Brasil. O que se pretende é uma modernização da administração pública que transforme as relações entre Estado e sociedade e vincule a eficácia e a eficiência das ações de governo à afirmação de direitos coletivos de cidadania.

Assumindo-se esta outra direção, pode-se pensar na noção de governança eletrônica incorporando-lhe conteúdos transformadores sobre as práticas e a cultura política da sociedade. Neste caso, a criação de uma governança eletrônica deve significar uma transformação da qualidade das relações de poder existentes, operando inversões no sentido da construção de capacidades coletivas de controle social e participação política.

Do ponto de vista das iniciativas da sociedade civil, há um relativo consenso de que a ciberpolítica (cyberpolitics), ou ativismo cidadão pela Internet dificilmente atinge resultados importantes de maneira isolada, ou promove, sozinha, ampliação do grau de democratização.

Tsagarousianou (1998) afirma que as iniciativas no campo da sociedade civil, com a criação de espaços virtuais de debate, mobilização de atores sociais e indivíduos, articulação de demandas e formação política de cidadãos para a participação requerem outros esforços dos grupos interessados. O espaço virtual, portanto, não substitui os demais espaços de relação política.

Em termos das ações dos governos para estimular a participação cidadã por meio da Internet, o ponto de partida é o entendimento da informação como direito do cidadão, bem público e fundamento para o acesso a uma série de outros direitos, dispondo de um caráter de promotora de uma ‘alavancagem’

destes. A participação e o controle social sobre o governo dependem da circulação de informação. Não se trata, no entanto, unicamente de uma questão de montante de informação veiculado, mas também da forma de sua apresentação, de maneira a atingir um público amplo e de fortalecer processos políticos. A Internet pode funcionar como “um canal a mais” na relação do Estado com o cidadão, sem ser capaz de substituir outras formas de relacionamento. A experiência de uso da Internet no orçamento participativo no município de Ipatinga, apesar da significativa ampliação do número de envolvidos no processo, deixa clara esta limitação (VAZ et al., 2004).

Laporte et al. (2002) defendem que a Internet pode contribuir para a emergência de novos padrões de governança, incrementando as relações entre cidadãos e governos e participação cidadã. Segundo os autores, a utilização da Internet pelos governos, se orientada para o fornecimento de informações, permite à interatividade desempenhar um papel significativo nas relações entre cidadãos, organizações da sociedade civil e governo.

Essa visão privilegia a utilização ativa dos portais governamentais para a promoção do controle social das políticas e ações dos órgãos públicos a partir da idéia de openness, ou abertura para o fornecimento de informações, entendida como o fornecimento livre e universal de informações para seu público-alvo (DEMCHAK et al., 2000).

Para que a Internet contribua para padrões de governança que aprofundem a democracia, são necessárias: a promoção do acesso dos cidadãos à Internet, a articulação dos principais sistemas informatizados com os portais e websites governamentais e a estruturação da informação com foco na sua busca pelo cidadão.

Para efetivamente promover a participação cidadã e controle social, portanto, é requerido um certo nível de institucionalização da abertura da organização pública ao fornecimento de informações.

Inclusão digital das organizações da sociedade civil

A simples expansão da oferta de aplicações que envolvam diretamente os cidadãos em suas relações com os governos não significa a criação de um quadro de governança eletrônica. Não é possível falar desta sem que se fale também da utilização das TIC 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. A expansão do uso da Internet para a promoção da governança eletrônica, todavia, não se pode fazer apenas pelo campo da oferta, ou seja, é insuficiente, excludente e antidemocrático expandir o oferecimento de serviços por meio da Internet sem o correspondente esforço de promover a formulação e implantação de políticas de inclusão digital.

Não passa de hipocrisia defender relações de governança eletrônica que não se baseiem em um forte componente de inclusão digital.

Há necessidade de iniciativas que permitam à sociedade civil apropriar-se da tecnologia para ampliar a transparência dos governos e o controle social sobre suas ações. Trata-se, portanto, de construir um foco de atuação nesse campo que se oriente para a promoção da inclusão digital das organizações da sociedade civil, ao invés de restringir-se a trabalhos de inclusão de indivíduos. Isto exige politizar a inclusão digital para que não seja aprisionada pelos campos mais conservadores do chamado “Terceiro Setor”: o fortalecimento da capacidade de controle social sobre as ações do Estado.

É preciso olhar cautelosamente discurso e práticas sobre a inclusão digital, evitando-se uma visão mitificadora do oferecimento do acesso universal à tecnologia da informação e à Internet. Neste sentido, juízos críticos sobre as iniciativas de inclusão digital devem ser encorajados. É possível perguntar que público as iniciativas de inclusão digital formam: cidadãos atuantes na sociedade, mão-de-obra qualificada ou apenas consumidores de serviços baseados na Internet. É preciso ter cuidado para não se cair na armadilha de formar uma massa de consumidores da economia da Internet e de mão-de-obra barata em vez de ampliar a capacidade dos cidadãos de transformar a sociedade e democratizar o poder.

Um outro questionamento possível é o da utilização de pontos de acesso à Internet como modelo único de inclusão digital. A popularização de tecnologias digitais convergentes no campo da informação e comunicação traz funções da Internet baseada em computadores para outros dispositivos, como a televisão e telefones celulares.

Além disso, é preciso levar em conta que a exclusão digital não é fruto apenas da insuficiência da infra-estrutura, ou das carências de escolaridade, nem depende exclusivamente das variáveis econômicas. Cuidado especial deve ser posto nas barreiras ao acesso ocultas sob as relações sociais, como as impostas pelas relações de gênero, por exemplo.

Mudanças nas práticas das organizações públicas

Da mesma forma que a governança eletrônica depende da modificação dos padrões de interação entre sociedade civil e governos, sua afirmação exige também a consolidação de um padrão de uso intensivo das TIC no interior das organizações estatais. Para isso, alguns desafios em termos de modificação de práticas de trabalho se impõem. Um deles é evitar que o cidadão seja tratado apenas como “cliente”, como na visão despolitizadora do Estado que a modernização conservadora tem procurado impôr. Isto significa que os padrões

de adoção das TIC 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.

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 cidadãos-usuários, nem 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 uma organização e práticas de trabalho que facilitem sua seleção e utilização.

Governança democrática do uso da tecnologia da informação pelos governos

É preciso também colocar em pauta um desafio extremamente relevante e ainda pouco explorado entre os temas emergentes para a ampliação do controle social nos marcos da governança eletrônica: o desenvolvimento e a implantação de formas de controle social do próprio uso das TIC pelos governos e das próprias iniciativas de inclusão digital, em termos de recursos, garantia de

Impessoalidade e resultados obtidos.

Além da temática da defesa da privacidade e da proteção do indivíduo contra o controle por parte do Estado e das grandes corporações com capacidade de recolher informações a seu respeito, outros temas afirmam-se como também importantes.

Trata-se, aqui, da tarefa da sociedade civil de evitar que novas tecnologias gerem novas formas de dominação, participação instrumentalizada, relações clientelistas, favorecimento e corrupção.

Articulação com as lutas por direitos

Falar de governança eletrônica no contexto brasileiro, que combina disponibilidade de tecnologia, recursos e mão-de-obra qualificada com iníquas desigualdades sociais, é falar de agudas contradições sociais. Exige a construção de alternativas para evitar que as TIC aprofundem o fosso da exclusão social que divide os brasileiros em dois mundos tão distantes, e fazer

com que se transformem em instrumento de promoção de oportunidades e de acesso a direitos.

Para isso, é preciso compreender que as transformações do Estado e da sociedade não ocorrem desvinculadas das bases materiais, sociais e culturais de sua existência. Não vêm por simples disponibilidade da tecnologia, ou por benevolência dos governantes, mas sim como fruto das tensões e disputas que permeiam as relações sociais.

Ainda que a identificação de direitos que podem ser promovidos pelo uso governamental da Internet permita o entendimento dos limites e possibilidades de sua contribuição à promoção de relações mais democráticas entre governo e sociedade, não se pode adotar uma noção estática da cidadania e de direitos, limitada a conteúdos e instrumentos de acesso pré-definidos. Fruto de uma construção que se dá a cada lance das lutas sociais, seu conteúdo precisa ser redimensionado dinamicamente, inclusive pela emergência de novas práticas políticas a partir das lutas sociais. Se os setores comprometidos com a radicalização da democracia e as demandas populares não o fizerem, as forças sociais que dependem da manipulação das práticas democráticas para exercer dominação na sociedade o farão em seu lugar.

Referências bibliográficas

AFONSO, Carlos A. (2000) Internet no Brasil: o acesso para todos é possível? São Paulo: Fundação Friedrich Ebert (Série Policy Paper da Fundação Friedrich Ebert/ILDES, n. 26).

DEMCHAK, C., FRIIS, C. e LAPORTE, T. (2000). Webbing governance: national differences in constructing the face of public organizations. In: GARSON, G. Handbook of public information systems. New York: Marcel Dekker Publishers.

DINIZ, N. Vagner. (1997). Internet e cidadania In: PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Informação: Estado e sociedade. Curitiba: IMAP, 1997.

LAPORTE, T., DEMCHAK, C. e JONG, M. (2002). Democracy and bureaucracy in the age of the web: empirical findings and theoretical speculations. In: Administration and Society, v. 34, n. 4, September 2002.

SCHILLER, Herbert (1998). Information inequality. New York: Routledge.

TSAGAROUSIANOU, Roza, TAMBINI, Damian & BRYAN, Cathy (ed.). (1998). Cyberdemocracy: technology, cities and civic networks. New York: Routledge.

VAZ, José Carlos. (2003). Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação. São Paulo: EAESP/FGV (tese de doutorado).

VAZ, José Carlos, MARTINEZ, Fernanda & CARTY, Winthrop (2004). Usar a Internet no Orçamento Participativo. In: Dicas – Idéias para a Ação Municipal, n. 214, 2004. Disponível em <http://polis.org.br/publicacoes/dicas/241209.html>